

**RAPPORT  
VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE  
NOORD/ZUIDLIJN**

Het auteursrecht berust bij de gemeente Amsterdam.  
Het auteursrecht wordt voorbehouden.

Elke verveelvoudiging en/of openbaarmaking is verboden,  
behoudens voorafgaande schriftelijke toestemming.

# INHOUD

	<b>VOORWOORD</b>	1
<b>I.</b>	<b>INLEIDING</b>	5
<b>I.1.</b>	<b>Aanleiding voor de raadsenquête naar het project Noord/Zuidlijn</b>	5
<b>I.2.</b>	<b>Het vaststellen van bestuurlijke verantwoordelijkheid</b>	5
<b>I.3.</b>	<b>Samenstelling en organisatie van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	7
<i>I.3.1.</i>	<i>Samenstelling</i>	7
<i>I.3.2.</i>	<i>Organisatie</i>	8
<b>I.4.</b>	<b>Hoofdpdracht, afbakening en doel enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	9
<b>I.5.</b>	<b>Onderzoeksaanpak enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	10
<i>I.5.1.</i>	<i>Vooronderzoek</i>	10
<i>I.5.2.</i>	<i>Hoofdonderzoek</i>	11
<b>I.6.</b>	<b>Leeswijzer</b>	13
<b>II.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	15
<b>II.1.</b>	<b>Inleiding</b>	15
<b>II.2.</b>	<b>Overzicht kernmomenten project Noord/Zuidlijn</b>	15
<b>II.3.</b>	<b>Conclusies enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	21
<i>II.3.1.</i>	<i>Vroege besluitvorming (1991, 1996, 1997)</i>	21
<i>II.3.2.</i>	<i>Vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn</i>	22
<i>II.3.3.</i>	<i>Projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase (1994-2002)</i>	24
<i>II.3.4.</i>	<i>Subsidieafspraken met het Rijk</i>	25
<i>II.3.5.</i>	<i>Aanbestedingen en contractvorming</i>	27
<i>II.3.6.</i>	<i>Go-besluit op 9 oktober 2002</i>	31
<i>II.3.7.</i>	<i>Uitvoeringsfase project Noord/Zuidlijn</i>	39
<i>II.3.8.</i>	<i>Kosten, planning en bijstellingen van prognoses</i>	44
<i>II.3.9.</i>	<i>Verzekeringen project Noord/Zuidlijn</i>	51
<i>II.3.10.</i>	<i>Risico's van het boren</i>	53
<i>II.3.11.</i>	<i>Rol van het ambtelijk apparaat</i>	54
<i>II.3.12.</i>	<i>Rol van het college, het Bestuurlijk Team en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn</i>	58
<i>II.3.13.</i>	<i>Rol van de burgemeester</i>	60
<i>II.3.14.</i>	<i>Rol van de raad</i>	61
<b>II.4.</b>	<b>Aanbevelingen enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	65
<i>II.4.1.</i>	<i>Het verbeteren van de kritische toetsing bij de verkenningen en planvorming rond grote projecten</i>	66

II.4.2.	<i>Het verbeteren van de kritische toetsing bij de besluitvorming rond grote projecten</i>	67
II.4.3.	<i>Betrokkenheid van het Rijk borgen bij grote eenmalige infrastructuurprojecten</i>	68
II.4.4.	<i>Het voorzien in een sterke projectorganisatie, op enige afstand van de politieke besluitvorming</i>	69
II.4.5.	<i>Voldoende het publieke belang borgen in de projectorganisatie</i>	73
II.4.6.	<i>Het versterken van de controlerende taak van de raad</i>	74
II.4.7.	<i>De kwaliteit van de besluitvorming van college en raad beter bewaken</i>	76
II.4.8.	<i>Specifieke aanbevelingen met betrekking tot de Noord/Zuidlijn</i>	77
<b>III.</b>	<b>ROL VAN DE RAAD IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN</b>	79
<b>III.1.</b>	<b>Inleiding</b>	79
<b>III.2.</b>	<b>Rol van de raad in de plan- en besluitvormingsfase</b>	79
III.2.1.	<i>Raad en raadscommissies</i>	80
III.2.2.	<i>1988: de politieke "go" voor het verrichten van studies naar de Noord/Zuidlijn</i>	81
III.2.3.	<i>1991: akkoord met aantal principekeuzen en randvoorwaarden</i>	81
III.2.4.	<i>1996: principebesluit tot aanleg</i>	83
III.2.5.	<i>1997: referendum over principebesluit</i>	86
III.2.6.	<i>2000: aanvaarding subsidiebeschikking van het Rijk</i>	87
III.2.7.	<i>2002: go-besluit voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn</i>	88
<b>III.3.</b>	<b>Rol van de raad in de uitvoeringsfase</b>	98
III.3.1.	<i>Beslissing tot zelf verzekeren in 2003</i>	98
III.3.2.	<i>Overschrijdingen 2004</i>	99
III.3.3.	<i>Periode na commissie Sorgdrager</i>	103
III.3.4.	<i>Overschrijdingen 2007</i>	103
III.3.5.	<i>Regeling Risicovolle Projecten</i>	104
III.3.6.	<i>Overschrijdingen 2008</i>	106
III.3.7.	<i>Informatievoorziening in de uitvoeringsfase omtrent kostenstijgingen</i>	107
III.3.8.	<i>Informatievoorziening in de uitvoeringsfase omtrent planning</i>	109
III.3.9.	<i>Rol rekeningencommissie</i>	110
<b>IV.</b>	<b>ROL VAN HET COLLEGE IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN</b>	113
<b>IV.1.</b>	<b>Inleiding</b>	113
<b>IV.2.</b>	<b>Vormgeving bestuurlijke coördinatie en sturing</b>	113
IV.2.1.	<i>Het college als dagelijks bestuur binnen de gemeente</i>	113
IV.2.2.	<i>Collegiaal bestuur: gezamenlijke verantwoordelijkheid</i>	114
IV.2.3.	<i>Van monisme naar dualisme binnen het gemeentebestuur</i>	114
IV.2.4.	<i>Het Bestuurlijk Team als instrument in de bestuurlijke coördinatie</i>	115



<b>IV.3.</b>	<b>Invulling rol college in project Noord/Zuidlijn</b>	116
<i>IV.3.1.</i>	<i>De periode ultimo 1988 tot en met medio 1998</i>	116
<i>IV.3.2.</i>	<i>Onderhandelingen met het Rijk en subsidiebeschikking (juni 1998 - juni 2000)</i>	117
<i>IV.3.3.</i>	<i>Aanbestedingen en go-besluit (juni 2000 – oktober 2002)</i>	119
<i>IV.3.4.</i>	<i>Bestuurlijke sturing in de uitvoeringsfase (tot medio 2006)</i>	122
<i>IV.3.5.</i>	<i>Bestuurlijke sturing vanaf medio 2006</i>	124
<i>IV.3.6.</i>	<i>Analyse van de bestuurlijke sturing en coördinatie</i>	126
<b>IV.4.</b>	<b>De rol van de burgemeester</b>	127
<i>IV.4.1.</i>	<i>De bijzondere positie van de burgemeester</i>	127
<i>IV.4.2.</i>	<i>Zorgplicht zonder bevoegdheden</i>	128
<i>IV.4.3.</i>	<i>Invulling rol van de burgemeester in het project Noord/Zuidlijn</i>	129
<b>V.</b>	<b>ROL VAN HET AMBTELIJK APPARAAT IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN</b>	131
<b>V.1.</b>	<b>Inleiding</b>	131
<b>V.2.</b>	<b>Rol dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer</b>	131
<i>V.2.1.</i>	<i>Verantwoordelijkheden dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer</i>	131
<i>V.2.2.</i>	<i>Invulling rol door divv</i>	133
<b>V.3.</b>	<b>Rol bestuursdienst</b>	134
<i>V.3.1.</i>	<i>Verantwoordelijkheden en invulling rol directie Stedelijke Bestuursadvisering</i>	135
<i>V.3.2.</i>	<i>Verantwoordelijkheden en invulling rol Concern Financiën</i>	137
<b>V.4.</b>	<b>Rol Financiële Adviesgroep</b>	139
<i>V.4.1.</i>	<i>Verantwoordelijkheden Financiële Adviesgroep</i>	139
<i>V.4.2.</i>	<i>Invulling rol Financiële Adviesgroep</i>	140
<b>V.5.</b>	<b>Rol Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM)</b>	141
<i>V.5.1.</i>	<i>Verantwoordelijkheden ACAM</i>	141
<i>V.5.2.</i>	<i>Invulling rol ACAM</i>	141
<b>VI.</b>	<b>TOTSTANDKOMING SUBSIDIEAFSPRAKEN MET HET RIJK</b>	145
<b>VI.1.</b>	<b>Inleiding</b>	145
<b>VI.2.</b>	<b>Van ideevorming tot subsidieaanvraag</b>	145
<i>VI.2.1.</i>	<i>Vroege historie</i>	145
<i>VI.2.2.</i>	<i>Samenwerkingsovereenkomst</i>	145
<i>VI.2.3.</i>	<i>Indiening subsidieaanvraag</i>	146
<i>VI.2.4.</i>	<i>Budgetraming ten behoeve van de subsidieaanvraag</i>	147
<b>VI.3.</b>	<b>Reactie Rijk naar aanleiding van de subsidieaanvraag</b>	148
<i>VI.3.1.</i>	<i>Eerste periode na indiening</i>	148
<i>VI.3.2.</i>	<i>Beoordeling Bouwdienst van de budgetraming subsidieaanvraag</i>	148

VI.3.3.	<i>Beeldvorming in de landelijke politiek</i>	149
VI.3.4.	<i>De 95/5- en de lumpsum regeling</i>	149
VI.3.5.	<i>Reactie Amsterdam op lumpsum voorstel</i>	150
<b>VI.4.</b>	<b>Definitieve onderhandelingen</b>	151
VI.4.1.	<i>Redenen om te kiezen voor de lumpsum constructie</i>	151
VI.4.2.	<i>Besprekingen in het Bestuurlijk Team en ambtelijke adviezen</i>	152
VI.4.3.	<i>Aanloop naar definitieve onderhandelingen</i>	152
VI.4.4.	<i>Bestuurlijk overleg met de minister</i>	153
VI.4.5.	<i>Bestuurlijk vervolgoverleg</i>	153
VI.4.6.	<i>Principeakkoord tussen het Rijk en de gemeente</i>	154
<b>VI.5.</b>	<b>Uiteindelijke subsidiebeschikking</b>	154
VI.5.1.	<i>Tegemoetkoming minister</i>	154
VI.5.2.	<i>Geen ruimte voor aanvullende aanvragen</i>	155
<b>VI.6.</b>	<b>Ontwikkelingen na afgifte definitieve subsidiebeschikking</b>	155
VI.6.1.	<i>Extra ambtelijke en bestuurlijke overleggen</i>	155
VI.6.2.	<i>Motie Giskes</i>	156
VI.6.3.	<i>BTW en indexering</i>	156
<b>VI.7.</b>	<b>Hoe (on)gewoon was de lumpsum constructie?</b>	157
<b>VII.</b>	<b>AANBESTEDINGEN EN CONTRACTVORMING</b>	159
<b>VII.1.</b>	<b>Overzicht aanbestedingsrondes</b>	159
VII.1.1.	<i>Eerste aanbesteding</i>	160
VII.1.2.	<i>Tweede aanbesteding</i>	164
VII.1.3.	<i>Derde aanbesteding</i>	168
<b>VII.2.</b>	<b>Onderhandelingsproces van complexe contracten</b>	169
VII.2.1.	<i>Centraal Station (Contract 3.1/3.2)</i>	169
VII.2.2.	<i>Diepe stations (Contract 5.2-7.2)</i>	171
VII.2.3.	<i>Boortunnels (Contract 4.2)</i>	173
<b>VII.3.</b>	<b>Aanbestedingsresultaten</b>	174
<b>VII.4.</b>	<b>Brief van projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan portefeuillehouder Noord/Zuidlijn</b>	176
VII.4.1.	<i>Inhoudelijke analyse</i>	176
VII.4.2.	<i>Juistheid en volledigheid van de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn</i>	177
<b>VIII.</b>	<b>PROJECTORGANISATIE NOORD/ZUIDLIJN</b>	179
<b>VIII.1.</b>	<b>Inleiding</b>	179
<b>VIII.2.</b>	<b>Vormgeving en werking projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase</b>	179
VIII.2.1.	<i>Inleiding</i>	179
VIII.2.2.	<i>De planvorming (1988 – 1993)</i>	179
VIII.2.3.	<i>De definiëring van het project (1993 t/m 1997)</i>	181
VIII.2.4.	<i>De uitwerking van het project (1998 – 2002)</i>	184

VIII.2.5.	<i>De rol van de auditcommissie Noord/Zuidlijn</i>	188
VIII.2.6.	<i>De organisatie van de aanbesteding en contractvorming met aannemers</i>	191
<b>VIII.3.</b>	<b>Vormgeving en werking projectorganisatie in de uitvoeringsfase</b>	192
VIII.3.1.	<i>Omschakeling naar een uitvoeringsorganisatie</i>	192
VIII.3.2.	<i>Contractmanagement, directievoering en toezicht</i>	195
VIII.3.3.	<i>Werking van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase</i>	198
<b>VIII.4.</b>	<b>Reorganisatie van de projectorganisatie vanaf september 2007</b>	206
VIII.4.1.	<i>Aanleiding reorganisatie september 2007</i>	206
VIII.4.2.	<i>Nieuwe vormgeving projectorganisatie</i>	209
VIII.4.3.	<i>Werking nieuwe projectorganisatie</i>	211
<b>IX.</b>	<b>KNELPUNTEN IN DE UITVOERING</b>	215
<b>IX.1.</b>	<b>Inleiding</b>	215
<b>IX.2.</b>	<b>Vergunningverlening Noord/Zuidlijn</b>	215
IX.2.1.	<i>Verantwoordelijkheden vergunningverlening</i>	215
IX.2.2.	<i>Organisatie en verloop van vergunningverlening</i>	216
<b>IX.3.</b>	<b>Knelpunten in de contractuitvoering</b>	220
IX.3.1.	<i>Problemen met de complexe contracten</i>	220
IX.3.2.	<i>Specifieke problemen Centraal Station</i>	223
IX.3.3.	<i>Specifieke problemen Diepe stations</i>	224
<b>IX.4.</b>	<b>Heronderhandelingsproces complexe contracten</b>	226
IX.4.1.	<i>Evaluatie van contracten</i>	226
IX.4.2.	<i>Centraal Station</i>	227
IX.4.3.	<i>Diepe stations</i>	228
IX.4.4.	<i>Boortunnels</i>	228
<b>IX.5.</b>	<b>Tunnel- en brandveiligheid Diepe stations</b>	229
IX.5.1.	<i>Het veiligheidsconcept van de Noord/Zuidlijn</i>	229
IX.5.2.	<i>Betrokkenheid brandweer bij veiligheidsbeoordeling Noord/Zuidlijn</i>	232
IX.5.3.	<i>Vergunningverleningsproces</i>	233
IX.5.4.	<i>Beroeps- en bezwaarprocedures</i>	234
IX.5.5.	<i>Convenant brand- en vluchtveiligheid Noord/Zuidlijn</i>	235
<b>IX.6.</b>	<b>Lekkages en verzakkingen aan de Vijzelgracht</b>	236
IX.6.1.	<i>Bouwmethode en lekkages Diepe stations</i>	236
IX.6.2.	<i>Lekkage 17 juni 2008</i>	238
IX.6.3.	<i>Lekkage 19 juni 2008</i>	238
IX.6.4.	<i>Lekkage 10 september 2008</i>	242
IX.6.5.	<i>Bestuurlijke omgang met verzakkingen aan de Vijzelgracht</i>	245
IX.6.6.	<i>Hervatten werkzaamheden Vijzelgracht en vertraging in de uitvoering</i>	246

<b>X.</b>	<b>KOSTENONTWIKKELING EN PLANNING NOORD/ZUIDLIJN</b>	247
<b>X.1.</b>	<b>Inleiding</b>	247
<b>X.2.</b>	<b>Typologie van kosten en financiële risico's</b>	247
<b>X.3.</b>	<b>Analyse evolutie projectbudget</b>	249
X.3.1.	<i>Evolutie projectbudget tijdens de plan- en besluitvormingsfase</i>	249
X.3.2.	<i>Evolutie projectbudget tijdens uitvoeringsfase</i>	254
X.3.3.	<i>Evolutie bouwkosten 2002-2009: detailanalyse complexe contracten</i>	261
X.3.4.	<i>Dekking projectbudget</i>	267
<b>X.4.</b>	<b>Bijstellingen in kostenprognoses</b>	269
X.4.1.	<i>Bijstellingen in prognoses van bouwkosten</i>	269
X.4.2.	<i>Bijstellingen in prognoses van advieskosten</i>	276
X.4.3.	<i>Prognose einde werk 2006: negatief advies Financiële Adviesgroep</i>	280
X.4.4.	<i>Vaststellingen ten aanzien van bijstellingen in kostenprognoses</i>	282
<b>X.5.</b>	<b>Projectplanning</b>	284
X.5.1.	<i>Planningsmethodes</i>	285
X.5.2.	<i>Impact planningsmethode op einddatum project Noord/Zuidlijn</i>	286
X.5.3.	<i>Communicatie over planning en einddatum project Noord/Zuidlijn</i>	287
X.5.4.	<i>Verwerking tijdsschade in budget</i>	290
<b>X.6.</b>	<b>Risicobeheersing en externe adviezen</b>	292
X.6.1.	<i>Risicobeheersing tijdens de plan- en besluitvormingsfase</i>	292
X.6.2.	<i>Risicobeheersing tijdens de uitvoeringsfase</i>	293
<b>XI.</b>	<b>VERZEKERINGEN NOORD/ZUIDLIJN</b>	299
<b>XI.1.</b>	<b>Inleiding</b>	299
<b>XI.2.</b>	<b>Welke verzekeringen worden in een project als de Noord/Zuidlijn doorgaans afgesloten?</b>	299
XI.2.1.	<i>Construction All Riskverzekering (CAR-verzekering)</i>	300
XI.2.2.	<i>Aansprakelijkheidsverzekering Bedrijven (AVB-verzekering)</i>	301
XI.2.3.	<i>Beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BA-verzekering)</i>	301
XI.2.4.	<i>Professional Indemnity/Liability Insurance (PI-verzekering)</i>	301
<b>XI.3.</b>	<b>Het verzekeringsproces van het project Noord/Zuidlijn</b>	302
XI.3.1.	<i>Principebesluit tot aanleg</i>	302
XI.3.2.	<i>Eerste poging (1998 – 2002)</i>	303
XI.3.3.	<i>Tweede poging (2002-2003)</i>	303
XI.3.4.	<i>Zelf-verzekeren (mei 2003)</i>	304
XI.3.5.	<i>Marktverkenning (2003 – 2005)</i>	306
XI.3.6.	<i>Schadehandboek: DNB versus gemeente Amsterdam</i>	306
XI.3.7.	<i>Derde poging ter afsluiting van een CAR-verzekering (2005-2007)</i>	308

XI.3.8.	<i>Evolutie van het Verzekeringsbudget</i>	309
XI.3.9.	<i>Informatiekanalen met betrekking tot verzekeringen</i>	311
XI.3.10.	<i>Vaststellingen</i>	312
<b>XI.4.</b>	<b>Hoe is het project Noord/Zuidlijn op dit moment verzekerd?</b>	312
XI.4.1.	<i>Welke keuzes werden aanvankelijk gemaakt?</i>	312
XI.4.2.	<i>Verzekering Noord/Zuidlijn anno 2009</i>	314
XI.4.3.	<i>Verzekering Noord/Zuidlijn en verzekeringskeuzen in andere infrastructuurprojecten</i>	318
XI.4.4.	<i>Is de Noord/Zuidlijn op dit moment afdoende verzekerd?</i>	320
XI.4.5.	<i>Vaststellingen</i>	322
<b>XI.5.</b>	<b>Nut en noodzaak van een Beroepsaansprakelijkheidsverzekering/PI-verzekering</b>	322
XI.5.1.	<i>Definitie</i>	323
XI.5.2.	<i>BA-schade</i>	323
XI.5.3.	<i>Het belang van een BA-verzekering voor een project als de Noord/Zuidlijn</i>	323
<b>XI.6.</b>	<b>Informatievoorziening over verzekeringen</b>	324
XI.6.1.	<i>Go-besluit - 9 oktober 2002</i>	324
XI.6.2.	<i>Raadsbesluit zelf-verzekeren - 14 mei 2003</i>	326
XI.6.3.	<i>Afsluiten WA-verzekering/CAR-verzekering – 2005/2007</i>	326
<b>XII.</b>	<b>BOORPROCES NOORD/ZUIDLIJN: RISICOANALYSES EN ONDERZOEKEN</b>	327
<b>XII.1.</b>	<b>Inleiding</b>	327
<b>XII.2.</b>	<b>Onderzoeken en proeven voorafgaand aan het go-besluit</b>	327
XII.2.1.	<i>De keuze voor het boren</i>	327
XII.2.2.	<i>Mogelijkheid van ondiepere ligging boortunnels</i>	329
XII.2.3.	<i>Betrokkenheid Bouwdienst</i>	330
XII.2.4.	<i>Aanvullend onderzoek en proeven naar specifieke risico's</i>	331
XII.2.5.	<i>Vaststellingen voorafgaande het go-besluit</i>	335
<b>XII.3.</b>	<b>Huidige risico's boorproces</b>	336
XII.3.1.	<i>Onderzoek commissie Veerman</i>	336
XII.3.2.	<i>Aanvullend onderzoek naar specifieke risico's</i>	337
XII.3.3.	<i>Huidige stand van zaken</i>	339
XII.3.4.	<i>Vaststellingen</i>	340
<b>XIII.</b>	<b>VERVOERSWAARDE EN EXPLOITATIE NOORD/ZUIDLIJN</b>	343
<b>XIII.1.</b>	<b>Inleiding</b>	343
<b>XIII.2.</b>	<b>Vervoerswaarde Noord/Zuidlijn</b>	343
XIII.2.1.	<i>Inleidende beschouwingen</i>	343
XIII.2.2.	<i>Overzicht studies en prognoses</i>	345
XIII.2.3.	<i>Nut en noodzaak van de Noord/Zuidlijn</i>	352
<b>XIII.3.</b>	<b>Kostendekkingsgraad Noord/Zuidlijn: exploitatie-opbrengsten en -kosten</b>	355

XIII.3.1.	<i>Inleidende beschouwingen</i>	355
XIII.3.2.	<i>Overzicht studies</i>	355
XIII.4.	<b>Kosten-batenanalyses Noord/Zuidlijn</b>	360
XIII.5.	<b>Kritiek op vervoerswaarde en exploitatieberekeningen</b>	363
XIII.6.	<b>Vaststellingen ten aanzien van vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn</b>	363
XIV.	<b>VERANTWOORDING VAN HET ENQUÊTEONDERZOEK</b>	365
XIV.1.	<b>Inleiding en samenvatting</b>	365
XIV.2.	<b>Werkwijze van de enquêtecommissie</b>	366
XIV.3.	<b>Een kader voor de informatievoorziening: werkafspraken met het college</b>	369
XIV.4.	<b>Het aanleveren van stukken vanuit het college</b>	371
XIV.5.	<b>Eigen informatievergaring door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	376
XIV.6.	<b>Vertrouwelijkheid</b>	377
XIV.7.	<b>De medewerking van externe betrokkenen in het enquêteonderzoek</b>	380
XIV.8.	<b>Het oproepen van getuigen</b>	381
	<b>BIJLAGE 1</b>	
	<b>Raadsvoordrachten tot instellen raadsenquête en benoemen leden enquêtecommissie Noord/Zuidlijn</b>	385
	<b>BIJLAGE 2</b>	
	<b>Werkafspraken enquête inzake voorbereiding besluitvorming en uitvoering bouw Noord/Zuidlijn</b>	403
	<b>BIJLAGE 3</b>	
	<b>Overzicht deelnemers aan oriënterende interviews, besloten verhoren en openbare verhoren</b>	411
	<b>Overzicht deelnemers aan oriënterende interviews</b>	413
	<b>Overzicht deelnemers aan besloten verhoren</b>	416
	<b>Overzicht deelnemers aan openbare verhoren</b>	419
	<b>BIJLAGE 4</b>	
	<b>Correspondentie tussen enquêtecommissie Noord/Zuidlijn en het college</b>	423

## **VOORWOORD**

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn van de gemeenteraad van Amsterdam.

De aanleg van de Noord/Zuidlijn kenmerkt zich vanaf het begin door tegenslagen die dikwijls direct een effect hebben op het dagelijks leven van Amsterdammers. Omwonenden en ondernemers ondervinden vanaf de aanvang van de bouwwerkzaamheden overlast. Daarnaast verzakten huizen op de Vijzelgracht met ingrijpende gevolgen voor bewoners. Deze laatste ontwikkelingen waren op 10 september 2008 de aanleiding tot stillegging van de bouw van de stations Vijzelgracht en Rokin. Daarmee kwam de verdere aanleg van de Noord/Zuidlijn onder druk te staan.

De kostenoverschrijding van € 295 miljoen van begin 2009 is de directe aanleiding tot dit onderzoek. De gemeentelijke bijdrage komt daarmee op een bedrag van € 1 360 miljoen, een verviervoudiging van het budget. Volgens planning zal de Noord/Zuidlijn nu gereed zijn in 2017, acht jaar later dan oorspronkelijk de bedoeling was.

De opdracht van de enquêtecommissie is waarheidsvinding over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering en daarbij lering te trekken uit het verleden.

De commissie Veerman heeft in het voorjaar van 2009 in opdracht van het college onderzoek gedaan naar de verdere afbouw van de Noord/Zuidlijn. De raad heeft de conclusies en aanbevelingen overgenomen. In aanvulling daarop doet de enquêtecommissie een aantal aanbevelingen die van belang zijn voor de verdere aanleg van de Noord/Zuidlijn.

De enquêtecommissie trekt harde conclusies. Zij realiseert zich hierbij dat zij met de wijsheid van achteraf dit onderzoek heeft verricht, maar benadrukt dat zij dit gegeven zorgvuldig heeft gewogen in haar oordelen.

De enquêtecommissie spreekt de hoop uit dat dit onderzoek bijdraagt aan de professionalisering van de omgang met grote en risicovolle projecten binnen de gemeente Amsterdam.

Tot slot wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek.

Namens de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,

Maurice Limmen  
Voorzitter

### Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn



*Foto: Sander van der Torren*

*v.l.n.r.*

F. de Wolf (PvdA), mevr. C. Boelhouwer (SP), M.H.J. Limmen (voorzitter, CDA), mevr. M. Pe (secretaris), de heer B. Geurts (GroenLinks), mevr. P.M. Buurma-Haitsma (VVD).



### Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn en ondersteuning



Foto: Sander van der Torren

*Achteraan v.l.n.r.*

R. Groeneveld, J.M. van den Berg, mevr. M.A.M. Dieperink, mevr. S.L. Thio, P.R. Miedema, A.D. Jongbloed, M. Flipse, F.A.J. de Visser

*Derde rij v.l.n.r*

mevr. M. Gossler, E.P.J. de Boer, B. Desmet, P.E.F. Rijcken

*Tweede rij v.l.n.r.*

C. Peeters, B. Vankerckhove, F. Hendrickx, T.G. Moester, T. Dorhout Mees

*Voorste rij v.l.n.r.*

mevr. M. Pe, B. Geurts, M.H.J. Limmen, mevr. P.M. Buurma-Haitsma, mevr. C. Boelhouwer, mevr. E. VanTendelo

*Op de foto ontbreken*

Mevr. M. Duin, W.J. Dudink, M.G.J. Luttikhuis, mevr. A. Rugebregt, mevr. M. Van Hoydonck, E. Pernot, M. Chao-Duivis, E. Van der Dussen, A. de Groot, D. Elzinga, M.A.P. Bovens, H.A.L. van Hoof



## I. INLEIDING

### I.1. Aanleiding voor de raadsenquête naar het project Noord/Zuidlijn

Op 19 februari 2009 werd door het college van Burgemeester en Wethouders (hierna het college) bekend gemaakt dat de jaarlijkse doorrekening van de Noord/Zuidlijn een nog aanmerkelijk ongunstiger beeld liet zien dan op grond van de verzakkingen in de Vijzelgracht en de discussie in 2008 kon worden vermoed. Daarop hebben de fracties van GroenLinks en van de Partij van de Arbeid het initiatief genomen voor het instellen van een raadsenquête en daartoe een raadsvoordracht ingediend<sup>1</sup>.

Als reden voor de enquête werd in de raadsvoordracht van 6 maart 2009 geduid dat de doorrekening tot einde project voor zover bekend opnieuw een grote financiële tegenvaller opleverde, en opnieuw vertraging in de voorziene oplevering. Er bleken opnieuw tot dan toe onbekende risico's geïdentificeerd te zijn, die tot negatievere prognoses zouden leiden. Dit impliceerde dat er ten opzichte van het najaar 2008 een nieuwe situatie was ontstaan. De gezamenlijke partijen in de gemeenteraad hadden de behoefte om de ontstane situatie te doorgronden om een antwoord te vinden op de vraag: *'Hoe heeft het zo ver kunnen komen?'*

De raad van de gemeente Amsterdam heeft op 11 maart 2009 met algemene stemmen besloten tot het instellen van een raadsenquête naar de besluitvorming en de uitvoering van de Noord/Zuidlijn. De directe aanleiding voor dit besluit was de grote overschrijding van het budget en de planning van het project Noord/Zuidlijn in 2009 evenals het aftreden van de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn als gevolg daarvan. Deze gebeurtenissen stonden niet op zichzelf en hadden een jarenlange voorgeschiedenis van telkens weer nieuwe aangekondigde (zeer aanzienlijke) budgetoverschrijdingen en telkens weer nieuwe aangekondigde verdere vertragingen bij het gereed zijn van de Noord/Zuidlijn. Daarnaast was door de verzakkingen aan de Vijzelgracht de geloofwaardigheid van het project Noord/Zuidlijn sterk onder druk komen te staan.

### I.2. Het vaststellen van bestuurlijke verantwoordelijkheid

In de gemeente Amsterdam is nog niet eerder een raadsenquête gehouden; tot nu toe waren de desbetreffende bepalingen uit de Gemeentewet en de tot uitvoering daarvan vastgestelde gemeentelijke 'Verordening inzake het recht van onderzoek' (raadsbesluit van 28 februari 2002, nrs 157 en 210) voor Amsterdam een dode letter gebleven. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wil dit hoofdstuk daarom beginnen met te schetsen wat de functie is van een raadsenquête binnen het gemeentelijk bestel, omdat dit richting heeft gegeven aan de inrichting van haar onderzoek.

De Wet dualisering gemeentebestuur uit 2002 heeft een fundamentele wijziging gebracht in de taakverdeling tussen college en raad bij het besturen

<sup>1</sup> In de bijlage is raadsvoordracht nummer 124, d.d. 6 maart 2009 bijgesloten met de officiële voordracht inzake enquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

van de gemeente, en daarmee is ook de onderlinge verhouding tussen die twee fundamenteel gewijzigd. Kon voordien nog gezegd worden dat de gemeente althans op papier bestuurd werd door de raad en het college gezamenlijk (wat bijvoorbeeld zichtbaar was doordat een wethouder tevens raadslid was), als gevolg van de wetwijziging van 2002 is in de wet vastgelegd en verankerd, dat de gemeente bestuurd wordt door het college, en worden in de wet (nagenoeg) alle bestuurlijke taken en bevoegdheden van de gemeente toebedeeld aan het college. Voor de uitvoering van die bestuurlijke taken kan het college beschikken over het ambtelijk apparaat van de gemeente, waarover het college de regie voert en waarvoor het college dus ook politiek/bestuurlijk verantwoordelijk is. Gelet op dit takenpakket en deze verantwoordelijkheid wordt in het systeem van de Gemeentewet het zijn van wethouder of burgemeester beschouwd als een ambt dat professioneel (dat wil zeggen bij wijze van beroepsactiviteit) wordt uitgeoefend en waarvoor dus ook een dienovereenkomstig salaris wordt ontvangen.

In het gedualiseerde bestel moet de raad in de visie van de wetgever echter zoveel mogelijk wegblijven uit de bestuurskamer en zich zo goed mogelijk concentreren op zijn taak als lokale volksvertegenwoordiging; de raad dient zich te beperken tot het vaststellen van het beleid op hoofdlijnen, en het controleren van het door het college gevoerde bestuur. Omdat in dit wettelijk systeem de raadsleden vooral volksvertegenwoordiger zijn met een in omvang beperkte taak, moet het zijn van raadslid volgens de wetgever een onbezoldigde nevenactiviteit blijven die naast de gewone beroepsactiviteiten wordt uitgeoefend (en waarvoor dus uitsluitend een onkostenvergoeding wordt ontvangen).

Voor het vaststellen van het beleid op hoofdlijnen beschikt de raad over het recht om verordeningen vast te stellen en over het budgetrecht (het recht om bij begroting vast te stellen hoeveel geld het college mag uittrekken voor welke gemeentelijke activiteiten, waarmee de raad dus financiële prioriteiten stelt aan het college). Daarnaast moet de raad het door het college gevoerde bestuur controleren. Voor die controlerende taak is van belang, dat de raad voldoende op de hoogte raakt van het door het college gevoerde bestuur. Omdat burgemeester en wethouders - die de stad besturen bij wijze van dagtaak en daartoe de regie voeren over de ambtelijke organisatie - over het door hen gevoerde bestuur uiteraard een grote informatievoorsprong hebben op raadsleden die op afstand staan van die organisatie en voor wie het raadslidmaatschap een nevenactiviteit is, is in de Wet dualisering gemeentebestuur de verantwoordingsplicht van het college aan de raad aangescherpt. Meer in het bijzonder is in 2002 een actieve informatieplicht voor het college in de wet opgenomen.

De aldus geschetste rolverdeling en onderlinge verhouding tussen raad en college, is door de wetgever in artikel 169 Gemeentewet vastgelegd. In artikel 169 Gemeentewet is bepaald, dat de leden van het college, tezamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur (lid 1: de politieke verantwoordingsplicht van het college aan de raad); dat zij de raad alle inlichtingen moeten geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (lid 2: de actieve informatieplicht van het college); dat zij de raad mondeling of schriftelijk de inlichtingen moeten verschaffen die door één of meer leden van de raad gevraagd zijn (lid 3: de passieve informatieplicht van het college).

Kort samengevat: de raad stelt het gemeentelijk beleid op hoofdlijnen vast (met name door het stellen van budgettaire grenzen), maar het college voert het dagelijks bestuur; voor het gevoerde bestuur is het college echter verantwoording schuldig aan de raad, en om de raad in staat te stellen het college te controleren dient het college, gevraagd maar ook ongevraagd, aan de raad alle relevante informatie te verstrekken.

De wetgever heeft zich gerealiseerd dat in dit stelsel de raad het college moet controleren op basis van informatie die hij van het college zelf ontvangt. Om de positie van de raad tegenover het college en de controlefunctie van de raad te versterken, heeft de wetgever in 2002 het recht van enquête toegekend aan de raad. Dat recht houdt kort gezegd in dat een gemeenteraad kan besluiten tot het instellen van een enquête en een enquêtecommissie om onderzoek te verrichten. Een dergelijke enquêtecommissie kan (oud)ambtenaren, (oud)college-leden en (oud)raads(commis)sieleden als getuigen horen, en de betrokkenen zijn wettelijk verplicht dan een getuigenverklaring af te leggen; daarnaast zijn de bedoelde personen verplicht alle informatie waarover zij beschikken desgevraagd aan de enquêtecommissie te verstrekken; ambtenaren zijn bovendien verplicht aan de enquêtecommissie alle gevraagde medewerking te verlenen. Het feit dat de enquêtecommissie bevoegd is dwangmiddelen te gebruiken, toont aan dat de wetgever groot gewicht heeft gehecht aan het (democratisch) recht van de gemeenteraad om juist en volledig te worden geïnformeerd over het gevoerde bestuur. Het niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een raadsenquête levert een strafbaar feit op met een mogelijke gevangenisstraf of geldboete als gevolg.

Het recht van enquête is daarmee bij uitstek bedoeld als instrument van de gemeenteraad om de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college vast te stellen voor het gevoerde bestuur. Het recht van enquête houdt in dat de gemeenteraad als het moet zelf, zonder tussenkomst en met name ook zonder regie van het college, zich toegang kan verschaffen tot alle informatie die binnen 'het gemeentelijk huis' aanwezig is. Met een raadsenquête wordt de verplichting van het college om zich jegens de raad en daarmee jegens de burger te verantwoorden voor het door hem gevoerde bestuur geborgd.

### **I.3. Samenstelling en organisatie van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

#### **I.3.1. Samenstelling**

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft bestaan uit:

- De heer mr M.H.J. Limmen, voorzitter (CDA);
- Mevrouw C. Boelhauer (SP);
- Mevrouw P.M. Buurma-Haitsma (VVD);
- De heer drs. B. Geurts (GroenLinks);
- De heer dr. F. de Wolf (PvdA).

De heer R.Th.M. Nederveen die eerder deel uitmaakte van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is bij de start van de werkzaamheden van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn teruggetreden en vervangen door mevrouw P.M. Buurma-Haitsma. Mevrouw R. Alberts, die eerder deel uitmaakte van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, is lopende het enquêteonderzoek uit de

enquêtecommissie Noord/Zuidlijn getreden en vervangen door mevrouw C. Boelhauer.

Secretaris van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is geweest mevrouw mr. M. Pe, griffier van de gemeenteraad Amsterdam.

### ***1.3.2. Organisatie***

Een enquêtecommissie kan binnen de grenzen van de desbetreffende artikelen uit de Gemeentewet en de tot uitvoering daarvan vastgestelde gemeentelijke "Verordening inzake het recht van onderzoek" haar eigen organisatie inrichten en haar werkwijze bepalen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft meteen na haar instelling een aantal zaken ter hand genomen:

- Overleg entameren met het college om werkafspraken te maken en deze vast te leggen in een informatieprotocol;
- Het nader uitwerken van de onderzoeksopdracht;
- Het aantrekken van een staf;
- Het formeren van een klankbordgroep.

#### *Leiding staf*

De staf stond onder leiding van de secretaris van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn mevr. mr. M. Pe.

#### *Stafondersteuning*

De ondersteunende staf van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn bestond uit mevr. M. Duin (secretaresse raadsgriffie), P.R. Miedema (documentalist raadsgriffie), mevr. S.L. Thio (voorlichter raadsgriffie), en de tijdelijke medewerkers W.J. Dudink (informatiespecialist bestuursdienst), A.D. Jongbloed, F.A.J. de Visser en mevr. M. Gossler.

#### *Ondersteuning inkoop en aanbesteding*

De begeleiding van de aanbesteding van het onderzoek is verzorgd door M.G.J. Luttikhuis (inkoopadviseur bestuursdienst). Bij de begeleiding van de inkoop van het drukken van het rapport is mevr. A. Rugebregt (inkoopadviseur bestuursdienst) betrokken geweest.

#### *Onderzoeksondersteuning*

Het onderzoek werd uitgevoerd door het onderzoeksbureau Policy Research Corporation. De volgende onderzoekers werkten mee: professor dr. C. Peeters, F. Hendrickx MSc., T.G. Moester MSc., mevr. E. VanTendelo MSc., P.E.F. Rijcken MSc., mevr. M. Van Hoydonck MSc., E.P.J. de Boer MSc. LL.M., B. Desmet MSc., dr. E. Pernot en B. Vankerckhove MSc.

Op het vlak van bouwrecht, contractenrecht, verzekeringsrecht en staatsrecht is onderzoek gedaan door de volgende deskundigen: Professor mr. dr. M. Chao-Duivis (Instituut voor Bouwrecht), mr. T. Dorhout Mees (Nysingh advocaten), mr. E. van der Dussen (Nysingh advocaten), mr. ir. A. de Groot (Van Diepen Van der Kroef advocaten) en professor mr. D. Elzinga (Rijksuniversiteit Groningen).

#### *Algemene juridische ondersteuning*

De Enquêtecommissie is over juridische aangelegenheden geadviseerd door mr. J.M. van den Berg en mevr. mr. M.A.M. Dieperink (beiden Höcker advocaten).

*Verslaglegging en multimedia voorzieningen*

De verslaglegging van de oriënterende gesprekken, besloten en openbare verhoren is verzorgd door Notuleerservice Nederland. De multimedia voorzieningen zijn verzorgd door NotuBiz in samenwerking met MyBit Multimedia Development.

De raad van Amsterdam acht het van groot belang dat al zijn commissie- en raadsvergaderingen voor belangstellenden integraal en live op internet te volgen zijn en dat de opnames van deze vergaderingen worden opgenomen in het voor een ieder vrij toegankelijke raadsinformatiesysteem van de raad ([www.gemeenteraad.amsterdam.nl](http://www.gemeenteraad.amsterdam.nl)). Een simpel zoekstelsel zorgt ervoor dat passages van vergaderingen teruggezien kunnen worden.

Mede gelet op de grote publieke belangstelling, zowel binnen als buiten de stad Amsterdam is ervoor gekozen om de verhoren via diverse media in beeld en geluid uit te zenden. Hiervoor is gebruik gemaakt van remote camerasystemen en van een professionele meercameraregie om opnames ook voor televisieuitzending geschikt te maken.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft ervoor gekozen om ook de openbare verhoren en de presentatie van haar rapport integraal en live op internet uit te zenden op [www.enquetenoordzuidlijn.nl](http://www.enquetenoordzuidlijn.nl). Ook zijn de volledige verhoren in beeld en geluid terug te vinden in een verhoorarchief ([www.enquetenoordzuidlijn.nl](http://www.enquetenoordzuidlijn.nl)). Daarnaast zijn alle openbare verhoren onder verantwoordelijkheid van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn integraal uitgezonden op de lokale televisiezender AT5 en konden de verhoren worden gevolgd via diverse in het stadhuis aanwezige beeldschermen alsmede op het interne televisiekanaal van het stadhuis.

*Klankbordgroep*

Als kritisch klankbord ten behoeve van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit: Professor dr. M.A.P. Bovens (Universiteit Utrecht) en H.A.L. van Hoof (oud-staatssecretaris van Defensie, oud-staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en oud-lid van de Tweede Kamer).

#### **I.4. Hoofdopdracht, afbakening en doel enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

In overeenstemming met de desbetreffende artikelen in de Gemeentewet en de Verordening betreffende het recht van onderzoek is op 11 maart 2009 de raadsenquête ingesteld naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn, omvattende de in de raadsvoordracht genoemde elementen (zie hierna). Deze enquête strekt zich uit over het gehele proces vanaf de eerste planvorming in de raad tot de situatie op 11 maart 2009.

Het eerste doel van de enquête is *waarheidsvinding* over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de Noord/Zuidlijn tot 11 maart 2009. Het tweede doel is *lering te trekken* uit het verleden en dit te vertalen in *aanbevelingen* aan de gemeenteraad voor grote projecten in de stad Amsterdam.

De raadsvoordracht gaf de volgende elementen van de besluitvorming mee waarop de raadsenquête zich zou moeten richten:

- *De besluitvorming in het verleden*: hoe is het project voorbereid, hoe is de scope bepaald, hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- *De financiën*: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekend gemaakt;
- *Het totale proces*: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en risico's;
- *De informatievoorziening*: op welke manier is die kennis gemeld aan het college en de raad;
- *Het risicomangement*: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- *De contractvorming*: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd;
- *De organisatie*: hoe heeft het indertijd gekozen organisatiemodel bijgedragen aan het ontstaan van problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

Deze vragen waren hoofdvragen en konden in een later stadium door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn nader worden uitgewerkt met in achtnaam van de toelichtingen die in de raadscommissie Verkeer en Volkshuisvesting van 4 maart 2009 en in de raad van 11 maart 2009 werden gemaakt met betrekking tot de raadsvoordracht voor de instelling van een raadsenquête.

## **I.5. Onderzoeksaanpak enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

Aan het begin van de raadsenquête heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ervoor gekozen om het onderzoek op te splitsen in twee fasen: vooronderzoek en hoofdonderzoek.

### **I.5.1. Vooronderzoek**

Het vooronderzoek is gestart op 23 maart 2009. Het doel van het vooronderzoek was als volgt:

*Het maken van een chronologisch overzicht van de belangrijkste bestuurlijke beslismomenten en identificatie van sleutelfiguren wat betreft de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn in de periode 1988 – 11 maart 2009.*

Ten aanzien van de belangrijkste bestuurlijke beslismomenten diende inzicht gegeven te worden in twee hoofdthema's: risicomangement en informatievoorziening. De hoofdvraag met betrekking tot risicomangement betrof hoe het risicomangement was vormgegeven. Deelvragen hierbij waren:

- Hoe zijn de risico-inschattingen gemaakt?
- Welke maatregelen voor beheersing van de risico's zijn genomen?
- Hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd?
- Hoe is de verzekering vormgegeven?
- Hoe is de planning van het project vormgegeven?
- Op welke wijze is de regie op de planning en contracten geweest?



Met betrekking tot informatievoorziening gaat het om informatievoorziening tussen:

- het Projectbureau Noord/Zuidlijn en ambtenaren;
- het Projectbureau Noord/Zuidlijn en aannemers en anderen;
- het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn;
- ambtenaren en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn;
- de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en het College;
- het college en de raad;
- het college en het Rijk.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een groot scala aan documenten vanaf de start van het project in 1988 waaronder alle verslagen en onderliggende stukken van de gemeenteraad, raadscommissies en het college met betrekking tot de Noord/Zuidlijn, verslagen en onderliggende stukken van overleggen bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn en tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, interne en externe onderzoeken verricht naar de Noord/Zuidlijn, alle voortgangsrapportages en het dossier van de commissie Sorgdrager. Met behulp van informatieverzoeken aan het college zijn deze documenten opgevraagd.

### **1.5.2. Hoofdonderzoek**

In de hoofdonderzoeksfase is verdiepend onderzoek verricht naar een aantal specifieke thema's, zijn oriënterende gesprekken gevoerd, hebben de besloten en openbare verhoren plaatsgevonden en is het onderzoeksrapport geschreven. Het hoofdonderzoek is gestart op 4 mei 2009.

#### *Verdiepend onderzoek*

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft aan de hand van de bevindingen van de eerste onderzoeksfase thema's geselecteerd voor nader onderzoek. Deze thema's vormen de achterliggende hoofdstukken waarop het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is gebaseerd. Het betreft achtereenvolgens de volgende thema's:

- Rol van de raad in het project Noord/Zuidlijn;
- Bestuurlijke actoren in het project Noord/Zuidlijn;
- Ambtelijke advisering in het project Noord/Zuidlijn;
- Totstandkoming subsidieafspraken met het Rijk;
- Aanbestedingen en contractvorming;
- Projectorganisatie;
- Knelpunten in de uitvoering;
- Kostenontwikkeling en planning;
- Verzekeringen;
- Boorproces: risicoanalyses en onderzoeken;
- Vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn.

Het verdiepend onderzoek had tot doel op een aantal onderdelen de analyse aan te scherpen door verbindingen te leggen tussen verschillende stromen van documenten en beslismomenten. Naast desk research hebben oriënterende gesprekken met betrokkenen plaatsgevonden om feiten scherper te krijgen, in de context te plaatsen en om de besloten en openbare verhoren voor te bereiden. De oriënterende gesprekken zijn vertrouwelijk. De oriënterende gesprekken zijn door het onderzoeksbureau verricht. Van deze oriënterende gesprekken zijn woordelijke verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. In totaal hebben er 37 oriënterende gesprekken plaatsgevonden.

Ook hebben ten behoeve van het bespoedigen van de informatievoorziening drie bezoeken aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn plaatsgevonden.

#### *Besloten en openbare verhoren*

In het kader van het enquêteonderzoek hebben zowel besloten als openbare verhoren plaatsgevonden. Een belangrijke reden om dit zo te doen was dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wilde voorkomen dat in een openbaar verhoor onbedoeld (namelijk zonder dat openbaarmaking van die informatie noodzakelijk was voor het vaststellen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college of de waarheidsvinding door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn) informatie naar boven zou komen die de (toekomstige) financiële en juridische positie van de gemeente jegens derden zou kunnen schaden. Tevens waren, door te kiezen voor de vorm van een besloten verhoor, de betrokkenen verplicht te verschijnen en een verklaring af te leggen, en konden deze bovendien onder ede worden verhoord. Een andere reden om te kiezen voor een besloten verhoor was, dat over het besprokene geheimhouding kan worden opgelegd/moet worden bewaard. Door middel van deze geheimhouding werd voor eventuele 'klokkenluiders' de gelegenheid geboden om vrijuit te spreken. Van de besloten verhoren zijn woordelijke verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de verhoorde. De besloten verhoren hebben plaatsgevonden van 15 juni 2009 tot 3 juli 2009. In totaal hebben er 43 besloten verhoren plaatsgevonden.

De openbare verhoren hebben onder ede plaatsgevonden van 14 september 2009 tot en met 29 september 2009. De openbare verhoren waren integraal en live op internet voor een breed publiek toegankelijk en waren direct na afloop daarvan via het verhoorarchief in beeld en geluid via de website van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ([www.enquetenoordzuidlijn.nl](http://www.enquetenoordzuidlijn.nl)) terug te zien. Van de openbare verhoren zijn woordelijke verslagen gemaakt welke ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de verhoorde. In totaal zijn 34 personen door middel van een openbaar verhoor gehoord.

In de bijlage van het hoofdstuk *Verantwoording van het enquêteonderzoek* zijn overzichten opgenomen van de geïnterviewde personen door middel van oriënterende gesprekken, besloten verhoren en openbare verhoren. Omdat de oriënterende gesprekken en besloten verhoren in een vertrouwelijke setting hebben plaatsgevonden zijn de geïnterviewden en/of verhoorden gevraagd of ze mochten worden opgenomen in deze overzichten.

#### *Externe betrokkenen bij het project Noord/Zuidlijn*

Een raadsenquête is bedoeld als instrument van de raad om de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college vast te stellen voor het door het college gevoerde bestuur. Aan het feit dat een raadsenquête gericht moet zijn op het door het college gevoerde bestuur heeft de wetgever de consequentie verbonden dat personen die geen deel uitmaken of hebben uitgemaakt van de gemeentelijke organisatie, niet verplicht zijn tot enige medewerking aan een raadsenquête.

De gemeente heeft voor haar aansturing van het project Noord/Zuidlijn van aanvang af gekozen voor een klein eigen (intern) opdrachtgeversbureau, dat alle ontwerpactiviteiten, toezichts- en bouwtaken zou uitbesteden aan (externe) derden. Het gevolg van die keuze is dat veel personen die bij het project betrokken waren en zijn en veel daarover kunnen verklaren, geen deel

uitmaken of hadden gemaakt van de eigen gemeentelijke organisatie. Zij (waaronder medewerkers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn) waren als zodanig niet verplicht tot enige medewerking aan het onderzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Hiermee was de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voor haar onderzoek afhankelijk van de bereidheid van derden die betrokken waren bij het project Noord/Zuidlijn om op basis van vrijwilligheid mee te werken aan het onderzoek. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft oriënterende gesprekken en in een aantal gevallen besloten verhoren kunnen voeren met externe betrokkenen. Ook heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn informatie en documenten ontvangen, in een aantal gevallen onder de toezegging dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geheimhouding zou opleggen. Deze documentatie heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geholpen in haar onderzoeksproces. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft geen onderzoek kunnen doen naar de rol die het Adviesbureau Noord/Zuidlijn heeft gespeeld.

## **I.6. Leeswijzer**

In *hoofdstuk II Conclusies en aanbevelingen* worden de conclusies en aanbevelingen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn gepresenteerd. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op 11 thematische hoofdstukken die een reconstructie en analyse van de gebeurtenissen betreffende de Noord/Zuidlijn weergeven:

- In *hoofdstuk III Rol van de raad in het project Noord/Zuidlijn* wordt ingegaan op hoe de politieke sturing en controle in het project Noord/Zuidlijn heeft plaatsgevonden. Het gaat hierbij om de rol van de gemeenteraad van Amsterdam, de rol van de raadscommissie(s) waarin de Noord/Zuidlijn aan de orde is geweest en de interactie tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en/of het college en deze organen. Ook komt de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad aan de orde;
- In *hoofdstuk IV Rol van het college in het project Noord/Zuidlijn* wordt de bestuurlijke sturing in het project Noord/Zuidlijn behandeld. Het beschrijft de rol van het college, het zogenaamde Bestuurlijke Team en de rol van de staf van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Ook wordt de rol van de burgemeester belicht;
- In *hoofdstuk V Rol van het ambtelijk apparaat in het project Noord/Zuidlijn* wordt de rol van de ambtelijke diensten omschreven. De rol van de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (dIVV), de bestuursdienst (bestuursadviesing en directie Concern Financiën), de Financiële Adviesgroep en Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM) bij het project Noord/Zuidlijn worden belicht;
- In *hoofdstuk VI Totstandkoming subsidieafspraken met het Rijk* wordt de procesgang met betrekking tot de subsidieaanvraag en subsidiebeschikking voor de Noord/Zuidlijn beschreven vanaf de start van het project Noord/Zuidlijn tot de discussies tussen de gemeente Amsterdam en het Rijk na de afgifte van de subsidiebeschikking;
- In *hoofdstuk VII Aanbestedingen en contractvorming* wordt het aanbestedingsproces en de contractvorming van het project Noord/Zuidlijn toegelicht. Ingegaan wordt op de aanbestedingsrondes en het onderhandelingsproces van enkele contracten. Ook wordt de informatievoorziening voorafgaande het go-besluit van 9 oktober 2009 aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn over specifieke risico's van de hoofdcontracten besproken.

- In *hoofdstuk VIII Projectorganisatie Noord/Zuidlijn* wordt de projectorganisatie van de Noord/ Zuidlijn geanalyseerd vanaf de start van het project Noord/Zuidlijn tot heden. De uitgebrachte organisatieadviezen, de vormgeving van de projectorganisatie, de uitgevoerde audits en second opinions en de doorgevoerde organisatieveranderingen worden geanalyseerd;
- In *hoofdstuk IX Knelpunten in de uitvoering* worden een aantal knelpunten die zich hebben voorgedaan tijdens de uitvoeringsfase van de Noord/ Zuidlijn geanalyseerd. Ingegaan wordt op het vergunningverleningproces, problemen bij de start van de uitvoeringsfase en de heronderhandeling van een aantal hoofdcontracten, de tunnel- en brandveiligheid Noord/ Zuidlijn en de verzakkingen aan de Vijzelgracht;
- In *hoofdstuk X Kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn* wordt de evolutie van de kosten, de planning en de financiële risico's van het project Noord/Zuidlijn besproken. In het kader van dit laatste worden het risicomanagement en de verkregen externe adviezen behandeld;
- In *hoofdstuk XI Verzekeringen Noord/Zuidlijn* wordt gekeken naar de mogelijkheden om een project als de Noord/Zuidlijn te verzekeren, wordt het verzekeringsproces Noord/Zuidlijn gereconstrueerd en de stand van zaken inzake verzekeringen anno 2009 beschreven. Ook wordt het nut en de noodzaak van verzekeringen en de informatievoorziening hieromtrent aan de raad toegelicht;
- In *hoofdstuk XII Boorproces Noord/Zuidlijn: risicoanalyses en onderzoeken* worden de onderzoeken, proeven en second opinions besproken die zijn uitgevoerd naar het tunnelboren ten behoeve van de Noord/Zuidlijn;
- In *hoofdstuk XIII Vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn* worden de vervoerswaarde en de kostendekkingsgraad van de Noord/Zuidlijn nader toegelicht.

Tot slot doet de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn in *hoofdstuk XIV Verantwoording van het enquêteonderzoek* aan de raad verslag over de inrichting en het verloop van haar onderzoek.

## II. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### II.1. Inleiding

In dit hoofdstuk trekt de enquêtemissie Noord/Zuidlijn conclusies uit haar onderzoek en formuleert aanbevelingen voor de toekomst. Na een overzicht van kernmomenten in het project Noord/Zuidlijn, worden de conclusies thematisch weergegeven. Conclusies zijn gebaseerd op gedetailleerde deelonderzoeken die het feitenrelaas van het project Noord/Zuidlijn beschrijven en analyseren. Conclusies worden gegroepeerd en onderbouwd in de volgende thema's:

- Vroege besluitvorming;
- Vervoerswaarde en exploitatie;
- Projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase;
- Subsidieafspraken met het Rijk;
- Aanbestedingen en contractvorming;
- Go-besluit op 9 oktober 2002;
- Uitvoeringsfase;
- Kosten, planning en bijstellingen van prognoses;
- Verzekeringen;
- Risico's van het boren;
- Rol van het ambtelijk apparaat;
- Rol van het college, het Bestuurlijk Team en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn;
- Rol van de burgemeester;
- Rol van de raad.

Daarna worden in dit hoofdstuk de aanbevelingen beschreven.

### II.2. Overzicht kernmomenten project Noord/Zuidlijn

In het project Noord/Zuidlijn zijn een aantal belangrijke momenten geweest. Deze kernmomenten worden in deze paragraaf beschreven.

#### **14 december 1988 – Eerste onderzoek naar de Noord/Zuidlijn**

Op 14 december 1988 werd door de raad beslist om een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van een openbaar vervoersnet van noord naar zuid, onder de stad door. Aanleiding hiervoor was een symposium dat georganiseerd werd door de Amsterdamse Kamer van Koophandel in juni 1988 met als titel 'Bereikbaarheid binnenstad Amsterdam: erop of eronder'.

#### **21 augustus 1991 – Raadsbesluit boormethode voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn**

In februari 1991 kwam het tweede deel van de in 1988 geïnitieerde technische studie naar ondergrondse openbaar vervoer gereed. Hierin werd de boormethode voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn aanbevolen. Naar aanleiding van deze studie onderschreef de raad op 21 augustus 1991 de regionale functie en de wenselijkheid van de Noord/Zuidlijn. Met betrekking tot het tracédeel in de binnenstad werd gekozen voor de boormethode en een tracé via Damrak, Rokin, Vijzelgracht en Boerenwetering. Het beperken van mogelijke hinder

voor de omgeving en niet-slopen waren belangrijke beweegredenen om voor de boormethode te kiezen.

**21 april 1993 – Eerste melding van een mogelijkheid tot rijkssubsidie**

In de raadsvergadering van 21 april 1993 werd voor het eerst melding gemaakt van een mogelijke subsidieverlening door het Rijk voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

**1 juli 1994 – Start projectorganisatie Noord/Zuidlijn**

Na de publicatie van het derde deel van de technische studie ondergronds openbaar vervoer vroeg de directeur van het Gemeentevervoerbedrijf aan het gemeentebestuur akkoord te gaan met het starten van de voorbereiding van de eerste fase van de Noord/Zuidlijn tussen Buikslotermeerplein en Schiphol, via Zuid/WTC. Het bureau Toornend & Partners werd gevraagd een visie en een plan van aanpak voor de projectorganisatie op papier te zetten. In april 1994 werd het organisatieadvies van Toornend & Partners opgeleverd. Op basis hiervan werd de projectorganisatie Noord/Zuidlijn per 1 juli 1994 definitief vorm gegeven en opgestart.

**27 november 1996 – Principebesluit tot aanleg Noord/Zuidlijn**

Met grote meerderheid werd in de raad op 27 november 1996 het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn goedgekeurd. Er werd besloten om de Noord/Zuidlijn via de Ferdinand Bolstraat aan te leggen. De totale projectkosten werden geraamd op € 817 miljoen (NLG 1.8 miljard). Ook werd beslist om een referendum te organiseren.

**25 juni 1997 – Referendum Noord/Zuidlijn**

Op 25 juni 1997 werd het referendum gehouden over het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn. In totaal brachten 123 198 stemgerechtigden hun stem uit over het principebesluit van 27 november 1996. 79 861 stemgerechtigden stemden tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn, 42 961 voor. Het referendum was niet geldig daar de kiesdrempel niet werd gehaald.

**29 juni 1998 – Indiening subsidieaanvraag**

Op 29 juni 1998 werd de subsidieaanvraag voor de Noord/Zuidlijn bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingediend. De gemeente Amsterdam raamde de rijksbijdrage op € 847.7 miljoen (NLG 1 868 miljoen). De totale projectkosten werden op dat moment geraamd op € 910.7 miljoen (NLG 2 007 miljoen).

**23 december 1999 - Subsidiebeschikking van het Rijk**

Op 23 december 1999 werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een rijkssubsidie ter waarde van € 1 113.6 miljoen (NLG 2 454 miljoen) ter beschikking gesteld voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Naast een vast bedrag voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn (€ 847.7 miljoen) bestond de subsidie uit een vast bedrag voor de afkoop van risico's, een vast bedrag voor omgevingsprojecten en een bedrag voor BTW-kosten.

**21 juni 2000 – Gemeenteraad gaat akkoord met de subsidiebeschikking**

Op 21 juni 2000 werd de subsidiebeschikking door de raad aanvaard. Het definitieve besluit voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn werd uitgesteld en afhankelijk gemaakt van de aanbestedingsresultaten van een aanzienlijk deel van de contracten.

### **12 december 2000 – Afsluiten van de eerste aanbestedingsronde**

Het aanbestedingsproces startte in september 1998 met de vooraankondiging van de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn. De effectieve aanbesteding startte in juni 2000 met de publicatie van de aanbestedingen voor de drie Diepe stations en de Boortunnels. De inschrijving kon voor de drie Diepe stations individueel of tezamen, voor de Boortunnels of voor de drie Diepe stations en Boortunnels als geheel. Er werd uitgegaan van een engineering & construct contractvorm. Het resultaat van de eerste aanbestedingsronde was niet bevredigend. De offertes kwamen ver boven de directieramingen uit met uitzondering van de offerte voor de Boortunnels. Na onderhandelingen werd enkel het contract Boortunnels op 12 december 2000 gegund (nog niet ondertekend) en daarmee de eerste aanbestedingsronde afgesloten.

### **25 oktober 2001 – Tweede aanbestedingsronde**

Bij de tweede aanbesteding werden de contracten omgevormd tot RAW-bestekken. Daarnaast werden de contracten opgeknipt, waarbij er zes contracten gelijktijdig op de markt werden gebracht, en aangepast (onder meer de technische installaties en de afbouw van de stations werden eruit gehaald). Op 25 oktober 2001 bleek het resultaat van de inschrijving voor drie contracten (Zinktunnel IJ, Caissons Damrak en station Rokin) conform het niveau van de bijgestelde directieramingen te zijn. Deze contracten werden bijgevolg gegund. Voor de overige contracten (Centraal Station, Vijzelgracht en Ceintuurbaan) werd een onderhandelingsronde geïnitieerd, door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn geduid als de derde aanbestedingsronde.

### **13 februari 2002 – Stijging gemeentelijke bijdrage € 132 miljoen**

In de raadsvergadering van 13 februari 2002 rapporteerde het college over het verloop van het aanbestedingsproces en de huidige stand van zaken. Als gevolg van de tegenvallende aanbestedingsresultaten werd het tekort op het projectbudget op € 191 miljoen geraamd. Het college gaf aan dat ze dit tekort aanzienlijk wilde terugbrengen. Hierbij werd een maximale toename van de gemeentelijke bijdrage met € 132 miljoen mogelijk geacht. Naar aanleiding hiervan werd door de raad besloten om mogelijke bezuinigingsmaatregelen te onderzoeken.

### **9 oktober 2002 – Go-besluit Noord/Zuidlijn**

Op 9 oktober 2002 nam de raad het go-besluit voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het totale projectbudget kwam uit op € 1 471.6 miljoen (inclusief risicofonds). Het gemeentelijk aandeel bedroeg € 334.9 miljoen.

### **7 november 2002 – Ondertekening aantal hoofdcontracten Noord/Zuidlijn**

Op 7 november 2002 werden de contracten Diepe stations (Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan), Centraal Station en IJ-tunnel ondertekend.

### **7 april 2003 – Ondertekening laatste hoofdcontract**

Op 7 april 2003 werd het contract Boortunnels als laatste hoofdcontract voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn getekend.

### **22 april 2003 – Officiële start aanleg Noord/Zuidlijn**

Op 22 april 2003 startten officieel de uitvoeringswerkzaamheden aan de Noord/Zuidlijn.

**14 mei 2003 – Besluit tot zelf-verzekering**

Op 14 mei 2003 werd door de raad ingestemd met het voorstel van het college om vanaf 1 juni 2003 de bouwrisico's van de Noord/Zuidlijn als gemeente zelf te verzekeren. De raad gaf het college daarnaast de opdracht de markt te blijven verkennen om, indien de voorwaarden gunstiger zouden worden, toch over te gaan tot het afsluiten van een verzekering.

**16 juni 2004 – Overschrijding budget Noord/Zuidlijn en instelling commissie Sorgdrager**

In juni 2004 meldde de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de raad de eerste grote overschrijding van het projectbudget (€ 91.4 miljoen). Naar aanleiding van deze kostenstijging besloot de gemeenteraad tot het instellen van de commissie Sorgdrager, een tijdelijke commissie van onafhankelijke deskundigen, om de financiële beheersing van het project Noord/Zuidlijn te onderzoeken.

**1 januari 2005 – Aansprakelijkheidsverzekering**

Per 1 januari 2005 werd met het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering schade aan derden (omgevingsschade) gedekt. Werkgeversaansprakelijkheid van de bij de bouw betrokken partijen is van dekking uitgesloten.

**15 september 2005 – Implementatie aanbevelingen commissie Sorgdrager**

Op basis van de uitkomsten en aanbevelingen van het rapport van de commissie Sorgdrager werd door het college een implementatieplan vastgesteld om de (financiële) projectbeheersing van de Noord/Zuidlijn te verbeteren. Op 15 september 2005 stemde de raad met dit plan in.

**21 juni 2006 – Raadsbesluit prognose einde werk**

Op 21 juni 2006 keurde de raad de financiële prognose einde werk goed. Hiermee steeg in 2006 het gemeentelijk aandeel in de kosten met € 22.8 miljoen. De Financiële Adviesgroep ging niet akkoord met de prognose en stelde dat een realistische prognose zou uitgaan van een veel hoger bedrag. Het advies van de Financiële Adviesgroep werd niet opgevolgd.

**1 juli 2006 – Melding tussenstand prognose einde werk aan de raad**

Op 1 juli 2006 werd een nieuwe financiële tussenstand gemeld aan de raad wat leidde tot een reservering van € 83 miljoen voor de Noord/Zuidlijn in de gemeentebegroting voor 2007. De reservering was in de eerste plaats bestemd voor de beheersing van de contracten Centraal Station en Diepe stations maar ook om overige financiële tegenvallers op te vangen. De extra kosten werden geraamd op een bedrag tussen € 83 miljoen en € 122 miljoen. Er werd dekking voorzien voor het bedrag waarover zekerheid bestond, namelijk € 83 miljoen.

**7 februari 2007 – CAR-verzekering**

Per ingangsdatum van 7 februari 2007 werd een Construction All Risk (CAR) verzekering afgesloten die dekking biedt voor materiële schade aan het bouwwerk en aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever.

**4/5 juli 2007 – Overschrijding budget Noord/Zuidlijn**

Op 4 en 5 juli 2007 keurde de raad de financiële prognose einde werk goed. De prognose voorzag in een stijging van de projectkosten met € 126 miljoen (exclusief risicofonds). Bij de vaststelling van de gemeentebegroting voor



2007 had de raad al een dekking voorzien van € 83 miljoen. Dit bedrag werd verhoogd tot € 124 miljoen om de prognose einde werk volledig te dekken. In het derde en vierde kwartaal van 2007 werd er nog € 2 miljoen aan het projectbudget toegevoegd.

#### **1 september 2007 – Start reorganisatie projectorganisatie**

Mede op aanbeveling van Buck en Buis (2006) kwamen op 1 september 2007 de taken van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn onder de verantwoordelijkheid van het Projectbureau Noord/Zuidlijn te vallen. De samengevoegde organen gingen vanaf dan verder onder de naam Projectbureau Noord/Zuidlijn.

#### **4 juni 2008 – Overschrijding budget Noord/Zuidlijn**

De gemeenteraad keurde op 4 juni 2008 de financiële prognose einde werk goed die een verhoging van het projectbudget voorzag met € 121.4 miljoen. In totaal was een extra dekking van de gemeente nodig van € 327 miljoen (inclusief verhoging risicofonds en meerkosten ten opzichte van de rijksindexering).

#### **17 juni 2008 – Lekkage Vijzelgracht**

Aan de Vijzelgracht deed zich op 17 juni 2008 een eerste lekkage voor.

#### **19 juni 2008 – Tweede lekkage Vijzelgracht en verzakkingen Wevershuizen**

Een tweede lekkage deed zich voor aan het station Vijzelgracht met verzakkingen van de Wevershuizen als gevolg. De ontgravingswerkzaamheden werden door de dienst Milieu en Bouwtoezicht stilgelegd.

#### **10 september 2008 – Derde lekkage Vijzelgracht en verzakkingen Wevershuizen**

Na het herstarten van de ontgravingswerkzaamheden aan het station Vijzelgracht op 9 september 2008, ontstond op 10 september 2008 een derde lekkage in de diepwand van het station Vijzelgracht met verdere verzakkingen van de Wevershuizen als gevolg. De ontgravingswerkzaamheden aan het station Vijzelgracht werden door de dienst Milieu en Bouwtoezicht opnieuw stilgelegd alsook die aan het station Rokin.

#### **19 februari 2009 – Portefeuillehouder Noord/Zuidlijn treedt af**

Naar aanleiding van een nieuwe kostenoverschrijding van € 295 miljoen en een verschuiving van de planning met twee jaar, trad de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn op 19 februari 2009 af.

#### **4 maart 2009 – Instellen commissie Veerman**

Op 4 maart besloot het college een onafhankelijke, niet ambtelijke adviescommissie in te stellen onder leiding van oud-minister Veerman. De commissie werd door het college gevraagd te adviseren over:

- De scope van het project (advies over de voortgang van het project waarbij alle alternatieven in beeld zijn en de maatschappelijke kosten en baten in onderzocht worden);
- De organisatie van het project;
- De financiering (advies over een mogelijk betere of alternatieve financieringswijze).

**11 maart 2009 – Instellen raadsenquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

In de raadsvergadering van 11 maart 2009 werd besloten een raadsenquêtecommissie in te stellen die de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn diende te onderzoeken.

**4 juni 2009 – Presentatie bevindingen en rapport commissie Veerman**

Op 4 juni 2009 presenteerde de commissie Veerman haar bevindingen. Hierin werd melding gemaakt dat € 500 miljoen extra gereserveerd zou moeten worden voor de afbouw van de Noord/Zuidlijn.

**1 juli 2009 – Besluit tot afbouw Noord/Zuidlijn**

Op 1 juli 2009 besloot de gemeenteraad om door te gaan met de bouw van de Noord/Zuidlijn.

### **II.3. Conclusies enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

#### **II.3.1. Vroege besluitvorming (1991, 1996, 1997)**

Het woord metro is in Amsterdam lange tijd taboe geweest. Dit hing samen met de aanleg van de Oostlijn in de jaren zeventig. Voor de bouw van de 3,5 kilometer lange metrobuisc moesten grote delen van de Nieuwmarktbuurt gesloopt worden. Dit kwam doordat bovengronds werd gebouwd, waarbij grote betonnen caissons moesten worden afgezonken. De sloop van de Nieuwmarktbuurt leidde tot massale protesten van de bevolking.

*In 1991 werd gekozen voor de risicovolle en dure diepe boormethode voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn*

Op een symposium van de Amsterdamse Kamer van Koophandel in 1988 wees een aantal deskundigen op de economische wenselijkheid en de technische mogelijkheid van een railverbinding onder de binnenstad van Amsterdam door. In december 1988 besloot de raad een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van een Noord/Zuidlijn onder de stad door. Het college liet onderzoek verrichten waarbij zowel ondiepe varianten, die konden worden gebouwd vanaf het maaiveld (relatief goedkope opties) als diep geboorde varianten (relatief duurdere opties) uitgewerkt werden.

Systematisch viel een aantal tracévarianten en bouwmethoden voor de Noord/Zuidlijn af. Hierbij werd vooral gekeken naar de impact op de bereikbaarheid van de stad en de mogelijke hinder voor de omgeving. Politiek werd aangevoeld dat het onaanvaardbaar was dat er ook maar één huis gesloopt zou worden voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn en dat bomen verwijderd zouden worden. Daarom werd in 1991 gekozen om de Noord/Zuidlijn aan te leggen met de diepe boormethode via het tracé Damrak, Rokin, de Vijzelstraat en Boerenwetering.

De keuze voor het boren was destijds niet gebaseerd op een uitgebreide technische en financiële risicoanalyse. Zo is bijvoorbeeld de kans op verzakkingen en mogelijke omgevingsschade (bv. scheurvorming) niet onderzocht en zijn ook de financiële consequenties van de boormethode onderbelicht gebleven. Minder complexe en relatief goedkopere alternatieven voor de boormethode (zoals bouwen vanaf het maaiveld) werden na 1991 niet verder bestudeerd.

**Conclusie 1: De keuze voor de diepe boormethode in 1991 was gebaseerd op een te beperkte technische en financiële risicoanalyse**

**Conclusie 2: Met de keuze van de boortunnelvariant in 1991 hebben het college en de raad impliciet de kosten en risico's verbonden aan de aanleg van de Noord/Zuidlijn al in grote mate vastgelegd**

*Met het principebesluit tot aanleg in 1996 besloten het college en de raad voor een duurder en complexer tracé*

In 1996 heeft de raad een breed gedragen principebesluit genomen voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De meerderheid van de raad was overtuigd van het nut en de noodzaak van de Noord/Zuidlijn; in de verkiezingscampagnes in 1994 werd dit al uitgedragen. Een belangrijke motivatie voor de Noord/Zuidlijn was de aanname over de toekomstige groei van het aantal reizigers. Deze groei kon niet worden opgevangen met autoverkeer en dit was ook niet

wenselijk. Er was brede politieke overeenstemming dat de groei moest worden opgevangen met openbaar vervoer.

In 1996 werd bestuurlijk voorgesteld het tracé te verleggen van de Boerenwetering naar de Ferdinand Bolstraat. Dit hield verband met een combinatie van factoren: de wensen van de RAI, de inzet van het actiecomité Beatrixpark, de 4% hogere vervoerswaarde en de hogere rijksbijdrage. Bij een tracé via de Ferdinand Bolstraat moesten er twee tunnelbuizen onder elkaar gemaakt worden om, net als in 1991, aan de politieke randvoorwaarde van niet-slopen te voldoen. Bij een tracé door de Boerenwetering, kon een minder complexe bouwmethode, met twee tunnelbuizen naast elkaar, gebruikt worden zonder te slopen.

Toch werd in 1996 gekozen voor een tracé door de Ferdinand Bolstraat. Zowel in het college als in de raad, speelden de hogere kosten, de veel grotere complexiteit en de grotere risico's van dit tracé nauwelijks een rol. De auditcommissie Noord/Zuidlijn die als klankbord fungeerde voor de projectorganisatie, wees op het feit dat een meer zakelijke weging van kosten en risico's versus de politieke randvoorwaarden van niet-slopen gemaakt moest worden bij het ontwerp van het Ferdinand Boltracé. Dit advies werd niet opgevolgd.

*Het referendum in 1997 heeft niet geleid tot een heroverweging van de risico's verbonden aan de aanleg van de Noord/Zuidlijn*

In 1997, kort na het principebesluit tot aanleg, werd een referendum over de aanleg van de Noord/Zuidlijn georganiseerd. Bij het referendum was 65% van de stemmers tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De opkomstdrempel werd niet gehaald, waardoor het referendum ongeldig was. De uitkomsten van het referendum wezen op de vele kritische geluiden in de stad, maar de risico's van het gekozen tracé en de bouwmethode werden niet heroverwogen. De enquêtecommissie vindt dit onverstandig.

**Conclusie 3: Bij het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 hebben het college en de raad gekozen voor een verschuiving van het tracé naar de Ferdinand Bolstraat, en op grond van het argument dat niet gesloopt mocht worden, bewust gekozen voor een duurdere en risicovollere variant**

### **II.3.2. Vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn**

Voor de raad was de doorslaggevende factor om in 1996 met de aanleg van de Noord/Zuidlijn in te stemmen het toenemende besef dat het bovengrondse openbaar vervoersnet aan de grenzen van de groei begon te raken. Deze groei was met name te verklaren uit de toen verwachte verbeteringen aan het openbaar vervoer en veronderstellingen over de ruimtelijke ontwikkelingen en het flankerend beleid. In de vroege besluitvormingsfase werd uitgegaan van een verwachte groei van de vraag naar openbaar vervoer met ongeveer 50%<sup>2</sup> tussen 1993 en 2005. Een metro (kruisingsvrij openbaar vervoer) zou deze verwachte extra vraag naar openbaar vervoer kunnen opvangen. Een substantiële groei van het openbaar vervoer is tot op heden uitgebleven: in 2005 was de vraag naar openbaar vervoer nauwelijks groter dan in 1993. Met deze wijsheid van achteraf kan geconcludeerd worden dat de urgentie van de Noord/Zuidlijn in het licht van de huidige vervoersvraag aan waarde heeft verloren.

<sup>2</sup> In 1995 werd voor 2005 een groei van het GVB-net uit 1993 met 57% voorspeld. In 1999 daalde deze groeiprognoze tot 45%.

In functie van het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 en ten behoeve van de subsidieaanvraag in 1998, werden vervoerswaarde-onderzoeken voor de Noord/Zuidlijn uitgevoerd.

*In de studies naar de kostendekkingsgraad van het project Noord/Zuidlijn werden de exploitatieopbrengsten berekend over een langer traject dan de exploitatiekosten*

In de subsidieaanvraag voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn werd de metrolijn voorgesteld volgens het kerntracé tussen Buikslotermeerplein en Zuid/WTC. De vervoerswaarde, die geraamd werd op ruim 200 000 instappers per dag, werd echter berekend op het exploitatietracé tussen Buikslotermeerplein en Amstelveen Westwijk. Daar de exploitatiekosten voor de Noord/Zuidlijn werden berekend op het kerntracé maar de opbrengsten op het exploitatietracé, werden de exploitatieopbrengsten en ook de kostendekkingsgraad van het project Noord/Zuidlijn overschat met 20 procentpunten (de kostendekkingsgraad zou hiermee afnemen van 65% naar 45% en zou daarmee onder de drempel van 50% komen te liggen die was meegegeven door het ministerie van Verkeer en Waterstaat als voorwaarde voor de subsidie). In latere vervoerswaardestudies werd dit niet gecorrigeerd.

**Conclusie 4: Onderzoeken naar de vervoerswaarde en de kostendekkingsgraad van het project Noord/Zuidlijn geven tot nog toe een te rooskleurig beeld**

*Tot op heden werd geen kosten-batenanalyse voor het project Noord/Zuidlijn uitgevoerd*

Een kosten-batenanalyse (KBA) is een methode om de maatschappelijke kosten en de baten van een project in kaart te brengen. Een KBA dwingt om alternatieven voor eenzelfde doel te definiëren (zoals verschillende tracévarianten en bouwwijzen), deze alternatieven tegen elkaar af te wegen en toont aan welke investering en maatschappelijke kosten en baten een bepaalde variant met zich meebrengt. In Nederland is het sinds 2000 verplicht om voor rijksinfrastructuurprojecten een KBA uit te voeren met behulp van de OEI-leidraad (leidraad die als uitgangspunt dient voor KBA's). Pas in 2008 werd voor het eerst een quick scan studie uitgevoerd om de baten van de Noord/Zuidlijn in beeld te brengen.

Een KBA had op een aantal momenten in de besluitvorming van de Noord/Zuidlijn meer objectivering kunnen brengen in de besluitvorming. De impact van fasering of uitstel van de bouw of bovengrondse versus ondergrondse capaciteitsverruiming van het openbaar vervoersnet werd niet onderzocht, terwijl deze in een KBA goed vergeleken hadden kunnen worden. In een KBA had ook nagegaan kunnen worden wat de politieke randvoorwaarde in verband met het 'niet slopen' betekend zou hebben in termen van verzwaaring van de investering en bouwrisico's.

**Conclusie 5: Het ontbreken van een kosten-batenanalyse illustreert het gemis aan zakelijkheid in de plan- en besluitvormingsfase van het project Noord/Zuidlijn**

### **II.3.3. Projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase (1994-2002)**

*De projectorganisatie heeft vanaf de start bestaan uit een klein ambtelijk opdrachtgeversbureau en een privaat ontwerp bureau*

Per 1 juli 1994 werd de projectorganisatie voor de Noord/Zuidlijn opgestart. Het college heeft daarbij gekozen voor een organisatie met een klein ambtelijk opdrachtgeversbureau en een privaat ontwerp bureau. Deze organisatievorm was gebaseerd op de ervaringen van de gemeente Amsterdam bij de aanleg van de Piet Heintunnel. Daarnaast had de gemeente er in 1978 voor gekozen om technische kennis voor dergelijke projecten niet in huis op te bouwen (Publieke Werken was afgebouwd), maar extern in te kopen.

Hoewel het organisatieadviesbureau Toornend & Partners in 1994 kritisch was ten opzichte van de gekozen organisatievorm, stelde Toornend & Partners dat de organisatievorm kon slagen mits het klein ambtelijk opdrachtgeversbureau bezet zou worden met de besten in het vakgebied.

*Signalen om de projectorganisatie te verbeteren werden onvoldoende opgepakt*

Bij een evaluatie van de projectorganisatie eind 1994 en begin 1995 waarschuwde Toornend & Partners dat de personele invulling op directieniveau te zwak bleef. In deze periode adviseerde ook de bestuursdienst (Concern Financiën) dat een goede borging op financieel vlak en vertegenwoordiging van financiën op directieniveau noodzakelijk was.

In 1998 werd het duale model, met de gemeente als opdrachtgever en een privaat bureau voor de ontwikkeling en uitvoering, nader vormgegeven. Onderscheid werd gemaakt tussen de projectdirectie (later genoemd Projectbureau Noord/Zuidlijn) en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn (bestaande uit het ontwerp bureau en de bouw bureaus zoals genoemd in het advies van Toornend & Partners). Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn wijzigde in samenstelling en nam in omvang sterk toe. In het Projectbureau Noord/Zuidlijn werden sleutelposities (nog steeds) kwalitatief onvoldoende ingevuld.

In 1999 waarschuwde de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn onvoldoende kennis in huis had om opdrachtgever te kunnen zijn voor een dergelijk complex project en dat bovendien de nodige technische kennis ontbrak voor de uitvoering. Eind jaren negentig volgden verschillende projectdirecteuren Noord/Zuidlijn elkaar snel op waardoor signalen om een personeelsverbetering door te voeren onvoldoende werden opgepakt. Ook bestuurlijk werd geen initiatief genomen om de projectorganisatie op dit vlak te versterken.

**Conclusie 6: Het college heeft verzuimd in de vroege besluitvormingsfase het Projectbureau Noord/Zuidlijn van de nodige kwaliteit te voorzien. Het besluit van het college tot een klein Projectbureau Noord/Zuidlijn, dat vervolgens kwalitatief onvoldoende werd ingevuld, maakte het Projectbureau Noord/Zuidlijn vanaf de start vrijwel geheel afhankelijk van het private Adviesbureau Noord/Zuidlijn**

### II.3.4. **Subsidieafspraken met het Rijk**

Op 29 juni 1998 diende het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) de subsidieaanvraag voor het project Noord/Zuidlijn in bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op dat moment raamde de gemeente Amsterdam de totale projectkosten op € 910.7 miljoen.

#### *De rijkssubsidie werd een lumpsum beschikking*

Initieel gingen zowel de gemeente Amsterdam als de minister van Verkeer en Waterstaat ervan uit dat de tot dan toe gehanteerde standaard 95/5-regeling van toepassing zou zijn. Begin 1999 werd het voor de gemeente Amsterdam duidelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat opteerde voor een lumpsumregeling. Aan de Tweede Kamer en de gemeente Amsterdam werden hiervoor de volgende redenen gegeven:

- Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd het beleid met betrekking tot de financiering van infrastructuurprojecten (de 95/5-regeling van het Besluit infrastructuurfonds) heroverwogen, mede als gevolg van de ervaringen van grote kostenoverschrijdingen bij enkele landelijke infrastructuurprojecten;
- Lumpsumfinanciering had als voordeel dat creativiteit bij het zoeken naar kostenbesparingen beloond werd doordat de ontvangende partij de eventuele revenuen daarvan zelf mocht besteden;
- Wanneer de gemeente een direct voordeel zou hebben bij risico- en kostenmanagement, zou het toezicht hierop ook strakker zijn.

De Bouwdienst, die de subsidieaanvraag van de gemeente Amsterdam mede beoordeelde, communiceerde binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat de raming van de gemeente Amsterdam zich binnen de bandbreedte bevond die de Bouwdienst hanteerde, maar wel aan de onderkant daarvan. Tevens werd de gehanteerde post onvoorzien laag bevonden<sup>3</sup>. Ook gaf de Bouwdienst aan dat de overspannen bouwmarkt als belangrijkste risico voor het project Noord/Zuidlijn werd beschouwd.

#### *De gemeente Amsterdam aanvaardde de lumpsumsubsidie op 21 juni 2000, waarmee het risicoprofiel van de gemeente in het project Noord/Zuidlijn sterk wijzigde*

In het licht van het lumpsumvoorstel heeft de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn bij de collegepartners en bij andere wethouders in het Bestuurlijk Team gepeild of afbreken van de onderhandelingen met het Rijk een optie was. Uiteindelijk besloot het college niet terug te gaan naar de tekentafel en daarbij jaren verliezen. De perceptie binnen het college en het ambtelijk apparaat was dat de opname in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999-2003 in gevaar kon komen als het project zou worden uitgesteld. Ook het ambtelijk advies (dIVV en bestuursadviseur) en het advies van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn was dat het voorstel voor lumpsum financiering het maximaal haalbare onderhandelingsresultaat met het Rijk was en dat, gegeven het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn, voor deze constructie moest worden gekozen. Hoewel het college wist dat hiermee het financiële risico voor de gemeente Amsterdam sterk wijzigde, werden op dat moment geen alternatieven of terugvalopties uitgewerkt. De gedachte was immers dat Amsterdam genoeg geld had om onverwachte tegenvallers zelf op te vangen. Alleen Concern Financiën adviseerde negatief

3 Bouwdienst, *Financiële analyse subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn*, januari 1999.

aan de wethouder Financiën, juist vanwege de risico's voor Amsterdam en de druk die dat op de gemeentelijke financiën zou kunnen leggen.

In juni 1999 werd een akkoord bereikt met het Rijk. De minister van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Amsterdam kwamen overeen dat Amsterdam NLG 187 miljoen zou krijgen als eenmalige afkoopsom voor de risico's, bovenop de projectkosten. Op 21 juni 2000 werd de subsidiebeschikking in de vorm van een lumpsumregeling aanvaard door de raad. Omdat een suppletoire aanvraag bij voorbaat was uitgesloten, bracht een lumpsum risico's met zich mee. Immers, een tegenvallende aanbestedingsuitkomst of een kostenoverschrijding in de uitvoering zou voor rekening van de gemeente Amsterdam komen. Directieramingen, risicoanalyses en de kwaliteit van de projectorganisatie werden in het kader van het gewijzigde risicoprofiel van de gemeente Amsterdam niet extra getoetst. Ook de raad heeft hiertoe geen initiatief genomen. Wel zouden alle contracten voortvloeiend uit de aanbesteding aan de raad worden voorgelegd, zodat sprake was van een markttoets van de directieramingen alvorens definitief werd besloten over de aanleg. Deze markttoets moest het antwoord geven op de vraag of het budget wel of niet voldoende zou zijn en of de aanleg van de Noord/Zuidlijn wel of geen doorgang diende te vinden.

**Conclusie 7: Het college heeft verzuimd de aanleg van de Noord/Zuidlijn te heroverwegen toen in 1999 duidelijk werd dat de subsidie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou worden afgegeven als een lumpsum. Ook vanuit de raad werden op dat moment geen initiatieven tot een fundamentele heroverweging genomen**

*De lumpsum maakte het Rijk minder betrokken bij het project Noord/Zuidlijn*  
Met het verlenen van een lumpsum subsidie maakte het ministerie van Verkeer en Waterstaat haar betrokkenheid bij het project kleiner. De minister van Verkeer en Waterstaat had vastgesteld dat Amsterdam het project zelf wilde uitvoeren, waardoor het Rijk niet de leidende partij kon zijn. Het feit dat de gemeente verantwoordelijk zou zijn voor het management en de uitvoering van het project en het Rijk alleen voor het geld werd vanuit het Rijk niet wenselijk gevonden. Met de lumpsumbeschikking werd de volledige regie van het project in handen van de gemeente gelegd.

Vanuit de overtuiging van het nut en de noodzaak was er bestuurlijk een grote wil om de Noord/Zuidlijn te realiseren. De gemeente was optimistisch met betrekking tot het beheersen van eigen projecten omdat, na de grote overschrijdingen van de bouw van het stadhuis/Muziektheater, ondertussen goede ervaringen waren opgedaan bij de aanleg van de Ringlijn en de Piet Heintunnel. Het college en de meerderheid van de raad meenden dat de gemeente het project aankon, ondanks dat de lumpsum constructie door het ministerie werd gehanteerd. Tot maart 1999 was de gehele projectorganisatie ingericht op een 95/5-regeling, die impliciet meer direct toezicht van het Rijk betekende. De lumpsum constructie leidde voor het Rijk tot minimale zorg/inspanning en maximale zekerheid. Voor Amsterdam betekende de lumpsum constructie juist minimale zekerheid en maximale zorg/inspanning.

**Conclusie 8: Het college en de raad hadden in 2000, gegeven de lumpsum subsidie van het Rijk, moeten onderzoeken in hoeverre de gemeente Amsterdam het project Noord/Zuidlijn alleen aankon**



### **II.3.5. Aanbestedingen en contractvorming**

Na de aanvaarding van de subsidiebeschikking door de raad op 21 juni 2000 kon de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn van start gaan. De raad had in 2000 “ja” tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn gezegd onder de voorwaarde dat voor een aanzienlijk deel van de contracten het aanbestedingsresultaat bekend moest zijn. De lumpsum subsidie van het Rijk maakte dat de gemeente Amsterdam het project Noord/Zuidlijn binnen het beschikbare budget wilde aanbesteden.

Na drie aanbestedingsrondes en moeilijke contractonderhandelingen waren de zeven meest complexe contracten klaar om gegund worden. Het betrof de drie Diepe stations, Centraal Station, Boortunnels, zinktunnel IJ en Caissons Damrak, ofwel 54% van het projectbudget dat in 2002 door de raad zou worden vastgesteld. De resterende zes contracten waren in 2002 nog niet aanbesteed.

*Na de eerste aanbestedingsronde kon enkel het contract Boortunnels gegund worden*

In de eerste aanbestedingsronde (juni 2000) werden de drie Diepe stations en de Boortunnels op de markt gebracht. De inschrijving kon voor de drie Diepe stations individueel of tezamen, voor de Boortunnels, of voor de drie Diepe stations en Boortunnels als geheel. Er werd uitgegaan van een engineering & construct contractvorm waarbij de aannemer verantwoordelijk zou zijn voor zowel het ontwerp als de uitvoering van het werk. Toen bleek dat de bouwcombinaties grote moeite hadden om de technische en de bestuurlijke risico's in te schatten, stond de projectorganisatie toe om een kale prijs te geven zonder risico's en daarnaast een risicocatalogus aan te leveren (tegen welke extra prijs is de aannemer bereid risico's te dragen). Het resultaat van de inschrijving op de eerste aanbestedingsronde was negatief, de inschrijvingsprijzen exclusief de aparte risicocatalogi lagen anderhalf tot tweemaal boven de directieraming met uitzondering van de offerte voor het contract Boortunnels. De gemeente had maar één reserve opgenomen van 10% bovenop de directieramingen om de contracten inclusief alle risico's aan te besteden. De contracten konden dus onmogelijk binnen het afgesproken budget gegund worden.

De audit van Lloyds & Horvat, uitgevoerd na de eerste aanbestedingsronde eind 2000, beschreef dat de directieraming *“beïnvloed was door het streven naar een zo laag mogelijke prijs”*. Verhogen van de directieraming met circa 10% was noodzakelijk om een enigszins marktconforme ondermarge van de directieraming te bereiken. Voor een marktconforme bovenmarge, zo stelde de audit, moest de directieraming met 30% verhoogd worden. Uit de analyse van de inschrijvingen concludeerde professor Horvat in een tweede audit dat er sprake was van slechte marktomstandigheden voor de aanbesteding door grote andere projecten in uitvoering (de Betuweroute en de HSL). Doorgaan met de aanbestedingen van de Diepe stations en het Centraal Station in deze marktomstandigheden werd afgeraden tenzij het budget verhoogd kon worden.

Het college besloot om alternatieven voor de Noord/Zuidlijn zoals uitstel, fasering, afstel alsmede besparingen door divv te laten onderzoeken. Dit onderzoek was echter een beperkte quick scan op het punt van uitstel of afstel van de Noord/Zuidlijn, een diepgaande afweging heeft niet plaatsgevonden. Ook besparingsalternatieven werden nauwelijks gevonden.

*Na de tweede aanbestedingsronde konden opnieuw belangrijke contracten niet gegund worden binnen het voorziene projectbudget*

Om de kans op een positief resultaat bij de tweede aanbestedingsronde (oktober 2001) te vergroten werd een aantal aanpassingen doorgevoerd. De directieramingen werden bijgesteld en de contracten werden omgevormd tot RAW-bestekken waardoor de gemeente verantwoordelijk werd voor het ontwerp van het werk en voor meerwerk door onduidelijkheden in het ontwerp. De contracten werden verkleind door het opknippen van het werk in meerdere contracten en het wegnippen van de technische installaties in en de afbouw van de Diepe stations. Het verkleinen en opknippen van de contracten betekende dat er meer interfaces ontstonden waar de gemeente zelf verantwoordelijk voor werd.

Naar aanleiding van de resultaten van de tweede aanbestedingsronde werd er in de raadsvergadering van 13 februari 2002 een tussenstand gemeld aan de raad. Het college meldde dat de aanbestedingen moeizaam waren verlopen en verwachtte dat het gemeentelijk aandeel in het projectbudget met € 132 miljoen verhoogd moest worden. Hiermee werd in feite de eerste budgetoverschrijding gemeld aan de raad.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn stelt vast dat noch het college, noch de raad de uitkomsten van de eerste en de tweede aanbestedingsronde als een markttoets heeft beschouwd. Na de eerste aanbestedingsronde was al duidelijk dat contracten niet binnen het afgesproken budget gegund konden worden. Omdat het college de mogelijkheid zag om het aanbestedingsresultaat met behulp van een aantal aanpassingen te verbeteren, werd een tweede aanbestedingsronde gestart. Opnieuw werd duidelijk dat het projectbudget ontoereikend was om de contracten te gunnen. De raad werd op de hoogte gebracht van een verwachte stijging van het gemeentelijk aandeel met € 132 miljoen. Deze stijging was voor de raad geen reden om het aanbestedingsproces te stoppen.

**Conclusie 9: Het college en de raad hebben de uitkomst van de markttoets naast zich neergelegd. De resultaten van zowel de eerste als tweede aanbestedingsronde wezen uit dat het onmogelijk was om de Noord/Zuidlijn te realiseren binnen het met het Rijk overeengekomen budget, maar toch werd het aanbestedingsproces vervolgd**

*Tijdens de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn kwamen steeds meer risico's bij de gemeente te liggen*

Vanaf de eerste aanbestedingsronde in 2000 kwamen meer risico's bij de gemeente te liggen dan initieel werd beoogd. De eerste insteek was namelijk aan te besteden met een engineering & construct contract. In dat geval is de aannemer verantwoordelijk voor de detailengineering en komt er een vaste aanneemsom in het contract te staan. Al tijdens de aanbesteding zelf werd hier van afgeweken en mochten de aannemers de risico's buiten hun aanneemsom houden en in een aparte risicocatalogus benoemen. Zoals eerder al werd aangegeven, was er enkel voor het contract Boortunnels een passende bieding en werd daarom enkel dit contract op basis van een risicocatalogus verder onderhandeld. Voor de zes andere contracten werden volgende aanbestedingsrondes georganiseerd. In de tweede aanbestedingsronde werd uitgegaan van een RAW-bestek met meer risico's (het ontwerp) voor de gemeente en werden contracten opgeknipt wat leidde tot interfacerisico's.

Na het raadsbesluit van 13 februari 2002 werd een onderhandelingronde (derde aanbestedingsronde) opgestart voor de contracten die nog niet gegund waren, namelijk het contract Diepe stations en het contract Centraal Station. Ook het contract Boortunnels werd verder onderhandeld. Om de aanneemsommen te verlagen heeft de gemeente tijdens deze onderhandelingen het principe van 'de risico's beleggen bij de partij die ze het best kan dragen en beheersen' verder losgelaten. Door akkoord te gaan met constructies zoals stelposten en het gemeenschappelijk domein heeft de gemeente meer risico's naar zich toegetrokken. Hierbij ging het ook om uitvoeringsrisico's waarop de gemeente amper kon sturen.

Hieronder worden per contract de voornaamste elementen over de risicoverdeling samengevat.

*a. Risicoverdeling contract Diepe stations*

Na de tweede aanbestedingsronde werd het contract voor het station Rokin conform de directieraming gegund aan de aannemer Max Bögl. Daarop vroeg de projectorganisatie aan Max Bögl om ook voor de overige Diepe stations (Vijzelgracht en Ceintuurbaan) een offerte in te dienen. Omdat de aannemer geen onderaannemers voor de diepwanden kon vinden, stelde de projectorganisatie voor hiervoor een stelpost op te nemen. De hoofdaannemer kreeg zo meer tijd om met hulp van de gemeente een onderaannemer te vinden. Tijdens de onderhandelingen met Max Bögl zijn er nog twee stelposten geïntroduceerd: voor groutstempels en voor grondwerkzaamheden.

Deze stelposten bestonden uit zeer forse bedragen (34% van de contractsom, namelijk € 76 miljoen aan stelposten op een totale aanneemsom van € 223 miljoen) maar hiervoor werden desondanks geen aparte risicoreserveringen aangelegd. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn schatte in dat er een reële kans op overschrijding van de stelposten was. Bovendien kon Max Bögl met de gevonden onderaannemer voor de diepwanden een regiecontract<sup>4</sup> afsluiten in plaats van een vaste prijs contract. De meerkosten kwamen ten laste van de gemeente.

*b. Risicoverdeling contract Centraal Station*

Bouwen onder het Centraal Station was een technisch hoogstandje. Aannemers wilden hiervoor geen vaste prijs geven mede omdat ze het ontwerp van de 'tafelconstructie' bij de passage onder het Centraal niet haalbaar achtten. De gemeente heeft dit risico in de derde aanbestedingsronde op zich genomen door deze risicovolle werkzaamheden in een gemeenschappelijk domein op te nemen en het risico op budgetoverschrijding van dit gemeenschappelijk domein bij de gemeente te leggen.

Het gemeenschappelijk domein was gebudgetteerd op € 42.8 miljoen op een totale aanneemsom voor de werken bij het Centraal Station van € 155.1 miljoen. Er werd voor het gemeenschappelijk domein een aparte risicoreservering van € 9.1 miljoen opgenomen. Deze bestond echter voor € 6.6 miljoen uit onzekere besparingstargets, met andere woorden, er werd vooraf maar € 2.5 miljoen budget gereserveerd om mogelijke overschrijdingen op te

<sup>4</sup> Bij een regiecontract worden bij aanvang van het werk nog geen vaste prijsafspraken gemaakt maar worden prijstargets vastgelegd. De opdrachtgever betaalt uiteindelijk de werkelijke prijs van de gehele werkzaamheden.

vangen. De overige € 6.6 miljoen zou met besparingen tijdens de uitvoeringsfase nog gehaald moeten worden.

c. *Risicoverdeling contract Boortunnels*

Zoals eerder aangegeven werd dit contract onderhandeld uitgaande van een kale aanneemsom en daarnaast een risicocatalogus. De kale aanneemsom bedroeg € 135.5 miljoen. De risicoreservering in het contract Boortunnels was € 12 miljoen terwijl de aannemer de risico's in de risicocatalogus inschatte op € 40 miljoen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn concludeert dat hiermee niet een reserve werd aangelegd maar eerder dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn een grote besparing dacht te realiseren ten opzichte van de verwachte kostprijs die de aannemer aangaf.

In het contract Boortunnels zat bovendien geen prestatieprikkel voor de aannemer. Het was een regiecontract voor wat betreft het aspect van de boorsnelheid. In tegenstelling tot een contract met een vaste prijs betaalt een opdrachtgever dan voor alle werkzaamheden van de aannemer. Daarmee is dat een open einde contract.

*De schaal en omvang van de open einden in de complexe contracten zijn buitengewoon*

Om de aanneemsommen te verlagen, zijn contracten met aannemers gesloten waarbij zeer veel risico's bij gemeente zijn gelegd. Buck en Buis oordeelden in hun audit in 2006 als volgt over het gemeenschappelijk domein en de stelposten: *“Uit financiële overwegingen zijn er contracten overeengekomen waarbij grote uitvoeringsrisico's niet voor de aannemer zijn, terwijl dit uitgerekend de partij is die deze risico's het best kan beheersen”*. In plaats van vaste prijzen werden targets overeengekomen. Het financiële risico kwam daarbij voor rekening van de gemeente. Dit beeld werd ook bevestigd in de verhoren. De huidige directeur uitvoering van het Projectbureau Noord/Zuidlijn gaf in het verhoor aan dat hij nog nooit zulke grote stelposten in zijn werk had. Deze stelposten waren tien keer groter dan wat hij gewend was.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meent dat drie factoren een belangrijke rol hebben gespeeld in de verschuiving van risico's naar de gemeente tijdens de contractvorming met de aannemers. Allereerst gaf de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn op basis van input uit de projectorganisatie aan dat met een extra gemeentelijke bijdrage van € 132 miljoen de contracten gegund zouden kunnen worden. Dit werd in februari 2002 aan de raad gemeld. Vanaf dat moment werd dit bedrag een politiek getal: het werd onderdeel van het programakkoord na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 en bepaalde in hoge mate de beoordeling van het aanbestedingsresultaat door politieke partijen en de gemeenteraad. Bij de projectorganisatie werd de € 132 miljoen een richtbedrag voor de onderhandelingen met de aannemers. De tweede factor is het gebrek aan autoriteit en uitvoeringservaring bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn waardoor het zeer afhankelijk was van het private Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De derde factor is het onvoldoende aanwezig zijn van checks en balances in het gemeentelijk apparaat waardoor contracten en risicoreserveringen niet inhoudelijk werden getoetst.

*Bij de onderhandelingen met de aannemers was er weinig betrokkenheid vanuit de ambtelijke opdrachtgever*

Gevolg van de keuze voor een klein ambtelijk opdrachtgeversbureau (het Projectbureau Noord/Zuidlijn) is de grote inzet en betrokkenheid van de

directie en de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn bij de onderhandelingen met de aannemers. Enkel bij de finale gesprekken met de aannemers waren de bouwmanagers en de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn betrokken. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had geen directe informatie over de voortgang en resultaten van de onderhandelingen met de aannemers. Hierdoor was het Projectbureau Noord/Zuidlijn afhankelijk van de informatieoverdracht vanuit het private Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de aannemers hadden bovendien gelijklopende belangen, met name het doorzetten van het project. Het is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn onduidelijk op welke wijze de publieke opdrachtgever in deze situatie grip kon behouden op het onderhandelingsproces.

**Conclusie 10: Het college heeft zich te snel vastgepind op een budgetplafond. Dit werd leidend voor de projectorganisatie. Omdat het Projectbureau Noord/Zuidlijn de nodige autoriteit en uitvoeringservaring miste, werden, mede vanwege het budgetplafond, te veel risico's bij de gemeente gelegd en contracten afgesloten met te veel open einden en te lage risicoreserveringen**

### **II.3.6. Go-besluit op 9 oktober 2002**

Met het go-besluit op 9 oktober 2002 gaf de raad het startsein voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn voor een totaal bedrag van € 1 471.6 miljoen, inclusief risicoreserveringen. Ten opzichte van de subsidieaanvraag in juni 1998<sup>5</sup>, kwam het projectbudget bij het go-besluit 61% hoger uit. In dezelfde periode is het gemeentelijk aandeel in het projectbudget toegenomen van 5% naar 23%.

#### *Voorafgaand aan het go-besluit werd het steeds moeilijker om de Noord/Zuidlijn uit te voeren*

De Noord/Zuidlijn is één van de meest ingewikkelde infrastructuurprojecten in Nederland: qua techniek (op een lengte van 10 km waren alle technieken van ondergronds bouwen nodig), qua omgeving (midden in de stad), qua financiën (duur project) en qua contractvorming (onderhandelen in een overspannen bouwmarkt, project opgeknipt in vele deelcontracten). Bovendien verslechterde over de jaren voorafgaand aan het go-besluit in 2002 de uitgangssituatie:

- In 1991 werd het niet-slopen van gebouwen aangenomen als politieke randvoorwaarde waardoor de minder complexe en minder risicovolle varianten definitief afvielen;
- In 1996 werd het tracé verlegd van de Boerenwetering naar de Ferdinand Bolstraat. Als gevolg van het niet mogen slopen van gebouwen, werd gekozen voor de veel risicovollere en duurdere variant met twee tunnelbuizen boven elkaar in plaats van naast elkaar;
- De subsidie van het Rijk werd op 21 juni 2000 aanvaard als een lumpsum beschikking waardoor Amsterdam zou opdraaien voor de totaliteit van de overschrijdingen tijdens de uitvoeringsfase;
- De aanbestedingen werden voortgezet in 2001 en 2002 ook al bleek uit de eerste aanbestedingsronde in 2000 dat de bouwmarkt te zeer overspannen was en de directieramingen zeer hoog overschreden werden. Om de contracten toch te kunnen gunnen werden extra aanbestedingsrondes ingelast waarbij steeds verder afgeweken werd van de initiële aanbestedingsstrategie:

<sup>5</sup> Bij de subsidieaanvraag in juni 1998 werd het totale projectbudget geraamd op € 910 miljoen.

- Gedurende de eerste aanbestedingsronde (tussen juni 2000 en december 2000) werd al overgestapt van een vaste aanneemsom naar een kale inschrijvingsprijs en werden daarnaast risico's benoemd in een risicocatalogus waardoor de aannemers belangrijke risico's buiten de inschrijvingsprijs mochten houden. Redenen waren dat de aannemers de risico's niet wilden nemen, het ontwerp bij het Centraal Station niet gereed was en er was sprake van een overspannen bouwmarkt;
- Bij de tweede aanbestedingsronde in 2001 werd overgestapt van een engineering & construct aanbesteding (met vaste aanneemsom, detailengineering en bouwrisico's bij de aannemer) naar het gebruik van RAW-bestekken waardoor het risico op meerwerk bij de gemeente kwam te liggen. Daarnaast werden contracten opgeknipt waardoor meer interfacerisico's voor de gemeente ontstonden;
- In de derde aanbestedingsronde en de onderhandelingen werden open einden in de contracten geïntroduceerd en kwamen buitengewoon veel extra risico's bij de gemeente te liggen:
  - Gemeenschappelijk domein bij Centraal Station: de aannemer wilde het risico voor het ontwerp van bepaalde werkzaamheden niet dragen;
  - Stelposten in het contract Diepe stations: de aannemer kon geen onderaannemer vinden voor onder meer de diepwanden;
  - Boortunnels: de aannemer schatte de risico's vele malen hoger in dan de projectorganisatie.
- Onvoldoende ruimte voor risicoreserveringen binnen het budgettaire plafond van € 132 miljoen extra zoals aan de raad voorgelegd in februari 2002: de post onvoorzien werd een restpost om binnen het budgettaire plafond te blijven, het algemeen risicofonds bestond uit vrij zeker uit te geven bedragen; daarnaast waren er nauwelijks contractspecifieke risicofondsden (*verder in de tekst wordt hier dieper op ingegaan*);
- De projectorganisatie was niet gereed voor de uitvoeringsfase, er waren geen toppers te vinden mede als gevolg van andere grote bouwwerken die in Nederland in uitvoering waren.

Bovenstaande opsomming schetst hoe over de jaren heen het project Noord/Zuidlijn onder steeds moeilijker wordende omstandigheden uitgevoerd zou moeten worden. Hiermee werd in de plan- en besluitvormingsfase al een uitgangssituatie gecreëerd die het project later minder beheersbaar zou maken.

**Conclusie 11: In de periode 1991 tot 2002 hebben het college en de raad de omstandigheden waaronder het project Noord/Zuidlijn uitgevoerd diende te worden voortdurend laten verslechteren**

*Risicoreserves bij het go-besluit*

Bij het go-besluit werd een aantal reserves aangelegd om de financiële risico's voor de gemeente op te vangen: de post onvoorzien, een algemeen risicofonds en contractspecifieke risicofondsden.

a. *Post onvoorzien*

Een post onvoorzien voor kleine zaken van 5 à 10% is gebruikelijk in bouwprojecten. Dit is alleen voor kleine details in het ontwerp die nog verfijnd moeten worden. Bij het indienen van de subsidieaanvraag in 1998 was de post onvoorzien 10%. Ten tijde van het go-besluit in 2002 bedroeg de post onvoorzien nog maar 4.2%. De post onvoorzien was een restpost. Deze had

hoger moeten zijn, maar dit kon niet vanwege de druk om binnen een vooropgesteld politiek plafond te blijven, iets wat de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn tijdens zijn openbaar verhoor bevestigde: *“Het saldo moest € 132 miljoen zijn.”* In principe wordt een post onvoorzien berekend als een opslagpercentage op de bouwsom. In het project Noord/Zuidlijn was de post onvoorzien het verschil tussen het budget dat beschikbaar was en de op dat moment geraamde projectkosten. Dit verschil kwam uit op € 47 miljoen. *“Dat was een saldopost en dat kwam uit op 4.2%”*, zo stelde de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn tijdens zijn openbaar verhoor.

In 2004, toen de eerste budgetoverschrijding aan de raad werd voorgelegd, vermeldde de financiële prognose einde werk dat de algemene post onvoorzien werd verhoogd tot 8% omdat meerwerk in de contracten Centraal Station de Diepe stations niet kon worden opgevangen met de kleine post onvoorzien van 4.2%. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn acht het correcter om te stellen dat de algemene post onvoorzien gezakt was naar ongeveer 1% en nu aangevuld werd tot ongeveer 5%. Het resterende deel van de post onvoorzien was immers al aangewend voor zeker meerwerk in de contracten Centraal Station en Diepe stations. Dit meerwerk kwam al in maart 2003, slechts enkele maanden na het go-besluit, ter sprake in een overleg tussen het Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

Een beperkte post onvoorzien zoals hierboven vermeld, is alleen verantwoord wanneer er ook voldoende specifieke risicofonds zijn aangelegd op basis van gedegen risicoanalyses. De heer Kieft, oud- hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, bevestigde in zijn verhoor dat een projectbudget in principe bestaat uit *“de normale kosten, daarnaast een post onvoorzien van 5 à 10% voor zaken die je vergeten bent (de kleinere zaken) en een risicobedrag. En dat risico moet aan de hand van een risico-analyse worden bepaald.”* Bij het go-besluit was er een algemeen risicofonds voor marktrisico's, een algemeen risicofonds voor overige risico's en twee contractspecifieke risicofonds.

*b. Algemeen risicofonds voor marktrisico's*

Dit risicofonds bedroeg bij het go-besluit € 27 miljoen en was bedoeld om marktrisico's voor de nog aan te besteden contracten op te vangen. Zes van de dertien contracten dienden nog aanbesteed te worden.

*c. Algemeen risicofonds voor overige risico's*

In het algemeen risicofonds voor overige risico's werd een reservering van € 47 miljoen aangelegd om overige risico's op te vangen. Overige risico's waren onder andere:

- Stijgende organisatiekosten voor de langere projectduur tot 2011 in plaats van 2009;
- Een hogere premie voor de CAR verzekering;
- Scopewijzigingen in station RA1;
- BTW- en renterisico's.

Bij het go-besluit in oktober 2002 was het voor de projectdirectie en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn duidelijk dat de reserve van € 47 miljoen om overige risico's op te vangen al grotendeels ingenomen zou worden door zeker te maken uitgaven. Meerdere risico's, zoals de langere projectduur, zouden zich zo goed als zeker voordoen. Toch bleef het volledige bedrag voor overige risico's behouden als een risicoreserve en werd niets overgeheveld

naar het projectbudget. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn oordeelt dat hierdoor een vertekend beeld werd gegeven over zowel de zekere projectkosten als de hoogte van de risicoreserveringen.

In augustus 2002 deelde de projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn schriftelijk mede dat de reserve uit het risicofonds voor overige risico's niet ruim bemeten was. Daarbij verwachtte hij voornamelijk overschrijdingen van de VAT-kosten (onder meer de inhuur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn). Deze terechte inschatting werd verder niet uitgewerkt in een verhoging van de risicoreserves. Met andere woorden, bij het go-besluit werd in het projectbudget onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de veranderde contractsituatie (opknippen van contracten met meer interfacerisico's, overstap van engineering & construct naar RAW-bestekken, invoering van stelposten en gemeenschappelijk domein) op de omvang van directievoering en toezicht.

*d. Contractspecifiek risicofonds voor het contract Centraal Station*

Het contractspecifieke risicofonds voor het contract Centraal Station bedroeg bij het go-besluit € 9.1 miljoen voor risico's in het 'gemeenschappelijk domein'. Voor € 6.6 miljoen moest deze risicoreservering nog behaald worden met mogelijke besparingen op werkzaamheden binnen dit gemeenschappelijk domein. Deze besparingen moesten de reserve opleveren voor andere tegenvallers. Er was dus slechts een budget gereserveerd van € 2.5 miljoen voor tegenvallers in een contract van in totaal € 155.1 miljoen. Dit contract bevatte bovendien een gemeenschappelijk domein van € 42.8 miljoen voor werkzaamheden die meer dan "normale" ervaring vereisten en waarbij nog discussie bestond tussen de projectorganisatie en de aannemers over het ontwerp.

*e. Contractspecifiek risicofonds voor het contract Boortunnels*

Voor het contract Boortunnels was een contractspecifiek risicofonds van € 12 miljoen voorzien voor de risico's van het boren. Hiervan was € 6 miljoen opgenomen in de algemene post onvoorzien van 4.2%. Het contractspecifieke risicofonds was dus slechts € 6 miljoen. De aannemer had de risico's van het boren op € 40 miljoen geschat. In feite kwam het er op neer dat niet zozeer een reserve was voorzien, maar een besparing ten opzichte van de verwachte kostprijs van de aannemer.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn stelt vast dat ten tijde van het go-besluit voor de navolgende financiële risico's onvoldoende financiële reserveringen werden voorzien:

- Het lumpsum karakter van de subsidiebeschikking vanuit het Rijk waarmee alle risico's op meerwerk bij de gemeente kwamen te liggen;
- De contracten met aannemers waarbij buitengewoon veel risico's naar de gemeente werden doorgeschoven;
- Het opknippen van de contracten waardoor meer interfaces ontstonden waar de gemeente zelf voor verantwoordelijk was;
- De complexiteit van bouwen in een stedelijke omgeving;
- Het gebruik van nog onbeproeft bouwtechnieken;
- Een projectorganisatie die een veel optimistischere inschatting van de risico's had dan de aannemers;
- De uitloop van de planning.



*In het project Noord/Zuidlijn was er sprake van een te optimistische inschatting van het projectbudget en een significante onderschatting van de risico's* De Deense hoogleraar prof. dr. Bent Flyvbjerg, verbonden aan de Technische Universiteit Delft, heeft jarenlang wereldwijd onderzoek gedaan naar de vraag hoe het nu komt dat de kosten van grote publieke werken vrijwel altijd veel hoger uitvallen dan de eerste ramingen. Als reden voor de systematische kostenoverschrijdingen geeft Flyvbjerg onder meer ongefundeerd optimisme. Ook in het project Noord/Zuidlijn kan ongefundeerd optimisme vastgesteld worden.

In het project Noord/Zuidlijn was er sprake van een veel te optimistische inschatting van het projectbudget en een grote onderschatting van de risico's en de uitvoeringspraktijk. Hiermee werden zekere kosten naar de toekomst verschoven. Immers, de meeste van de latere budgetoverschrijdingen vinden hun oorsprong in het lage projectbudget en het ontbreken van reële risicoreserveringen bij het go-besluit van 2002. Ook de aanbestedingsstrategie die erop gericht was om het projectbudget binnen het plafondbedrag van februari 2002 te krijgen, wat leidde tot open einde contracten, is een oorzaak van de budgetoverschrijdingen. Gelet op de nauwelijks aanwezige risicoreserveringen in het projectbudget van oktober 2002 en de moeilijke omstandigheden waaronder het project uitgevoerd diende te worden, vindt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn het onterecht dat de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in de raadsvergadering van het go-besluit tot tweemaal toe stellig aangaf *"wij gaan niet overschrijden"*. Het is duidelijk dat een dergelijke uitspraak toen niet realistisch was.

De toenmalige wethouder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gaf in zijn openbaar verhoor aan dat het wel vaker voorkomt dat je als wethouder het gevoel hebt dat het projectbudget wel eens onvoldoende zou kunnen zijn, maar dat het belangrijker is dat een besluit genomen wordt zodat het project verder kan: *"Omdat ik toen wist wat we ons financieel konden veroorloven, zou ik gedacht hebben: dat moet dan maar. Het zal wel enigszins tegenvallen, maar dat kunnen we wel hebben. Het project is belangrijk en moet doorgaan"*.

**Conclusie 12: Het college heeft het project Noord/Zuidlijn bij het go-besluit in oktober 2002 onderschat. De risicoreserveringen die werden aangelegd waren ruim onvoldoende om de risico's die bij de gemeente lagen te dekken en het hoofd te bieden aan de moeilijke omstandigheden waaronder het project Noord/Zuidlijn uitgevoerd moest worden. Dat het budget zou worden overschreden stond op die manier toen al vast**

*Er was een gebrek aan checks en balances ten tijde van het go-besluit*

De politiek-bestuurlijke drang om het project te realiseren was groot. In een dergelijke situatie zouden het college en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn alert moeten zijn en zich er van dienen te vergewissen of de nodige checks en balances in het ambtelijk apparaat zijn ingebouwd. Dit was des te meer belangrijk omdat in 2002 de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn tegelijkertijd wethouder Financiën was.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft kunnen vaststellen dat het voor de wethouders in het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn onduidelijk was welke ambtelijke dienst, afgezien van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, de toetsing uitvoerde op de financiële haalbaarheid van het project. De toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ging ervan uit dat dVvV dit voor haar

rekening nam, de toenmalige wethouder Ruimtelijke Ordening ging ervan uit dat Concern Financiën dit deed. Feit was dat geen van beide gremia deze toets uitvoerde.

Als ambtelijk opdrachtgever was dIVV primair verantwoordelijk voor het budgetbeheer van het project Noord/Zuidlijn. De directeur dIVV schreef zeer actief mee aan de raadsvoordracht van het go-besluit maar zag zichzelf verder slechts als een facilitator van het project. Concern Financiën was binnen de gemeente Amsterdam de belangrijkste speler op het terrein van de gemeentelijke financiën. Concern Financiën ontving financiële prognoses en documenten via dIVV, voerde vanuit een houding van 'professioneel wantrouwen' daarover overleg en adviseerde over dekking. Een diepgaande kritische toetsing werd daarbij niet mogelijk geacht.

Naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had het college vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid en gelet op het ontbreken van checks en balances binnen het ambtelijk apparaat, een onafhankelijke en kritische doorlichting moeten laten maken van de Noord/Zuidlijn. Deze doorlichting diende betrekking te hebben op de omvang van de risicoreserveeringen, de kwaliteit van de contracten en de haalbaarheid van de uitvoeringsfase gelet op de deskundigheid binnen de projectorganisatie, de complexiteit van de stedelijke omgeving en het opknippen van de contracten. Voorafgaand aan het go-besluit was er echter voornamelijk aandacht voor de technische haalbaarheid van het project Noord/Zuidlijn.

Wat de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn wel deed, was in augustus 2002 aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn de schriftelijke bevestiging vragen dat er geen onderdelen en risico's buiten de contracten waren gelaten, die later alsnog zouden opduiken. In juni 2002 had hij al een dergelijke brief aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn gevraagd, maar het antwoord dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn daarop kreeg was nog niet helemaal datgene wat hij bedoeld had. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn vroeg alsnog, na het collegebesluit in juni 2002, om deze bevestiging, naar eigen zeggen ten behoeve van zijn "bestuurlijk comfort". Hij wilde op die manier bevestigd zien dat het aanlegbesluit financieel verantwoord was.

De toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn antwoordde in zijn brief aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat de complexe contracten een normaal risicoprofiel hadden of dat de risico's binnen aanvaardbare proporties waren. Zowel het college als de raad baseerden hun oordeel op deze informatie; er was geen onafhankelijke externe toets beschikbaar. Eerdere risicoanalyses werden niet geactualiseerd.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat een dergelijke bevestiging niet aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn gevraagd had dienen te worden, maar dat een onafhankelijke analyse door een derde uitgevoerd had moeten worden. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vindt het onterecht dat in een project waar zoveel externe audits uitgevoerd zijn, een externe toets ontbrak op dit cruciale moment in de besluitvorming. In een project als de Noord/Zuidlijn had het college zich ook buiten de projectorganisatie moeten oriënteren om daarmee tegenwicht in het project in te bouwen.

- Conclusie 13:** Het college heeft bij de voorbereiding van het go-besluit niet gesignaleerd dat onwerkbare contracten werden afgesloten omdat het ambtelijk apparaat niet in staat was de contracten en risicoreserveringen op hun inhoud te toetsen
- Conclusie 14:** Het college was zich bij de voorbereiding van het go-besluit ten onrechte niet bewust van de onvoldoende checks en balances in het ambtelijk apparaat. Het college had voorafgaand aan het go-besluit een externe toets van de contracten, de risicoreserveringen en de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie moeten laten uitvoeren

*Herweijer-proof*

In 1998 onderzocht een commissie onder leiding van hoogleraar bestuursrecht Herweijer de overschrijdingen van het budget voor de bouw van de Stopera. De commissie Herweijer onderzocht welke factoren tot de budgetoverschrijdingen hadden geleid en op welke wijze gehandeld diende te worden bij toekomstige, gelijkaardige projecten. Bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking voor de Noord/Zuidlijn in juni 2000 had de raad de eis gesteld dat het project Noord/Zuidlijn Herweijer-proof moest zijn. Aan de raad werd dit bevestigd in de raadsvoordracht van 30 september 2002. Het college stelde dat de aanbevelingen van de commissie Herweijer de basis vormden voor de wijze waarop het project Noord/Zuidlijn was vormgegeven<sup>6</sup>.

De commissie Herweijer oordeelde dat pas met de bouw van een werk begonnen mocht worden wanneer over een geaccordeerde begroting tussen de opdrachtgever en aannemers kon worden beschikt. Op dit vlak voldeed het project Noord/Zuidlijn niet. Het gemeenschappelijk domein in het contract Centraal Station, de stelposten in het contract Diepe stations en de variabele vergoeding voor de boorsnelheid in het contract Boortunnels illustreren dat geen overeenstemming was bereikt tussen de gemeente en de aannemers van deze contracten over het budget en/of het ontwerp.

Ook de projectorganisatie was lange tijd niet Herweijer-proof. Onder meer bestond lange tijd onduidelijkheid over de positie van de directeur dIVV in relatie tot de projectdirecteur Noord/Zuidlijn.

- Conclusie 15:** Het project Noord/Zuidlijn was bij het go-besluit in 2002 niet Herweijer-proof; desondanks werd door het college aan de raad wel gemeld dat het project Herweijer-proof was

*Informatievoorziening aan de raad ten tijde van het go-besluit*

In de raadsvoordracht van het go/no go-besluit werd een aantal belangrijke elementen over de financiële onderbouwing van het project niet vermeld, en deze werden ook in de eerdere concept-raadsvoordracht niet vermeld. Zo werden in de raadsvoordracht de stelposten bij de Diepe stations niet genoemd en werd evenmin melding gemaakt van de hoogte van het gemeenschappelijk domein bij het Centraal Station. De gedachte binnen het college en de projectorganisatie was dat de publicatie van deze cijfers de positie van de gemeente ten opzichte van de aannemers kon schaden. Immers, de stelposten moesten nog worden aanbesteed en informatie over de omvang van deze risico's zou gebruikt kunnen worden door de aannemers bij de biedingen en onderhandelingen met de gemeente. Echter, de enquête-

<sup>6</sup> Raadsvoordracht, *Vijfde uitvoeringskrediet Noord/Zuidlijn*, 30 september 2002.

commissie Noord/Zuidlijn is van mening dat dit het college niet van haar taak ontslaat om het bestaan van deze stelposten te melden aan de raad. Ook zonder bedragen te noemen in de raadsvoordracht had het college de financiële risico's van de stelposten voor de gemeente kunnen duiden. Voor het gemeenschappelijk domein hadden overigens wel bedragen genoemd kunnen worden aangezien voor dat contract deze details bekend waren bij de aannemer en er geen aanbestedingen meer liepen. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest enkel het totaalbedrag van de open einden te noemen om herleiding naar individuele contracten te voorkomen.

Raadscommissieleden stelden zeer veel schriftelijke vragen in de periode tussen het collegebesluit in juni 2002 en het go/no go-besluit op 9 oktober 2002. De antwoorden op de vragen riepen soms nadere of nieuwe vragen op en ook daarop volgden antwoorden. Omdat raadscommissieleden vele vragen stelden, kwam er meer informatie naar de raad, bijvoorbeeld over de hoogte van de stelposten en de stand van zaken met betrekking tot de verzekeringen. Echter, het deels vertrouwelijke karakter van antwoorden op vragen maakte dat deze informatie vaak niet gebruikt kon worden in het raadsdebat. Bovendien zorgden de grote hoeveelheid aan informatie en het intensieve proces van vraag en antwoord ervoor dat de informatievoorziening rommelig en onoverzichtelijk werd. Een deel van de informatie werd ook erg laat aangeleverd. Zo werd nog op 7 oktober 2002 cruciale nieuwe informatie over de verzekeraar van de Noord/Zuidlijn aan de gemeenteraad gegeven.

Ondanks de onvolledige informatie in de raadsvoordracht, het vertrouwelijke karakter van bepaalde informatie en het rommelige proces, concludeert de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat in de aanloop naar het go-besluit de raad uiteindelijk toch uitvoerig werd geïnformeerd.

**Conclusie 16: De raadsvoordracht van het go-besluit was onvolledig. Het is vooral dankzij het proces van vraag en antwoord dat de raad zoveel informatie heeft ontvangen en in de aanloop naar het go-besluit uitvoerig geïnformeerd werd**

**Conclusie 17: De informatievoorziening aan de raad was ten tijde van het go-besluit onoverzichtelijk en het proces verliep rommelig**

Dat de raad door het intensieve proces van vraag en antwoord uitgebreid werd geïnformeerd, betekent niet dat de raad hiermee in staat werd gesteld de voorliggende besluiten goed te wegen. Daarvoor ontbrak meermaals de noodzakelijke en juiste duiding van de gegeven informatie:

- Het algemeen risicofonds werd als een reservepotje voor tegenvallers geduid. Maar, op het moment van het go-besluit was al bekend dat de posten in dit risicofonds vrijwel zekere uitgaven betroffen;
- Op 7 oktober 2002 meldde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat het project verzekeraar was. Deze uitspraak was onvolledig. Ten eerste was het toen al duidelijk dat de beroepsaansprakelijkheidsverzekering noch de werkgeversaansprakelijkheidsverzekering afgesloten zou worden. Het verzekeraar zijn betrof dus hoogstens het risico op materiële schade (het zogenaamde CAR-risico). Ten tweede, zou de term 'verzekeraar' moeten betekenen dat de premie past binnen het voorziene budget. Dit was niet het geval. Van het beschikbare verzekeringsbudget (€ 22 miljoen) kon toen

alleen het CAR-risico, waarvan de premie ongeveer € 20 miljoen was, gedekt worden.

Daarnaast was het college, en daarmee ook de raad, zich onvoldoende bewust van de onbeheersbare projectsituatie die was ontstaan in de jaren voorafgaand aan het go-besluit. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat een project als de Noord/Zuidlijn alleen van start mag gaan onder de geschikte omstandigheden. Uit voorgaande conclusies kan afgeleid worden dat dit niet het geval was:

- De raad en het college hadden bewust gekozen voor een complexe, risicovolle en dure variant;
- De Rijkssubsidie was aanvaard als een lumpsum waardoor de gemeente alle kostenoverschrijdingen tijdens de uitvoeringsfase voor haar rekening zou moeten nemen;
- De bouwmarkt was overspannen;
- Er waren onwerkbare contracten afgesloten;
- De risicoreserveringen die waren aangelegd waren ruim onvoldoende en niet in lijn met de risico's die bij de gemeente lagen;
- De projectorganisatie had onvoldoende uitvoeringservaring;
- Er waren onvoldoende checks en balances in het ambtelijk apparaat voorzien en de haalbaarheid van het project Noord/Zuidlijn was niet getoetst;
- Het project Noord/Zuidlijn was niet Herweijer-proof;
- De raadsvoordracht van het go-besluit was onvolledig en een noodzakelijke en juiste duiding van informatie in aanloop naar het go-besluit ontbrak.

Gegeven bovenstaande feiten, die (impliciet) bij de projectorganisatie en het college bekend waren, oordeelt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat het college het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn niet aan de raad had mogen voorleggen.

**Conclusie 18:** **In aanloop naar het go-besluit ontbrak een juiste duiding van informatie door de projectorganisatie. Noch het college, noch de raad hebben zich ten tijde van het go-besluit gerealiseerd dat een onbeheersbare projectsituatie was ontstaan. Hierdoor heeft de raad geen goede afweging van het go-besluit kunnen maken**

**Conclusie 19:** **Het college had het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn eind 2002 niet aan de raad mogen voorleggen en de raad had het besluit niet mogen nemen**

### **II.3.7. Uitvoeringsfase project Noord/Zuidlijn**

Op 22 april 2003 gingen de feitelijke werkzaamheden van het project Noord/Zuidlijn van start. In de eerste fase van de werkzaamheden kenden de contracten in Noord en Zuid een normaal verloop, maar in de binnenstad (contract Diepe stations en contract Centraal Station) verliep de start moeizaam. Bij deze contracten ontstonden al vrij snel discussies tussen aannemer(s) en de gemeente over de interpretatie van de contracten en de uitvoering van de werkzaamheden. Hieronder worden de belangrijkste problemen tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn samengevat.

*Het project Noord/Zuidlijn kende vele interfacisico's*

Het project Noord/Zuidlijn werd niet als een 'werkend vervoersysteem' aanbesteed. De scope van het project Noord/Zuidlijn werd beperkt tot het ontwerp en de afbouw van de Noord/Zuidlijn. Zaken zoals het bestellen van de metrostellen, veiligheid- en ICT-systemen en andere exploitatievoorzieningen werden buiten beschouwing gelaten.

Gedurende de verschillende aanbestedingsrondes werden de contracten van het project Noord/Zuidlijn in meerdere stukken opgeknipt. Het opknippen van de contracten leidde tot meer interfaces waarvoor de gemeente, in dit geval het Projectbureau Noord/Zuidlijn, zelf verantwoordelijk was. In de binnenstad was de belangrijkste interface de aansluiting van de Boortunnels op de Diepe stations.

*Vergunningverlening, planning en omgevingsmanagement*

Vergunningen voor de aannemers werden vanaf het begin van de uitvoeringsfase vaak niet of laattijdig afgeleverd. Volgens de aannemers was veel te wijten aan de onduidelijke communicatie in de projectvoorbereiding richting de stadsdelen en overige externe partijen, zoals de dienst Milieu en Bouwtoezicht. Max Bögl, de aannemer van het contract Diepe stations, stelde in zijn brief van 20 oktober 2003: "*de projectvoorbereiding is aan de stadsdelen niet of onvolledig gecommuniceerd waardoor er vele problemen ontstaan bij het verkrijgen van vergunningen en in het uitvoeren van onze werkzaamheden*".

Naast de onduidelijke rol van de dienst Milieu en Bouwtoezicht en de stadsdelen in het vergunningverleningsproces waren problemen met de vergunningen ook terug te voeren op de vroege besluitvormingsfase. In 1999 had de projectorganisatie ervoor gekozen om de bouwvergunningen voor de casco's en de inrichting van de Diepe stations evenals voor de Boortunnels gesplitst aan te vragen. Het gesplitst aanvragen van de vergunningen maakte het moeilijk om de veiligheid integraal te beoordelen. Dit wekte argwaan op bij de omgeving en leidde ertoe dat de vergunning voor het station Rokin werd ingetrokken. Hierdoor ontstonden er onmiddellijk vertragingen bij de Diepe stations<sup>7</sup>.

Eind 2004 werd een gezamenlijke studie naar de tunnel- en brandveiligheid geïnitieerd door de Bovengrondse en het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Het gezamenlijk onderzoek heeft geleid tot de opstelling van een convenant tussen de gemeente Amsterdam en de Bovengrondse inzake de brand- en vluchtveiligheid van de Noord/Zuidlijn. Dit convenant maakte een einde aan een langlopende discussie over het veiligheidsconcept en de veiligheidsmaatregelen en heeft bijgedragen aan een betere brand- en vluchtveiligheid van de Diepe stations en de tunnels. Toch blijven er tot op heden twijfels bestaan over de integrale veiligheid van de Noord/Zuidlijn. Zo heeft onder meer professor Horvat, opsteller van de studie Veiligheidsbeoordeling Noord/Zuidlijn (2000), in zijn openbaar verhoor de twijfel geuit of de Noord/Zuidlijn een integrale veiligheidstoets bij ingebruikname zal doorstaan.

De problemen met de vergunningverlening en de onmiddellijke vertragingen bij de Diepe stations hebben uitgewezen dat naast omgevingsmanagement

<sup>7</sup> De vertragingen bij de Diepe stations werden naast de trage vergunningverlening ook veroorzaakt door onvoorziene omstandigheden in de grond.

en veiligheid ook planning uitermate belangrijk is in het project Noord/Zuidlijn. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had de tijd die nodig was voor het verlenen van vergunningen onderschat. Planning was echter in die tijd geen aparte functie meer binnen de projectorganisatie omdat de aannemersplannen leidend waren. Bovendien waren interfacerisico's, die ontstaan waren met het opknippen van de contracten tijdens de aanbesteding van het project, onvoldoende in de planning verwerkt. De vertragingen in de diepe Stations leidden tot onmiddellijke vertragingen in het contract Boortunnels die voor rekening van de gemeente waren.

Pas eind 2003, toen de problemen zich al hadden opgestapeld, werd de projectorganisatie meer omgevingsbewust en werd hiervoor een nieuwe projectdirecteur Noord/Zuidlijn aangetrokken. Interfacemanagement en planning werden in het project Noord/Zuidlijn pas vanaf 2007 en 2008 beter beheerst.

*Bij de verzakkingen aan de Vijzelgracht werd nogmaals duidelijk dat de afstemming met de omgeving tekort schoot*

De verzakkingen bij de Vijzelgracht zijn mede een gevolg van een slechte samenwerking tussen toezichthouders en aannemers. Bovendien waren de diepwanden in de Vijzelgracht van dermate slechte kwaliteit dat deze niet aan de Nederlandse professionele norm voldeden. Met betrekking tot de incidenten van 19 juni 2008 en 10 september 2008 concludeerde de Gemeentelijke Ombudsman dat de informatieverstrekking en communicatie door de gemeente, aan bewoners en binnengemeentelijk, onvoldoende en op onderdelen onjuist was. Ook in het houden van toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden schoot de gemeente volgens de Gemeentelijke Ombudsman tekort en werden de belangen van de omgeving onvoldoende in acht genomen. Het algemene oordeel van de Gemeentelijke Ombudsman luidde dat bij de incidenten onbehoorlijk gehandeld werd. Op 19 augustus 2009 zijn de werkzaamheden aan de Vijzelgracht en het station Rokin hervat.

*Uitvoeringservaring in de projectorganisatie*

Het managen van de uitvoering van een project als de Noord/Zuidlijn is een vak apart waarvoor jarenlange uitvoeringservaring noodzakelijk is. De uitvoering van het project Noord/Zuidlijn is immers gecompliceerd. De projectorganisatie moest vanaf de start van de werkzaamheden in staat zijn om de open einden in de contracten en de risico's die bij de gemeente waren gelegd te beheersen, de contractinterfaces op elkaar af te stemmen, de veiligheid te garanderen en de complexe omgeving te managen.

In het project Noord/Zuidlijn werden bij de start van de werkzaamheden geen ervaren projectmanagers aangetrokken. De ontwerpers en voorbereiders werden nadien uitvoeringsverantwoordelijk (de contractmanagers). Hiermee werd de ontwerper verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn eigen ontwerp. Bij projecten van Rijkswaterstaat bestaat een duidelijke scheiding tussen de ontwerpers, voorbereiders en de mensen die de uitvoering deden. Ook de huidige directeur uitvoering bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn benadrukte in zijn verhoor het nadeel van ontwerpers die verantwoordelijk werden voor de uitvoering van hun eigen ontwerp: *"Als je als ontwerper iets bouwt en een aannemer heeft een voorstel om het anders te doen, dan is het toch iets van jou en zal je niet zo gauw meegaan met wat anders is dan wat jij bedacht hebt. Dus daar moet je mensen voor hebben die daarover na kunnen denken en wat los staan van hun eigen creatie."*

Tussen 2003 en 2006 zijn tal van organisatieadviezen uitgebracht die het gebrek aan uitvoeringservaring bij de projectorganisatie benadrukten. Deze audits bevestigden dat directievoering en toezicht niet goed werkten omdat contractmanagers onvoldoende ervaring hadden. Daarnaast werd vastgesteld dat de afstemming tussen de bouwmanagers van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet goed liep door het ontbreken van eenduidig belegde taken en verantwoordelijkheden. De as bouwmanager – contractmanager werd bovendien ondergesneeuwd door de betrokkenheid van de directies van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Mede daardoor ontstonden knelpunten in de aansturing van de aannemers en bij de uitvoering van het project.

**Conclusie 20:** **Het college en de projectorganisatie hebben de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn ten onrechte onderschat en hebben eind 2002 nagelaten de organisatie om te vormen tot een uitvoeringsorganisatie. Dit leidde tot voorzienbare knelpunten in de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn**

**Conclusie 21:** **Planning en interfacemanagement hebben tot 2007/2008 onvoldoende aandacht gekregen. Hier had meer aandacht aan moeten worden besteed, te meer omdat het project Noord/Zuidlijn niet als een ‘werkend vervoerssysteem’ werd aanbesteed. Dit bemoeilijkte immers de planning en vergrootte de interfacerisico’s voor de gemeente**

*Claims en vertragingen bevestigden dat de complexe contracten onwerkbaar waren en leidden tot een heronderhandeling van deze contracten*

Knelpunten in de uitvoering vertaalden zich in een groot aantal claims en enorme vertragingen bij de contracten Diepe stations en het Centraal Station. Dit leidde ertoe dat de gemeente in 2005 besloot de contracten te onderwerpen aan een externe juridische toetsing. Uit deze toetsing bleek dat de juridische positie van de gemeente met betrekking tot de open einden in de contracten uitermate zwak was. De gemeente werd geadviseerd om de openstaande claims met de aannemers uit te onderhandelen, want juridisch kon zij deze claims niet weerleggen.

De juridisch zwakke positie van de gemeente alsmede de stilstand van de werkzaamheden en verdragingskosten bij het Centraal Station en de Diepe stations maakten een heronderhandeling van deze contracten noodzakelijk. Bij de heronderhandeling van de contracten werden de open einden zoveel mogelijk dichtgeschroeid.

De gemeente is in februari 2007 erin geslaagd om met de aannemer van het contract Centraal Station een akkoord te bereiken. Hierbij werden de openstaande claims afgehandeld, een nieuwe uitvoeringsplanning vastgesteld en een aantal cruciale posities door andere mensen ingevuld om een volledig nieuwe start van het contract mogelijk te maken.

Met betrekking tot het contract Diepe stations werd in juli 2008 een overeenkomst bereikt. Met deze overeenkomst werd een nieuwe planning overeengekomen en werden lopende claims, contractmutaties en arbitrages afgehandeld. De verschillende stelposten zijn uiteindelijk ingekocht voor een totaal bedrag van € 115 miljoen (het oorspronkelijk budget in 2002 was € 76 miljoen), enkel de stelpost voor grondaafgraving is in 2009 nog in onderhandeling.



Voor het contract Boortunnels werd ook een heronderhandeling gestart. Voor dit contract gaf een nieuwe contractmanager in 2007 aan dat het bestaande contract niet werkbaar was. Het contract bevindt zich eind 2009 in de laatste fase van de heronderhandeling.

**Conclusie 22: Heronderhandelen van de contracten was een noodzakelijke ingreep om tot een werkbare situatie met de aannemers te komen. Het college heeft laattijdig ingegrepen terwijl problemen in de complexe contracten vanaf de start van de uitvoeringsfase zichtbaar werden**

*Om de organisatie van het project Noord/Zuidlijn te verbeteren werden het Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn in 2007 samengevoegd*

Naast het heronderhandelen van de contracten werd begin 2007, op ingeving van het advies van Buck en Buis in 2006<sup>8</sup>, sterk ingezet op een verbetering van de organisatie van het project Noord/Zuidlijn. Eerdere organisatieadviezen hadden al gewezen op het gebrek aan uitvoeringservaring in de projectorganisatie maar waren niet vergaand genoeg waardoor ze niet tot de gewenste veranderingen hebben geleid.

Begin 2007 bevestigde een interne ambtelijke commissie het organisatieadvies van Buck en Buis om te komen tot een samenvoeging van het Advies- en Projectbureau Noord/Zuidlijn. De ambtelijke commissie concludeerde dat het Adviesbureau Noord/Zuidlijn vooral een technisch apparaat was waarin de kwaliteit van het geleverde product centraal stond. Uitvoeringsmanagement en financiële beheersing waren volgens de ambtelijke commissie disciplines die binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn een lagere status hadden.

Het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden samengevoegd in september 2007. Hiermee werd het duale model ontmanteld. Een belangrijk onderdeel van de integratie van het Advies- en Projectbureau Noord/Zuidlijn was de vervanging van bestaande contract- en bouwmanagers door meer ervaren contractmanagers. Daarnaast werd een interfacemanager aangesteld en werd de directie Noord/Zuidlijn aangevuld met een directeur uitvoering en een financieel directeur.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat de projectorganisatie, zoals die in 1994 werd vormgegeven – een klein en zwak publieke opdrachtgeversbureau met een privaat ontwerp bureau – één van de weeffouten in het project is geweest waarvan de consequenties tot eind 2007 hebben doorgewerkt.

**Conclusie 23: De projectorganisatie was tot 2007 onvoldoende uitgerust om het hoofd te bieden aan de knelpunten die vanaf de start van de werkzaamheden duidelijk werden. Hier is door het college tot eind 2007 onvoldoende op ingegrepen**

De keuze voor een klein ambtelijk opdrachtgeversbureau heeft ook gevolgen gehad voor de kwaliteit van de eigen archivering en het hebben van een behoorlijk informatiesysteem. Hier is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn tegen aangelopen gedurende haar onderzoek. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft als gevolg van de trage informatievoorziening en haar bezoeken aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn moeten constateren dat het

8 Buck en Buis, *Kwaliteitstoets Contractmanagement Noord/Zuidlijn*, 2006.

Projectbureau Noord/Zuidlijn voor de gevraagde informatietoevering sterk leunt op het dossier van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en op de min of meer toevallige persoonlijke kennis en persoonlijke dossiers van medewerkers/betrokkenen. De algemene archieven zijn weinig toegankelijk en bleken onvoldoende aanwezig. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarom moeten constateren dat de gemeente niet of onvoldoende beschikt over een eigen systematische verzameling, rubricering en ontsluiting van de managementinformatie aangaande de Noord/Zuidlijn die nodig is voor het management en de aansturing van de Noord/Zuidlijn.

**Conclusie 24: Archivering en informatiemanagement van het project Noord/Zuidlijn krijgen anno 2009 nog steeds onvoldoende aandacht. Een dergelijk gebrek aan 'institutioneel geheugen' draagt voor de gemeente de risico's in zich van onvoldoende overzicht, onvoldoende lerend vermogen, een te grote afhankelijkheid van derden, en daarmee het risico van onvoldoende greep op het project**

### **II.3.8. Kosten, planning en bijstellingen van prognoses**

*Het project Noord/Zuidlijn zal minstens acht jaar later klaar zijn en meer dan € 1 miljard duurder worden dan geraamd werd bij de start van de uitvoeringsfase in oktober 2002*

Met het go-besluit van 9 oktober 2002 gaf de raad het officiële startsein voor het project Noord/Zuidlijn. Op dat moment werd het maximale projectbudget vastgelegd op € 1 471.6 miljoen waarbij werd uitgegaan van een einddatum van 2009 met mogelijke uitloop tot 2011. In 2009 is de prognose einde werk van het project Noord/Zuidlijn opgelopen tot € 2 593.6 miljoen<sup>9</sup> en is de voorziene opleverdatum verschoven naar 2017.

De commissie Veerman adviseerde in juni 2009 om het budget van het project Noord/Zuidlijn met ongeveer € 500 miljoen te verhogen om met 95% zekerheid te kunnen stellen dat het niet overschreden zal worden. Rekening houdend met deze financiële reservering zou de prognose einde werk uitkomen op € 3.1 miljard.

*De lumpsum subsidiebeschikking vanuit het Rijk leidde ertoe dat het merendeel van alle kostenstijgingen voor rekening van de gemeente zijn*

De financiële impact van de jaarlijkse budgetoverschrijdingen voor de gemeente is groot. De aanvaarding van de subsidie van het Rijk als een lumpsum beschikking in juni 2000 impliceerde immers dat kostenstijgingen voor rekening van de gemeente zouden zijn.

Daar waar bij de subsidieaanvraag in 1998 nog werd uitgegaan van een 95/5-regeling, droeg bij het go-besluit in oktober 2002 de gemeente Amsterdam al 22% bij aan het project Noord/Zuidlijn. Bij de prognose einde werk in 2009 is de gemeentelijke bijdrage opgelopen tot 52%. Hiermee is de absolute bijdrage van de gemeente aan het project Noord/Zuidlijn in de periode oktober 2002 tot 2009 verviervoudigd, van € 334.9 miljoen in 2002 naar € 1 360 miljoen in 2009. Opgemerkt dient te worden dat het hierbij gaat over de prognose einde werk, met andere woorden, het bedrag dat de

<sup>9</sup> Dit bedrag werd vastgesteld in januari 2009, dus vóór de bijkomende reserveringen ter waarde van € 500 miljoen waarover naar aanleiding van het rapport Veerman is gesproken.

gemeente bij de oplevering van het project Noord/Zuidlijn bijgedragen zal hebben.

*De stijging van de bouwkosten in het project Noord/Zuidlijn is voornamelijk het gevolg van meerwerk in de complexe contracten; bij andere grote infrastructurale projecten in Nederland werden budgetoverschrijdingen in de eerste plaats veroorzaakt door scopewijzigingen*

Drie contracten zijn verantwoordelijk voor 75% van de stijging van de bouwkosten tijdens de uitvoeringsfase. Deze drie contracten zijn het contract Centraal Station, het contract Diepe stations en het contract Boortunnels. Deze contracten kennen anno 2009 al overschrijdingen van 24% tot 85% (exclusief indexering<sup>10</sup>), waarbij opgemerkt dient te worden dat het boren van de tunnels nog niet is gestart.

Problemen met vergunningverlening, de omgeving en onvoorzien omstandigheden in de bodem van het traject, hebben tijdens de uitvoeringsfase veel vertragingen en daarmee meerkosten veroorzaakt vooral voor de complexe contracten. De aannemers van de contracten Centraal Station en Diepe stations hebben deze meerkosten gedeclareerd bij de gemeente door middel van een grote stroom claims. Deze claims hadden (indirect) betrekking op de open einden van deze contracten. De toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn bevestigde dit in zijn openbaar verhoor als volgt: *“In het algemeen waren in mijn eerste jaren vooral werkzaamheden in uitvoering die in die stelposten en in dat gemeenschappelijk domein zaten. We hebben uiteindelijk al die claims afgehandeld. Mijn beeld is ook dat het voor meer dan 90% in dat open deel van dat contract afspeelde.”* Omdat er voor het contract Diepe stations geen specifieke risicoreserve was voorzien en voor het contract Centraal Station slechts een reserve van € 2.5 miljoen, moest direct in 2004 een grote budgetoverschrijding gemeld worden aan de raad.

Gebaseerd op een analyse van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 2003 heeft de commissie Duivesteijn in 2004 de kostenverhogingen voor twee andere infrastructurele projecten in Nederland onderzocht: de Betuweroute en de HSL-Zuid. De commissie Duivesteijn concludeerde dat politieke besluitvorming en scopewijzigingen de oorzaken waren van veruit het grootste deel van de budgetoverschrijdingen in deze twee projecten.

Het Noord/Zuidlijn project laat een ander beeld zien. Voor de Noord/Zuidlijn schat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de scopewijzigingen (onder meer tracéverschuiving van Boerenwetering naar Ferdinand Bolstraat) over de periode 1996-2009 op ongeveer € 150 miljoen en dus ‘slechts’ 15-20% boven de oorspronkelijke budgetraming uit 1996, in vergelijking met 52%-76% bij de Betuweroute en de HSL-Zuid. De grootste kostenstijgingen zijn in het project Noord/Zuidlijn het gevolg van meerwerk (herijking ramingen, tegenvallers in de bouw) tijdens de uitvoeringsfase van het project. Tegenvallers in de bouw hebben tot nog toe al tot 90-95% extra kosten geleid bovenop de oorspronkelijke budgetraming bij het principebesluit tot aanleg in 1996. Dit is een extra aanwijzing van het substantiële meerwerk als gevolg van de open einden in de contracten voor de Noord/Zuidlijn.

<sup>10</sup> De indexering werd uit deze kostenoverschrijdingen gefilterd, omdat dit gaat om prijspeil aanpassingen.

**Conclusie 25: De stijging van het projectbudget tijdens de uitvoeringsfase had substantieel lager kunnen zijn met minder open einden in de contracten of voldoende risicoreserveringen ten tijde van het go-besluit**

*De jaarlijkse prognoses einde werk werden naar beneden bijgesteld waardoor budgetoverschrijdingen meermaals naar de toekomst werden verschoven*

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft kunnen vaststellen dat de jaarlijkse prognoses van de bouwkosten en VAT-kosten meermaals naar beneden werden bijgesteld op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en/of de portefeuillehouders Noord/Zuidlijn alvorens deze werden voorgedragen aan de raad. Bijstellingen in kostenprognoses leidden ertoe dat meermaals onrealistische bedragen met betrekking tot de stijging van de bouw- en VAT-kosten werden verwerkt in de prognoses einde werk. Besparingsmogelijkheden, die eerder het karakter hadden van een kans, zijn meermaals als hard ingeboekt waardoor het budget op bepaalde momenten minder hoefde toe te nemen. Enkele jaren later dienden deze besparingen in de regel teruggenomen te worden. Daarnaast werden risico's op vertragingen pas vanaf 2008 voldoende verwerkt in het projectbudget. Met andere woorden, de raad kreeg lagere budgetoverschrijdingen tot einde werk voorgelegd dan bekend was op die momenten bij de projectorganisatie en in een aantal gevallen aantoonbaar ook bij het college.

Om deze bijstellingen bloot te leggen, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn alle tusserversies van de jaarlijkse prognoses einde werk bestudeerd en de verwerking van vertragingen in het projectbudget geanalyseerd. Hieronder volgen voorbeelden van verschillen tussen de conceptversies van de prognoses van de projectorganisatie en de versie die aan de raad werd voorgelegd. Het betreft voorbeelden van neerwaartse bijstellingen van de einde werk prognoses.

*a. Prognoses van bouw- en VAT-kosten werden meermaals naar beneden bijgesteld*

Bij de prognose einde werk 2006 (Q4 2005) werd door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, na overleg met de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, een aantal neerwaartse bijstellingen aangebracht in de prognose einde werk die opgesteld was door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn:

- De prognose van de bouwkosten werd verlaagd met € 27.4 miljoen<sup>11</sup>, omdat men rekende op een besparing bij de nog aan te besteden contracten ten opzichte van de eerder gemaakte directieraming. Deze besparing werd achteraf niet gehaald en de prognose van de aanbestedingen van dezelfde contracten (spoortechniek, bovenbouw en afbouw van de metrolijn) werd in Q4 2008 herijkt en verhoogd met € 47 miljoen;
- Bij de VAT-kosten werd gerekend op een besparing van € 23.1 miljoen wat in strijd was met het advies van de Financiële Adviesgroep hierover. De besparingsdoelstelling werd achteraf niet gerealiseerd;
- Aan de dekkingskant werd uitgegaan van een harde opbrengst van de parkeergarage van € 22.1 miljoen wat tevens in strijd was met het advies

<sup>11</sup> De besparing werd voor € 10.4 miljoen als 'hard' beschouwd (neerwaartse bijstelling van de bouwkostenstijging), voor € 17 miljoen werd de besparing als kans aanzien (neerwaartse bijstelling van risicofondsstijging).

van de Financiële Adviesgroep die stelde dat deze enkel als kans gezien mocht worden.

Alle neerwaartse bijstellingen in einde werk prognose van 2006 (Q4 2005) leidden ertoe dat aan de raad een budgetoverschrijding werd voorgelegd die € 55 miljoen tot € 75 miljoen<sup>12</sup> te laag was. De raad werd op de hoogte gebracht van de besparingsdoelstellingen die in de bouw- en VAT-kosten werden opgenomen en de opbrengsten van de parkeergarage die als hard werden ingeboekt. Aan de raad is niet gemeld dat de aanbestedingsdoelstellingen door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werden ingeschat en werden opgelegd aan het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Het negatieve advies van de Financiële Adviesgroep werd niet voorgelegd aan raad/radscommissie Verkeer en Vervoer.

Ook in de prognose einde werk 2007 (Q4 2006) werd, na overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, gesnoeid in de prognose en dan met name in de stijging van de bouwkosten. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ging niet akkoord met alle neerwaartse bijstellingen die in de prognose einde werk 2007 (Q4 2006) werden doorgevoerd. Per brief<sup>13</sup> meldde de toenmalige adjunct-directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan de toenmalige directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn: *“In een aantal gevallen zijn uw wijzigingsvoorstellen echter niet overgenomen indien wijzigingsvoorstellen feitelijk onjuist zijn of het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de wijziging niet verantwoord acht in relatie tot eerder geïdentificeerde risico’s.”* Het ging hierbij met name om opgelegde besparingsdoelstellingen voor een totaalbedrag van € 18 miljoen. Vanaf dat moment liep de administratie van de bouwkosten zoals deze werd bijgehouden door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet meer gelijk met de administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vormde het uitgangspunt voor de rapportage van de financiële kosten en risico’s aan de raad. In het derde kwartaal van 2007 werden het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn samengevoegd. Vanaf dat moment is er weer één administratie.

De besparingsdoelstellingen die in de prognose einde werk 2007 (Q4 2006) werden doorgevoerd, werden voor € 9 miljoen<sup>14</sup> besproken op de stafvergadering van 12 februari 2007. Deze besparingsdoelstellingen werden ook aan de raad gemeld, maar zonder vermelding van concrete bedragen. De overige besparingsdoelstellingen van € 9 miljoen werden volgens de projectorganisatie in de prognose verwerkt omdat de wethouder vroeg om een *“gesnoeide prognose”*<sup>15</sup>. Desgevraagd gaf de toenmalige portefeuillehouder

12 € 55 miljoen bestaat uit de harde besparingen van € 10.4 miljoen (aanbestedingsdoelstelling), € 23.1 miljoen (VAT-kosten besparingsdoelstellingen) en € 22.1 miljoen opbrengsten van de parkeergarage; € 75 miljoen is een optelsom van € 55 miljoen en € 17 miljoen (aanbestedingsdoelstelling die als kans werd ingeboekt).

13 Brief van de heer R. de Boer aan de heer H. Van Veldhuizen, *Aanpassing WA-prognose kwartaal Q4 2006*, d.d. 18 april 2007 (ref. 100/RB-7005925).

14 Op de stafvergadering van 12 februari 2007 werden besparingsdoelstellingen goedgekeurd voor het contract Boortunnels en het contract Monitoring voor een bedrag van € 9 miljoen.

15 E-mail projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan de manager financiën en planning, 23 januari 2007.

Noord/Zuidlijn in zijn openbaar verhoor aan dat bij zijn weten de kostenstijging niet naar beneden werd bijgesteld.

In de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) was het op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn dat bijstellingen in de VAT-kosten werden doorgevoerd. In deze prognose werden risico's met een kans van optreden van 100% verschoven van het harde projectbudget naar het risicofonds. Dit werd niet gemeld aan de raad/raadscommissie Verkeer en Vervoer. Bovendien werd in alle conceptversies van de prognose einde werk gesteld dat de uitloop van het project Noord/Zuidlijn tot 2014 werd verrekend in het budget voor de VAT-kosten, terwijl in de finale versie die werd voorgelegd aan de raad, melding werd gemaakt van 2015 zonder dat hier een extra budgetverhoging tegenover stond. Uit de bestudering van vergadernotulen van het Bestuurlijk Team en de staf Noord/Zuidlijn kan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn niet afleiden dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn op de hoogte was van de neerwaartse bijstellingen die in de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) werden doorgevoerd.

*b. De financiële impact van vertragingen werd lange tijd onvoldoende verwerkt in het projectbudget*

Tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn is duidelijk geworden dat vertragingen een grote impact hebben op het budget van de Noord/Zuidlijn. De VAT-kosten (organisatiekosten) worden in belangrijke mate bepaald door de doorlooptijd van het project en wat de bouwkosten betreft resulteren vertragingen in stilstand- en uitstelkosten van aannemers. Bij het Centraal Station bijvoorbeeld moest volgens het bemiddelingsteam (Kieft, Reigersman en Wubs) de gemeente voor elke week vertraging € 111 000 extra aan de aannemer betalen. Eind 2003, nauwelijks een jaar na de start van de bouw, claimde de aannemer van het contract Centraal Station al een verwachte vertraging van 194 weken. Na het bemiddelingstraject werd door de gemeente een vertraging van 93 weken uitbetaald voor een bedrag van € 10.3 miljoen.

Gelet op het budgettaire belang van vertragingen dienen deze vooraf zorgvuldig te worden ingeschat en dienen de budgettaire consequenties daarvan verwerkt te worden in de prognoses einde werk die aan de raad worden voorgelegd. Dit gebeurde lange tijd niet. In het derde kwartaal van 2004 werd voor het eerst bekeken wat de mogelijke impact van onzekere vertragingen zou kunnen zijn op de einddatum van het project, maar hieraan werd nog geen specifieke kans van optreden gekoppeld en de consequenties werden ook niet verwerkt in het budget. Vanaf 2006, na het advies van de commissie Sorgdrager en Faithful & Gould, worden verschillende einddata berekend, ieder met een bepaalde kans op realisatie. Ondanks dat vanaf 2006 een einddatum met een kans van optreden van 85% kan worden berekend, werden onzekere vertragingen tot 2008 onvoldoende verwerkt in het projectbudget. Met andere woorden: in het budget werd enkel rekening gehouden met vertragingen die zich al hadden voorgedaan of die zo goed als onvermijdbaar waren (dicht tegen de 100% kans dat ze zich voordoen). Een latere einddatum met een kans van 85% werd niet vertaald in het budget. Hierdoor werden projectrisico's, uitgedrukt in tijd en geld, zeker tot en met 2008 systematisch onderschat.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft niet kunnen nagaan in hoeverre de portefeuillehouders Noord/Zuidlijn wisten dat de financiële impact van vertragingen tot 2008 onvoldoende verwerkt werden in het projectbudget.

*Pas vanaf 2008 werd door de projectorganisatie een realistische einddatum gecommuniceerd*

Systematisch werd een onrealistische einddatum van het project gemeld aan de raad. Pas vanaf 2008 werd dit rechtgezet. In de financiële prognose einde werk 2007 (Q4 2006) wordt een einddatum gemeld die een haalbaarheidskans heeft van 1%. De projectdirectie weet dat een einddatum van meer dan een jaar later een betrouwbaarheid heeft van 85%, maar past de planning hier niet op aan. Wel werd in tussentijdse openbare kwartaalverslagen af en toe gecommuniceerd over nieuwe risico's op vertragingen. Hoewel het hierbij eigenlijk om zo goed als zekere vertragingen ging, werd de einddatum pas verschoven wanneer de planning 'officieel' (jaarlijks in het eerste kwartaal) werd aangepast aan de planningsinzichten.

Pas in het eerste kwartaal van 2009 werd in het openbare kwartaalrapport en in de openbare financiële prognose einde werk voor het eerst het bestaan en het nut van een probabilistische analyse uitgelegd en een einddatum opgenomen met een betrouwbaarheid van 85%. In de vertrouwelijke versies van de kwartaalrapportage werd al een jaar eerder, bij de prognose einde werk van 2008 (Q4 2007) een probabilistische einddatum opgenomen. Een probabilistische einddatum wil zeggen een einddatum waarbij rekening is gehouden met (soms vrij zekere) risico's op vertragingen. Dit is een analyse die ook vooruitkijkt in de planning en die niet enkel rekening houdt met reeds opgelopen vertragingen in de voorbije jaren. Het hanteren van een probabilistische analyse is al sinds 2002 gebruikelijk in vergelijkbare infrastructuurprojecten<sup>16</sup>. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft vastgesteld dat binnen de projectorganisatie sinds het derde kwartaal van 2004 gerekend wordt met risico's op vertragingen en dat vanaf het eerste kwartaal van 2006 een echte probabilistische analyse wordt uitgevoerd. Richting de raad duurt het vervolgens nog tot 2008 in de vertrouwelijke versies en tot 2009 in de openbare versies dat deze realistische einddatum wordt gemeld. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn had dit vanaf de prognose einde werk 2007 (Q4 2006) moeten weten, gelet op de discussies die de projectdirectie Noord/Zuidlijn intern voerde over de einddatum die in deze prognose werd opgenomen.

*Er werd een beleid van "schaarste" gevoerd door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn*

Het beleid van "schaarste" dat door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd gehanteerd voor de financiële prognoses einde werk hield onder meer in dat besparingsdoelstellingen vaak als harde vermindering op de projectkosten ingeboekt werden. Omdat deze besparingen meermaals niet gerealiseerd werden drong een kostenstijging zich enige tijd nadien opnieuw op. Het toenmalig hoofd financiën en planning binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat hij de directie er meermaals op heeft gewezen dat beter voor het "voorzichtigheidsbeginsel" kon worden gekozen waarbij besparingen pas worden ingeboekt als deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ook de Financiële Adviesgroep advi-

<sup>16</sup> Projectorganisatie Betuweroute, *Monte Carlo analyse bij de Projectorganisatie Betuweroute*, augustus 2002.

seerde dit aan het Bestuurlijk Team en het college eind 2005 toen de einde werk prognose 2006 voorlag.

Doelstelling van het "schaarste"-beleid was om de projectorganisatie scherp te houden en aannemers niet slimmer te maken. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn stelt vast dat op dit punt de gewenste effecten niet zijn gehaald.

In de raad moet gesproken kunnen worden over reëel te verwachten uitgaven. Dat vervolgens een deel van het projectbudget niet direct wordt vrijgegeven, maar wordt gereserveerd voor het geval de tegenvallers zich ook echt voordoen, is een goed management uitgangspunt.

**Conclusie 26:** Tijdens de uitvoeringsfase heeft het college onrealistische bedragen met betrekking tot de stijging van de bouw- en VAT-kosten gemeld aan de raad. Besparingsdoelstellingen, opgelegd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn en meermaals in samenspraak met de portefeuillehouder en in een enkel geval met het college, werden vaak niet gerealiseerd en daarom later teruggenomen

**Conclusie 27:** Tijdens de uitvoeringsfase was er sprake van beïnvloeding van de beeldvorming en meermaals met medeweten van de portefeuillehouder. Besparingsdoelstellingen werden doorgaans wel gemeld aan de raad maar vaak niet 'hoe' deze werden verwerkt in prognoses einde werk, door welke partij deze werden ingevoerd en tegen welk bedrag

*Externe audits wezen regelmatig op de tekortkomingen in het risicomanagement van het project Noord/Zuidlijn*

In juni 2004 werd de raad geconfronteerd met de eerste grote budgetoverschrijding sinds het go-besluit in oktober 2002. Naar aanleiding hiervan werd de commissie Sorgdrager, ondersteund door het bureau Faithful & Gould, ingesteld om de financiële beheersing van het project te onderzoeken. De commissie Sorgdrager benadrukte dat zowel de verantwoordelijke bestuurders als de projectorganisatie niet konden en mochten garanderen – mede op basis van de zwakke kwaliteit van de financiële risicoanalyses – dat er geen verdere kostenstijgingen voor rekening van de gemeente zouden plaatsvinden.

In de prognose einde werk van 2006 (Q4 2005) werd vervolgens gemeld dat de adviezen van de commissie Sorgdrager een belangrijke rol hebben gespeeld in de totstandkoming van de nieuwe prognosecijfers. Een nadere analyse wijst uit dat dit niet geheel het geval was. Tijdsschade werd bij de prognose van 2006 nog onvoldoende verwerkt in het budget en VAT-kosten stijgingen werden onderworpen aan besparingsdoelstellingen waarover geen overeenstemming was bereikt met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

Nieuwe audits kwamen eind 2007 tot dezelfde conclusies. Door het verbeterteam<sup>17</sup> werd geconcludeerd<sup>18</sup> dat eind 2007 geen volledig onafhankelijk beeld

17 De projectorganisatie Noord/Zuidlijn had een team gevormd van externe deskundigen met ervaring in projectbeheersing bij grote infrastructurele projecten. Dit verbeterteam heeft in opdracht van de projectleiding in november 2007 een 0-meting uitgevoerd om verbetermaatregelen te helpen definiëren.

18 J. Odijk e.a., *Rapportage '0-meting verbetertraject projectbeheersing Noord/Zuidlijn*, 5 december 2007.



ten aanzien van de financiële prognose en planning gegeven kon worden. Gezien de stand van zaken van het project in 2007 en het ontbreken van voldoende inzicht op cruciale onderdelen van het project Noord/Zuidlijn, was het naar de mening van het verbetersteam noodzakelijk de projectbeheersingsfuncties (risicomanagement, planning, raakvlakmanagement, financial control en kwaliteitsmanagement) op centraal niveau en in de contractteams zowel kwantitatief als kwalitatief te versterken. De informatievoorziening aan de raad inzake kosten, risico's en planning beoordeelde het verbetersteam als onrealistisch: *"De informatie wordt in het traject van bouwput naar gemeenteraad te veel beïnvloed door 'wensgedachten' en onvoldoende onderbouwde taakstellingen". "Mutaties op de gerapporteerde financiële prognosecijfers getuigen in een aantal gevallen van weinig realiteitszin".*

Het team Korf/Horvat/Keulen – het zogenaamde second opinion team – concludeerde in 2007 dat niet vastgesteld kon worden of de weergave van de financiële analyse en planning van het Projectbureau Noord/Zuidlijn compleet, consistent, transparant en realistisch was<sup>19</sup>. Zij voegden hieraan toe dat de detailbevindingen tot dusver in de richting van een (veel) hogere prognose ten aanzien van tijd en geld wezen dan er tot eind 2007 gecommuniceerd werd.

Sinds 2002 is het gebruik van kwantitatieve risicoanalyse methodes steeds beter ingeburgerd bij infrastructuurprojecten. Ook in het project Noord/Zuidlijn zijn de risicoanalyses gaandeweg verfijnd. Dit verklaart echter niet waarom de financiële projectbeheersing zo lang ondermaats is geweest. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft zich de mening gevormd dat de oorzaak een combinatie van factoren is. Binnen de projectorganisatie was er een gebrek aan uitvoeringservaring en daarmee de nodige autoriteit om weerstand te bieden aan het bestuurlijke niveau waar budgetoverschrijdingen moeilijk lagen. Bovendien was er geen verankering van de financiële functie op directieniveau en maakte het duale organisatie-model dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn te veel op afstand stond om het project voldoende te beheersen.

**Conclusie 28: De financiële beheersing bleef tot 2008/2009 ondermaats**

**II.3.9. Verzekeringen project Noord/Zuidlijn**

*De beloofde verzekeringen konden bij de start van de werkzaamheden niet afgesloten worden*

De projectorganisatie had in de besteksbepalingen aan aannemers toegezegd de volgende verzekeringen af te sluiten:

- Een Construction All Risk-verzekering, inclusief een sectie aansprakelijkheid (CAR-verzekering);
- Een Beroepsaansprakelijkheid/Professional Indemnity verzekering (BA/PI-verzekering).

Bij het go-besluit in oktober 2002 werd door de raad de motie Bijlsma aangenomen, waarmee aan het college werd gevraagd *alle* mogelijke schades te verzekeren. Voor het college was het echter voor het go-besluit al duidelijk dat de beroepsaansprakelijkheidsverzekering noch de werkgeversaansprake-

<sup>19</sup> Horvat & Partners, *Second Opinion op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam, financiële prognose van 1 januari 2008*, 13 december 2007.

lijkeheidsverzekering afgesloten zou worden. Alleen voor de CAR-verzekering werden nog pogingen ondernomen vanuit het college.

Nog voor de feitelijke start van de bouw, merkte ABN AMRO in december 2002 op, dat voor het project Noord/Zuidlijn de beroepsaansprakelijkheidsrisico's, zoals schade als gevolg van een foutief ontwerp, niet uit te sluiten zijn en dat deze risico's niet onderschat mogen worden.

Toen in 2003 bleek dat ook het risico op materiële schade (het CAR-risico) moeilijk verzekeraar was, en daardoor geen van de contractueel beloofde verzekeringen afgesloten kon worden, gingen de werkzaamheden op 22 april 2003 onverzekerd van start. De tijdelijke CAR-verzekering die de gemeente Amsterdam had afgesloten gold immers enkel voor de voorbereidende werkzaamheden. Hierdoor werd niet voldaan aan de motie Bijlsma, schoot de gemeente contractueel tekort ten aanzien van de aannemers en werd een groot financieel risico gelopen.

**Conclusie 29: Het project Noord/Zuidlijn had niet onverzekerd in uitvoering mogen gaan**

*In 2003 werd door het college en de raad besloten om de Noord/Zuidlijn zelf te verzekeren*

Tegen de achtergrond van een verslechterde verzekeringsmarkt werd op 14 mei 2003 door de raad ingestemd met het voorstel van het college om de bouwrisico's van de Noord/Zuidlijn zelf te verzekeren. 'Zelf verzekeren' of intern verzekeren is een vorm van verhullend taalgebruik want feitelijk is hier geen sprake van verzekeren. Het betekent dat men als opdrachtgever de risico's zelf draagt. Het college en de meerderheid van de raad waren zich hiervan bewust. Bij de keuze om de Noord/Zuidlijn in 2003 'zelf te verzekeren' hebben hoge verzekeringskosten een doorslaggevende rol gespeeld. Het college en de raad opteerden ervoor om als opdrachtgever de risico's zelf te dragen in plaats van een verzekering af te sluiten waarvan de verhouding tussen premie en dekking onredelijk zou zijn.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn oordeelt dat het college zich onvoldoende heeft vergewist van de inhoud van het begrip 'zelf verzekeren'. Op het moment dat het college en de raad besloten om de Noord/Zuidlijn zelf te verzekeren, vervulde de gemeente als het ware een rol van verzekeraar en werd de indruk gewekt dat het project Noord/Zuidlijn alsnog verzekerd zou zijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vindt dit onterecht. Doordat slechts een beperkt bedrag werd gereserveerd voor schadegevallen (€ 22 miljoen minus de kosten van het Schadebureau Noord/Zuidlijn, aangevuld met € 20 miljoen in het weerstandvermogen van de gemeente), ontstond een situatie waarin de gemeente kleine-kans-grote-gevolgen risico's niet zou kunnen dekken. Bovendien noemde de eigen verzekeringsadviseur van de gemeente, het Verzekeringsbedrijf Gemeente Amsterdam (VGA) het onverantwoord om een project als de Noord/Zuidlijn niet extern te verzekeren. Het was hun inziens niet verantwoord dat een gemeente dergelijke risico's zou lopen. De Nederlandsche Bank<sup>20</sup> oordeelde dat de gemeente Amsterdam met 'zelf-verzekeren' een verzekeringsfunctie uitoefende waarvoor zij niet bevoegd was.

De beslissing om het project niet te verzekeren maar het risico als opdrachtgever zelf te dragen, was op gemeentelijk niveau een unicum binnen dergelijke projecten. Hoewel rijksprojecten ook niet altijd (extern) verzekerd

20 De Nederlandsche Bank is belast met het toezicht op het verzekeringswezen.

worden, heeft een gemeente te weinig grote projecten om dergelijke financiële risico's zelf te dragen.

**Conclusie 30: In 2003 besloten het college en de raad om het project Noord/Zuidlijn vooralsnog niet te verzekeren. Hiermee werd een te groot risico genomen**

*Vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten wordt in 2009 nog niet gedekt*

In 2005 sloot de gemeente een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering af welke dekking biedt voor schade aan derden. Onder deze polis wordt bijvoorbeeld de schade als gevolg van verzakkingen van de woningen aan de Vijzelgracht verzekerd. Vervolgens werd in 2007 een CAR-verzekering afgesloten om materiële schade aan het werk te dekken. In 2009 wordt vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten door het ontbreken van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering (PI-verzekering)<sup>21</sup> nog niet gedekt.

**Conclusie 31: Het project Noord/Zuidlijn is in 2009 nog steeds niet verzekerd voor vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten (beroepsaansprakelijkheidsrisico's). Hiermee loopt de gemeente een risico**

### **II.3.10. Risico's van het boren**

*Voorafgaand aan het go-besluit lag de focus met betrekking tot het boren op de 'technische haalbaarheid'*

In aanloop naar het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 en het go-besluit in 2002 heeft de projectorganisatie een groot scala aan onderzoeken uitgevoerd en/of laten uitvoeren om de risico's verbonden aan het boorproces in kaart te brengen. Op basis van deze studies heeft de projectorganisatie de conclusie getrokken dat het technisch haalbaar was om onder de binnenstad van Amsterdam te boren. Dat iets technisch haalbaar is, wil echter niet zeggen dat er geen risico is op verzakkingen en schade aan gebouwen. Deze vertaalslag is echter als handvat voor de politiek nooit gemaakt en vanuit de politiek werd hierom ook niet gevraagd.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vindt het onterecht dat bij de raadsbehandelingen in 1996, in 2000 en in 2002 de focus met betrekking tot het boren voornamelijk lag op de voordelen die deze techniek zou bieden voor het beperken van de hinder voor de omgeving in termen van bereikbaarheid en geluid. Er werd nauwelijks ingegaan op de risico's van verzakkingen en schade aan gebouwen. Deze risico's werden noch door de projectorganisatie noch door het college aangekaart.

*Na 2008 verschuift het accent bij de boortechniek meer naar de risico's van het boorproces in termen van verzakkingen en schade aan belendingen*

Vanaf 2008 vonden opnieuw studies plaats naar de risico's van het boren en mogelijke maatregelen daarvoor. De resultaten van deze studies leverden een vergelijkbaar beeld op als de studies uit de periode tot 2000. Alleen anno 2009 wordt door de projectorganisatie op een andere manier gecommuniceerd over deze risico's. Er wordt uitdrukkelijk aangegeven dat boren zonder risico's niet bestaat. Vanuit dat perspectief zijn door de commissie Veerman aan de, naar hun mening, gedegen risicoanalyses van de projectorganisatie,

<sup>21</sup> Het gaat hierbij om een PI-verzekering: een BA-verzekering die dekking biedt voor vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten waarvoor de BA-verzekering van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ontoereikend is.

aanvullende politiek-bestuurlijke risico's toegevoegd. Deze houden rekening met vertraging als gevolg van politiek-bestuurlijke besluitvorming en additioneel onderzoek in het kader van het continueren van werkzaamheden na eventueel opgetreden schade aan bijvoorbeeld de Bijenkorf of de Munttoren. Op dit vlak was de projectorganisatie naar de mening van de commissie Veerman nog steeds te optimistisch.

Opvallend is dat in veel rapporten aangegeven wordt dat boren technisch haalbaar is en dat het een verantwoorde techniek is. Echter, in geen enkel rapport staat een definitie van wat "verantwoord" zijn inhoudt. Iets wat vanuit een technische invalshoek als verantwoord gezien wordt, is vanuit een maatschappelijke invalshoek nog niet per definitie verantwoord. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Veerman werd in de raad geen debat gevoerd over welke risico's (bijvoorbeeld bepaalde schades of verzakkingen) van het boorproces aanvaardbaar zijn, terwijl de commissie Veerman wel aangaf dat boren onder de binnenstad van Amsterdam zonder risico's niet mogelijk is. De Noord/Zuidlijn is, mede door de reeds opgetreden verzakkingen, een maatschappelijk zeer gevoelig project. Zolang er geen algemene duidelijkheid bestaat over de boorrisico's die wel en niet aanvaardbaar zijn, op welke manier met deze risico's tijdens de uitvoering wordt omgegaan (bijvoorbeeld welke beheersmaatregelen worden genomen) en op welke manier en in welke mate dit gecommuniceerd wordt richting de bewoners, vormt het boorproces een mogelijke hinderpaal voor de voortgang van het project Noord/Zuidlijn bij toekomstige incidenten.

**Conclusie 32:** **De raad heeft onvoldoende inzicht in de risico's van het boorproces en de mogelijke beheersmaatregelen. De raad heeft zich niet uitgesproken over welke schades maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Dit brengt de voortgang van het project Noord/Zuidlijn bij toekomstige incidenten in gevaar**

### **II.3.11. Rol van het ambtelijk apparaat**

*DIVV was ambtelijk eindverantwoordelijk voor het project Noord/Zuidlijn, maar inhoudelijk slechts beperkt betrokken*

Bij de oprichting van DIVV in 1997 kreeg DIVV de taak toebedeeld van het ambtelijk opdrachtgeverschap voor de ontwikkeling en aanleg van infrastructuurwerken. DIVV werd vanuit de ambtelijke lijn daarmee dus ook eindverantwoordelijk (inclusief financieel verantwoordelijk) voor het project Noord/Zuidlijn.

Het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd, met de oprichting van DIVV, vanuit het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB) overgebracht en opgenomen in de organisatiestructuur van DIVV. In deze organisatiestructuur moest de projectdirecteur Noord/Zuidlijn verantwoording afleggen aan de ambtelijk opdrachtgever (de directeur DIVV). De ambtelijk opdrachtgever rapporteerde vervolgens aan het college. De inhoudelijke betrokkenheid van DIVV bij het project Noord/Zuidlijn bleef echter gering.

In 2000 werden de werkafspraken en bevoegdheden tussen de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en de directeur DIVV nader vastgelegd in een protocol. Dit protocol was voor DIVV aanleiding om nog meer een rol op de achtergrond van het project te gaan vervullen. Dit was echter in tegenspraak met wat in het protocol stond vermeld. Zo stond onder andere in het protocol dat de directeur DIVV eindverantwoordelijk was voor het kredietbeheer en dat de directeur DIVV aanvullende voorstellen over het verloop of de ontwikkelingen

van het project Noord/Zuidlijn kon doen. Bovendien gold nog steeds dat dIVV, conform de haar toebedeelde verantwoordelijkheid in 1997, ambtelijk opdrachtgever en derhalve eindverantwoordelijk was voor het gehele project Noord/Zuidlijn.

dIVV was slechts in geringe mate inhoudelijk betrokken bij de aanbestedingen, de contractvorming en de voorbereiding van het go-besluit. Een toets op de contracten werd niet uitgevoerd. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ging er, blijkens zijn openbaar verhoor, echter vanuit dat dit een taak van dIVV was en dit in praktijk ook gedaan werd (in de periode van de aanbestedingen en het go-besluit viel dIVV overigens onder de verantwoordelijkheid van de wethouder Ruimtelijke Ordening).

Ook in de uitvoeringsfase van het project was dIVV tot en met 2005 onzichtbaar, ondanks een aanscherping van het protocol in 2003. In het aangepaste protocol werd uitdrukkelijk vastgelegd dat dIVV ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever en kredietbeheerder was en dat de projectdirecteur Noord/Zuidlijn alle overleggen met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn diende af te stemmen met dIVV. Ook diende dIVV actief betrokken te zijn bij de rapportagelij van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn. Deze rol van dIVV blijkt in de praktijk nauwelijks tot zijn recht te zijn gekomen.

Pas vanaf 2007 werd de rol van dIVV in het project verstevigd. dIVV haalde de banden met de projectorganisatie en de Financiële Adviesgroep nauwer aan door onder meer het vaker bijwonen van overleggen.

**Conclusie 33: Door de passieve houding van dIVV als ambtelijk opdrachtgever is de dienst ernstig tekort geschoten. Dit heeft de invulling en ontwikkeling van checks en balances in het project Noord/Zuidlijn in de weg gestaan**

*De rol van de bestuursadvisering is in alle fasen van het project actief geweest, zowel richting de projectorganisatie als richting de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn*

De bestuursadvisering is in het project Noord/Zuidlijn zeer actief geweest, zowel richting de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn als richting de projectorganisatie. De directie Stedelijke Bestuursadvisering had een belangrijke rol in het project wat tot uiting kwam in bijvoorbeeld het meeschrijven aan raadsvoordrachten, het beoordelen van documenten voordat deze aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en het bestuur werden voorgelegd, actieve deelname aan de vergaderingen van het Bestuurlijk Team en het initiëren van diverse audits op de projectorganisatie. Gesteld kan worden dat de rol van de directie Stedelijke Bestuursadvisering en in het bijzonder van de bestuursadviseur zelf groot was; hij woog niet alleen af of informatie naar de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn diende te gaan, maar handelde zelf ook proactief naar de informatie die hij kreeg.

Het feit dat dIVV tot 2006 een hoge mate van onzichtbaarheid in het project vertoonde, leidde er toe dat de directie Stedelijke Bestuursadvisering een actievere en nog meer betrokken rol vervulde dan men onder normale omstandigheden van de bestuursdienst mag verwachten. Hierdoor was de bestuursadviseur te nauw betrokken bij de beheersing van het project. Dit stond zijn toetsende en kritisch reflecterende rol in de weg. Een voorbeeld hiervan is de analyse en de bestuurlijke voorbereiding van het besluit tot zelf-verzekeren. Het initiatief tot zelf-verzekeren kwam van de bestuursadvi-

seur. Hiermee heeft de bestuursdienst zich inhoudelijk in een onderwerp gestort zonder daarvan alle technische consequenties te kunnen overzien (zie paragraaf II.3.9 verzekeringen). Wel heeft de bestuursdienst het college meermaals gewezen op de onwenselijkheid van de beperkte rol van de ambtelijk opdrachtgever dIVV in het project Noord/Zuidlijn in het kader van de noodzakelijke ambtelijke checks en balances.

Zoals vermeld onderging dIVV in 2007 een verandering. Deze verandering heeft ook gevolgen gehad voor de rol van de directie Stedelijke Bestuursadviesing, die zich hiermee meer kon richten op haar eigenlijke rol, het bewaken van de bestuurlijke aspecten van het project Noord/Zuidlijn. Mede door de actievere houding van dIVV alsmede de vraag van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn naar een kritischere houding van de bestuursadviesing, is de rol van de directie Stedelijke Bestuursadviesing sinds 2008 op iets grotere afstand.

*De rol van Concern Financiën is klein geweest in alle fasen van het project Net zoals de Directie Stedelijke Bestuursadviesing is ook Concern Financiën reeds over een lange periode betrokken bij het project. De primaire budgetverantwoordelijkheid lag bij dIVV en daarbinnen bij de projectorganisatie. Concern Financiën ontving prognoses en documenten via de verantwoordelijke dienst en voerde daarover overleg, vanuit een houding van 'professioneel wantrouwen'. Een diepgaande kritische toetsing achtte Concern Financiën daarbij, zeker voor een project als de Noord/Zuidlijn, niet mogelijk. Concern Financiën heeft in de plan- en besluitvormingsfase enkele adviezen uitgebracht (over de lumpsum subsidie en over de inrichting van de projectorganisatie), welke echter werden genegeerd.*

Na de subsidiebeschikking, toen de fase van aanbesteden en contractvorming aanbrak, was Concern Financiën wel betrokken maar was haar rol beperkt. Concern Financiën voerde geen toets op het financieel kader (post onvoorzien, stelposten, risicoreserveringen) van de contracten uit. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn stelt vast dat dit ook niet de rol is van Concern Financiën, maar concludeert daarmee wel dat een gedegen financiële toets op het stadhuis dus niet heeft plaatsgevonden. De "checks en balances" schieten op dit punt tekort.

Met betrekking tot de Noord/Zuidlijn was de rol van Concern Financiën in de uitvoeringsfase het zoeken van dekking voor de ontstane tekorten die uit het project voortvloeiden alsmede het opstellen van rapportages voor de wethouder Financiën. Hierbij diende Concern Financiën zich tot de hoofdlijnen te beperken, de hoge mate van specificiteit van het project Noord/Zuidlijn maakt dat inhoudelijke kennis niet aanwezig was binnen Concern Financiën zelf. Toch bleef Concern Financiën kritisch op punten waar het kon, bijvoorbeeld in 2006 met het wijzen (in samenwerking met de Financiële Adviesgroep) op het onwenselijke karakter van het opnemen van de opbrengsten van de parkeergarage en het daarnaast blijven hameren op versterking van de financiële functies binnen de projectorganisatie.

*De rol van de Financiële Adviesgroep was tot en met 2006 beperkt*  
In 2003 werd de Financiële Adviesgroep opgericht met als doel het maken van een vertaalslag van veel gegevens en informatie vanuit de projectorganisatie naar goede informatie voor het bestuur en uiteindelijk een goede rapportage naar de desbetreffende politieke en bestuurlijke organen. De

Financiële Adviesgroep kwam enkele keren per jaar bijeen waarbij onder meer de financiële prognose voor het komende jaar werd geanalyseerd en becommentarieerd. Tot 2006 was de rol van de Financiële Adviesgroep echter te beperkt. De aangeleverde stukken die de Financiële Adviesgroep van het Projectbureau Noord/Zuidlijn in deze periode kreeg waren zodanig opgesteld, dat daaruit moeilijk viel af te leiden of financieel alles correct verliep. Een voorbeeld hiervan is dat in de stukken alleen de huidige stand van zaken werd weergegeven zonder verdere vergelijking met eerdere rapportages of ramingen. Derhalve kwam de rol van de Financiële Adviesgroep er tot medio 2007 in de praktijk op neer om dekkingsoplossingen te zoeken.

In 2006 liet de Financiële Adviesgroep wel van zich horen toen er, in strijd met het voorzichtigheidsbeginsel, een mogelijke opbrengst niet als kans maar als gerealiseerde opbrengst werd geboekt.

In 2007 werd de rol en verantwoordelijkheid van de Financiële Adviesgroep vergroot, onder meer door de voorwaarde dat elke prognose ten behoeve van het Bestuurlijk Team vergezeld diende te worden van een advies van de Financiële Adviesgroep. Hoewel de Financiële Adviesgroep in 2007 een beduidend grotere rol toebedeeld kreeg, bleef de Financiële Adviesgroep afhankelijk van de informatie die hen werd aangedragen. Ze deed geen zelfstandig onderzoek naar de kwaliteit van het project Noord/Zuidlijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is er dan ook niet van overtuigd geraakt dat de Financiële Adviesgroep nu wel de nodige checks en balances in het project kan inbrengen. Daarnaast leidt het ontbreken van enkele verslagen ertoe dat ook het college niet kan vaststellen welke adviezen de Financiële Adviesgroep uitgebracht heeft over de financiële rapportages van het project. Gelet op de kwaliteit van de financiële rapportages richting de raad (*zie eerder bij financiële projectbeheersing en beïnvloeding van de beeldvorming rond financiën en planning*) blijkt er zelfs tot in 2009 niet veel counterveiling power uit te gaan van de Financiële Adviesgroep.

*ACAM heeft in haar accountantsverslagen regelmatig gewezen op de noodzaak om financiële aspecten en processen beter te beheersen*

ACAM controleerde als accountant van de gemeente Amsterdam elk jaar de jaarrekening van dVvV (ambtelijk opdrachtgever project Noord/Zuidlijn) van het voorafgaande jaar en gaf, afhankelijk van de resultaten van de controle, al dan niet een goedkeurende of afkeurende accountantsverklaring af of een verklaring met beperking. ACAM adviseerde in 2000 om, gezien het lumpsum karakter van de subsidie, de kwaliteit van de begroting na te laten gaan waarbij door een onafhankelijke derde de uitgangspunten, tarieven en hoeveelheden dienden te worden getoetst. Dit advies werd niet opgevolgd. De jaarrekening van dVvV heeft nooit een afkeurende verklaring gekregen op grond van het project Noord/Zuidlijn, wel (in 2008) een oordeel met een beperking wat betreft de getrouwheid. Het oordeel met beperking over de getrouwheid werd veroorzaakt door onzekerheid over de vraag of aan de risicovoorziening voor de Noord/Zuidlijn de best mogelijke schatting ten grondslag lag. ACAM adviseerde onder meer om:

- Minimaal de mediaanwaarde en niet de onderkant van de bandbreedte aan te houden bij het bepalen van de risico's;
- De harde risico's (100% kans van optreden) als projectkosten op te nemen en niet als risico's;
- Kleine-kans-grote-gevolgen-risico's te scheiden van andere risico's.

Bovenstaande adviezen zijn terechte punten die ACAM heeft aangegeven. Dat zulke evidente adviezen zelfs nog uitgebracht worden anno 2008, vijf jaar na de start van de bouw van de Noord/Zuidlijn, wijst voor de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn eveneens op het gebrek aan counterveiling power vanuit het ambtelijke apparaat in de richting van de projectorganisatie en het college.

**Conclusie 34:** **Het systeem van ambtelijke checks en balances heeft onvoldoende gewerkt. DIVV is in haar rol als ambtelijk opdrachtgever ernstig tekort geschoten. De Bestuursdienst is zeer actief geweest maar heeft zich teveel laten meezuigen in de leemte die DIVV qua projectbeheersing liet vallen en had bij momenten een onvoldoende kritische houding tot het project. Concern Financiën en de Financiële Adviesgroep beschikten niet over de mogelijkheden om de noodzakelijke counterveiling power in het project te kunnen inbrengen**

### **II.3.12. Rol van het college, het Bestuurlijk Team en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn**

De rol van het college, het Bestuurlijk Team en de portefeuillehouders Noord/Zuidlijn is in het voorgaande al op een groot aantal terreinen en een groot aantal momenten aan de orde geweest. In de volgende paragrafen wordt nader bekeken hoe de bestuurlijke structuur en bestuurlijke betrokkenheid was vormgegeven en worden conclusies getrokken omtrent de rol van het college.

#### *De portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming in het college*

De verdeling van taken of portefeuilles tussen de politiek benoemde (en in de meeste gevallen ook gekozen) wethouders speelt een overwegende rol in de wijze van werken van het college. De portefeuillevdeling is in eerste instantie een afspraak tussen de politieke partijen, die na gemeenteraadsverkiezingen een coalitie vormen. De precieze verdeling van taken tussen de portefeuillehouders en de wijze van werken wordt in het college afgesproken nadat de portefeuillehouders zijn benoemd. In de onderzochte periode (1988-2009) zijn er negen portefeuillehouders Noord/Zuidlijn geweest.

In het project Noord/Zuidlijn werd het bestuurlijke traject richting het college en het Bestuurlijk Team (zie verder) door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voorbereid waarbij het stafoverleg van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn belangrijk was. In een stafoverleg werd de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn door middel van zijn ambtenaren en medewerkers van de projectorganisatie geïnformeerd over de ontwikkelingen in het project.

#### *Het Bestuurlijk Team was er hoofdzakelijk om politiek draagvlak in de voorbereiding van de besluitvorming te creëren*

Het college heeft er in 1999 voor gekozen een Bestuurlijk Team in te stellen voor het project Noord/Zuidlijn. Een belangrijk doel van het Bestuurlijk Team was het creëren van politiek draagvlak voorafgaand aan besluitvorming in het college. In het Bestuurlijk Team werden en worden geen besluiten genomen, dit kan alleen het college. De gedachte was dat het in de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming van belang was om de meest betrokken wethouders onder leiding van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn met elkaar te laten overleggen over de stand van zaken en de richting van het



project en daarmee draagvlak te creëren voor de formele besluitvorming nadien in het college.

Bij de start van de uitvoeringsfase werd het Bestuurlijk Team opgeschort, vanuit de gedachte dat het (voorlopig) niet meer nodig was en dat bilateraal overleg tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en andere wethouders voldoende zou zijn. Een jaar later werd het Bestuurlijk Team weer in ere hersteld, nadat er een aantal grote problemen bij het project duidelijk waren geworden. Sindsdien komt het Bestuurlijk Team enkele keren per jaar bijeen om de hoofdlijnen van het project te bespreken.

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn was voorzitter van het Bestuurlijk Team en leidend in de besprekingen. Hij legde visies en richtingen voor en de lijn van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn werd bijna altijd gevolgd door het Bestuurlijk Team. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft in de verslagen van het Bestuurlijk Team weinig voorbeelden kunnen vinden van een inhoudelijke inbreng vanuit de collega-wethouders in het Bestuurlijk Team. De verslagen van het Bestuurlijk Team bevestigen het beeld dat het Bestuurlijk Team diende om draagvlak te creëren voorafgaand aan de behandeling van vergaderstukken in het college. Een bredere inhoudelijke toets vond niet plaats in het Bestuurlijk Team.

*Het project Noord/Zuidlijn is zeer regelmatig in het college aan de orde geweest; de voorstellen van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn waren leidend in de besluitvorming*

Het project Noord/Zuidlijn is zeer regelmatig als agendapunt of actualiteit aan de orde gekomen in het college. Vanaf een vroeg moment in de planvorming en besluitvorming werden kwartaalrapportages opgesteld over de stand van zaken in het project Noord/Zuidlijn en deze werden naar het college gestuurd. Ook raadsvoordrachten en kredietvoorstellen gingen naar het college.

Als stukken door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in het college werden gebracht, waren deze voorstellen in het merendeel van de gevallen al op politiek niveau afgestemd (Bestuurlijk Team of anderszins). Het kwam regelmatig voor dat stukken in het college werden 'gehamerd'. Als het college daar aanleiding toe zag, vond echter wel een bespreking plaats binnen het college. Het is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn onduidelijk in welke mate discussies over het project Noord/Zuidlijn plaatsvonden in het college en in welke mate dat leidde tot aanpassingen en amenderingen van voorstellen; notulen van collegevergaderingen bestaan niet. Uit de bestudering van de collegestukken en de besluitenlijsten kan worden opgemaakt dat de voorstellen in de regel ongewijzigd werden overgenomen door het college.

*Er is sprake van een beperkte inhoudelijke toetsing door collega-wethouders*  
Inhoudelijke besluiten worden alleen genomen in het college. Collegiaal bestuur betekent dat het college in formele zin als geheel verantwoordelijk is voor een besluit. In praktijk wordt, zoals eerder vermeld, een verdeling van portefeuilles afgesproken, worden besluiten eenhoofdig voorbereid en geven coalitiepartners elkaar de ruimte binnen de verschillende portefeuilles. De portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van een collegebesluit.

Eerder in dit hoofdstuk werd geconcludeerd dat het college zich op cruciale momenten in het project Noord/Zuidlijn een aantal wezenlijke vragen niet

heeft gesteld. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft geen verband kunnen leggen tussen de eenhoofdige besturing binnen een portefeuille (namelijk door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn) en de conclusie dat een aantal wezenlijke vragen op bestuurlijk niveau niet zijn gesteld.

**Conclusie 35: Gegeven de omvang en de complexiteit van het project Noord/Zuidlijn acht de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de beperkte inhoudelijke bespreking door collega-wethouders niet verstandig**

*De bestuurlijke inzet was er op gericht om besluiten door de raad heen te krijgen*

Omdat de politieke wens bestond om de Noord/Zuidlijn te realiseren, was de bestuurlijke inzet er met name op gericht om voorliggende besluiten door de raad heen te krijgen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft dit aangehouden in alle fasen van het project. Hierdoor werden bij herhaling fouten gemaakt in de bestuurlijke besluitvorming van het project Noord/Zuidlijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- Onvoldoende zakelijkheid in de afweging tussen kosten, risico's en politieke wensen van niet-slopen, geen hinder voor de stad en minimaliseren van het aantal bomen dat omgehakt moest worden, in de planvorming en vroege besluitvorming in 1991 en 1996;
- Het niet diepgaand heroverwegen van het project op momenten dat er duidelijk negatieve signalen waren, onder meer bij de negatieve markttoets in 2000 en 2001;
- Het zich, over de periode 1991 tot 2002, niet bewust zijn van de steeds slechter wordende omstandigheden waaronder het project uitgevoerd zou moeten worden (complexiteit, contracten, risicoreserves, projectorganisatie);
- Slecht georganiseerde checks en balances tijdens de besluitvormings- en uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn en geen adequate invulling voor het gebrek aan een interne kritische houding in het project Noord/Zuidlijn (externe audits ontbraken op cruciale momenten in de besluitvorming);
- Beïnvloeding van de beeldvorming bij de communicatie van financiële prognoses en plannings aan de raad;
- Onvolledige informatievoorziening en het ontbreken van de juiste duiding van de gegeven informatie van het college richting de raad.

**Conclusie 36: Het college heeft in de gehele onderzochte periode van het project Noord/Zuidlijn bij herhaling fouten gemaakt in de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het project**

**II.3.13. Rol van de burgemeester**

De burgemeester heeft een bijzondere positie die wezenlijk anders is dan die van de andere bestuurders, de wethouders. De burgemeester ontleent zijn positie niet aan een gemeenteraadsverkiezing en daarop gebaseerd programma-akkoord, maar is benoemd. De burgemeester is zowel voorzitter van het college als van de raad. De burgemeester is, hoewel dat in het bestek van dit onderzoek niet relevant is maar wel mede zijn bijzondere positie onderstreep, afzonderlijk bestuursorgaan voor wat betreft de openbare orde en veiligheid. Als voorzitter van het college is de burgemeester medeverantwoordelijk voor de besluitvorming in het college, maar hij heeft vanwege zijn bijzondere positie afstand tot de (politieke) inhoud.

*Bij de burgemeester berust een zorgplicht voor de kwaliteit van de besluitvorming in het college en in de raad, maar zonder bevoegdheden*

In de gemeentewet is bepaald dat de burgemeester toeziet op 'een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken'. Deze voorschriften geven de burgemeester een zorgplicht voor de kwaliteit van de besluitvorming in het college en in de raad. Wanneer de burgemeester gebreken signaleert, dienen de raad en/of het college maatregelen te treffen.

De zorgplicht van de burgemeester impliceert een bewaking van de kwaliteit, zowel naar inhoud als vorm. Daarbij overheerst echter, ten aanzien van de raad in hogere mate dan ten aanzien van het college, de procedurele kant. De burgemeester heeft weliswaar een zorgplicht, maar daaraan zijn door de wetgever geen bevoegdheden gekoppeld. Hiermee is voor burgemeesters in zekere mate een spanningsveld ontstaan. Een al te nadrukkelijke inhoudelijke inmenging past niet bij de positie als benoemde burgemeester. Tegelijkertijd kan het vanuit de zorgplicht voor de kwaliteit van de besluitvorming nodig zijn knelpunten te signaleren. Proces en inhoud zijn daarbij vaak verweven.

*In het project Noord/Zuidlijn had de burgemeester een zeer beperkte inhoudelijke rol*

In het project Noord/Zuidlijn is de burgemeester voornamelijk betrokken geweest in situaties waarin dat in de ogen van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voor het proces bevorderlijk was. Op die momenten was het niet de inhoudelijke bijdrage waarvoor de burgemeester betrokken was, maar het gezag dat met zijn aanwezigheid werd ingezet. In de praktijk had de burgemeester een grote afstand tot het project Noord/Zuidlijn; met betrekking tot de inhoud speelde hij een zeer beperkte rol.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft tijdens haar onderzoek niet kunnen vaststellen op welke manier de burgemeester invulling heeft gegeven aan zijn zorgplicht voor de kwaliteit van de besluitvorming in het college en in de raad. Desgevraagd heeft de burgemeester in zijn openbaar verhoor aangegeven dat hij als voorzitter van het college er op toe ziet dat besluiten ordentelijk tot stand komen. Met betrekking tot de rol van de burgemeester als voorzitter van de raad gaf de burgemeester aan dat hij er voornamelijk op toeziet dat de besluitvorming procesmatig goed verloopt.

**Conclusie 37: In het project Noord/Zuidlijn heeft de burgemeester inhoudelijk een zeer beperkte rol gespeeld**

**II.3.14. Rol van de raad**

De raad heeft op cruciale momenten in het proces besluiten genomen. De invoering van het dualisme in 2002 (*beschreven in het inleidende hoofdstuk*) leidde tot een versterking van de controlerende rol van de raad. Naast de controlerende functie, heeft de raad ook een kaderstellende rol en het recht van budget. Hieronder wordt, aan de hand van meerdere momenten, belicht hoe de raad haar diverse rollen heeft ingevuld. Tegelijkertijd wordt uiteengezet wat de gevolgen waren van het handelen van de raad.

In het project Noord/Zuidlijn werd een aantal essentiële keuzes gemaakt en besluiten genomen. De raad realiseerde zich niet altijd wat de gevolgen

waren van het besluit dat genomen werd en was optimistisch over de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Voorbeelden hiervan zijn onder meer:

- In 1991 werd politiek de keuze gemaakt om de Noord/Zuidlijn aan te leggen met de diepe boormethode. Met deze keuze werden impliciet de kosten en risico's verbonden aan de aanleg van de Noord/Zuidlijn al in grote mate vastgelegd. Aan deze keuze lag geen uitgebreide technische en financiële risicoanalyse ten grondslag;
- In 1996 werd gekozen voor een tracé via de Ferdinand Bolstraat. Bij dit tracé moesten er twee tunnelbuizen onder elkaar gemaakt worden om, net als in 1991, aan de politieke randvoorwaarde van niet-slopen te voldoen. Zowel in het college als in de raad, speelden de hogere kosten, de veel grotere complexiteit en de grotere risico's van dit tracé nauwelijks een rol. De raad stemde in 1996 met een grote meerderheid voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn;
- Toen in 1999 duidelijk werd dat de subsidiebeschikking van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou worden afgegeven als een lumpsum heeft de raad geen toets gevraagd van de directieramingen, de risicoanalyses of de kwaliteit van de projectorganisatie. De vraag of Amsterdam een dergelijk groot en complex project wel aan zou kunnen werd niet gesteld;
- De resultaten van zowel de eerste als tweede aanbestedingsronde wezen uit dat het onmogelijk was om de Noord/Zuidlijn te realiseren binnen het met het Rijk overeengekomen budget, maar toch werd het aanbestedingsproces vervolgd. De raad heeft de uitkomst van deze markttoets naast zich neergelegd.

Hoewel de raad niet altijd oog had voor de gevolgen van zijn besluiten en optimistisch was, is ook een aantal momenten te duiden waarbij hij pro actief heeft opgetreden, teneinde de kwaliteit van het project te borgen.

- In 2000 leverde de lumpsum financiering en de methode van prijspeilcorrectie bij de raad geen enthousiasme op. Vanwege de twijfel binnen de raad betreffende de toereikendheid van het budget en vanwege een zekere ongerustheid vanwege de laattijdige aanlevering van informatie werd een motie aangenomen. Deze motie stelde dat de conclusies van de commissie Herweijer nageleefd moesten worden en dat de raad over dreigende begrotings- of kostenoverschrijdingen op een zodanig tijdstip geïnformeerd moest worden dat er nog tijdig maatregelen konden worden getroffen;
- In 2002 heeft de raad zich maximaal ingezet om tot een afweging te komen omtrent de definitieve aanleg. Er werden vele vragen gesteld en informatie werd grondig geanalyseerd. Door middel van moties is het besluit op twee belangrijke aspecten bijgestuurd: inzake het opleggen van de verplichting tot het verzekeren van het project en inzake extra financiële ruimte voor meerkosten en omgevingsprojecten. De raad maakte geen gebruik van zijn sinds de invoering van het dualisme bestaande mogelijkheid om zich extern te laten ondersteunen;
- In 2004 werden de eerste overschrijdingen aan de raad gemeld. De raad was volledig verrast door de overschrijding en het vertrouwen in de beheersbaarheid van het project kwam onder druk. De raad stelde een raadsonderzoek in (commissie Sorgdrager en onderzoek door Faithful & Gould). De raad heeft hiermee actief gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van een raadsonderzoek, die sinds de dualisering in 2002 was geïntroduceerd. Hiermee heeft de raad pro-actief geopereerd in haar controlerende taak. Zelf liepen en lopen de raadsleden tegen de grenzen van hun kunnen aan in dit project. Daarom werd externe exper-

- tise in huis gehaald en daarmee de controlerende taak van de raad kracht bijgezet;
- In 2007 en in 2008 deden zich opnieuw grote kostenoverschrijdingen voor. De raad stelde vele vragen hierover. In september 2008 deden zich verzakkingen aan de Vijzelgracht voor. De raad richtte zich met haar vragen vooral op de rol van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de Dienst Milieu en Bouwtoezicht. Ook oordeelde de Gemeentelijke Ombudsman dat het handelen van de gemeente op bepaalde gebieden tekortschoot. De optelsom van bovengenoemde gebeurtenissen leidde tot een motie van treurnis;
  - In maart 2009 werd besloten tot het instellen van een raadsenquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn. De reden hiervoor was enerzijds een tweede rapport van de Gemeentelijke Ombudsman over het handelen van de gemeente bij de incidenten aan de Vijzelgracht (het oordeel van de Gemeentelijke Ombudsman luidde dat onbehoorlijk gehandeld werd) en een nieuwe prognose einde werk van het project Noord/Zuidlijn waarin een kostenstijging van € 295 miljoen werd aangekondigd.

#### *De toon van het politieke debat wijzigde in 2005*

Na het onderzoek door de commissie Sorgdrager in 2005 werd het overleg met betrekking tot de Noord/Zuidlijn in zekere zin gekenmerkt door een wederzijds begrip tussen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en raad/raadscommissie ondanks de vele problemen die in de uitvoeringsfase binnen het project Noord/Zuidlijn naar boven kwamen. Sinds het onderzoek van de commissie Sorgdrager tot eind 2008 was het politieke debat over de Noord/Zuidlijn gedepolitiseerd. Door raadsleden is hierover aangegeven dat een verklaring ligt in het feit dat opeenvolgende portefeuillehouders niet betrokken waren geweest bij de totstandkoming van de keuzes in 2002 en dat raadsleden het gevoel hadden in hetzelfde schuitje te zitten als de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Er waren problemen en die moesten opgelost worden. Een scherp politiek debat tussen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de raad en tussen de verschillende fracties onderling ontbrak.

Daarbij kwam dat er veel sprake was van vertrouwelijk overleg tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de raadscommissie Verkeer en Vervoer. Aan de ene kant creëerde dit rust rondom het project, aan de andere kant concludeert de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat daarmee de controlerende taak van de raad aan scherpte heeft ingeboet. Het nadeel van de vertrouwelijkheid is in de ogen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat er door de voorinformatie en de wijze waarop de informatie wordt besproken de commissieleden mede probleemeigenaar worden en de controlerende functie van de raad onvoldoende uit de verf komt. College en raad zouden zich moeten afvragen of het wel echt noodzakelijk is dat bepaalde informatie vertrouwelijk wordt behandeld.

#### *De tijdigheid, omvang en inzichtelijkheid van de informatievoorziening in het project Noord/Zuidlijn zijn van invloed (geweest) op het functioneren van de raad*

Het is meermaals voorgekomen dat er kort voorafgaand aan belangrijke besluitvorming grote hoeveelheden informatie naar de raad gingen. Dit was bijvoorbeeld het geval in 2000 en in 2002. In 2002 betrof de grote informatie-stroom voornamelijk antwoorden op raadvragen, die weer nieuwe vragen

opriepen. Met betrekking tot de verzekering kwam nog op 7 oktober 2002 een brief naar de raad met nadere, cruciale informatie.

Niet alleen in de plan- en besluitvormingsfase ging veel informatie naar de raad, ook in de uitvoeringsfase ontvingen de commissieleden ten behoeve van de vergaderingen een stevige hoeveelheid leeswerk over de Noord/Zuidlijn. Het was daarmee niet altijd duidelijk wat de kern van de informatie was die essentieel was voor het debat met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. De inzichtelijkheid van informatie kon volgens de gehoorde raadsleden zeker beter. Een deel van de informatie (zoals bijvoorbeeld "stoplicht"-rapportages) werd tijdens de vergadering verstrekt en aan het einde weer ingenomen, waardoor commissieleden ter plekke moesten reageren op deze voor hen nieuwe informatie.

Daarnaast werd de raad in de uitvoeringsfase jarenlang foutieve informatie over de kosten en de planning van het project Noord/Zuidlijn voorgelegd. De raad heeft zijn controlerende taak daardoor niet goed kunnen uitvoeren.

Omdat informatie niet op een overzichtelijke manier werd gepresenteerd, waren de commissieleden in het debat met de portefeuillehouder vooral bezig met het kunnen begrijpen en duiden van de informatie en daarmee minder met de controlerende taak en de (politieke) hoofdlijnen.

**Conclusie 38:** De raad heeft bij de bepaling van de uitgangspunten van het project Noord/Zuidlijn in de beginfase tot 1996 politieke keuzes gemaakt waarbij er onvoldoende sprake is geweest van een zakelijke afweging tussen enerzijds politieke randvoorwaarden en anderzijds de risico's en de kosten

**Conclusie 39:** De raad is bij de voorbereiding van de besluitvorming en controle op de uitvoering tegen de grenzen van zijn deskundigheid en kennis aangelopen. In het licht van deze beperkingen heeft de raad tot tweemaal toe het zwaarste instrument ingezet, maar heeft de raad nagelaten zijn controlerende taak structureel te versterken. De raad heeft zijn eigen kritisch vermogen aan banden gelegd door de veelheid aan vertrouwelijke raadscommissievergaderingen

**Conclusie 40:** In de uitvoeringsfase heeft de raad zijn controlerende taak niet goed kunnen uitvoeren omdat de raad meermaals onrealistische prognoses van kosten en planningen kreeg

#### II.4. **Aanbevelingen enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

In het voorgaande zijn conclusies getrokken over het project Noord/Zuidlijn. Er is veel fout gelopen bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het project Noord/Zuidlijn. Een belangrijk tweede aspect van de opdracht van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn was om lering te trekken uit wat er is fout gegaan en dit te vertalen in aanbevelingen aan de raad voor grote projecten in de stad Amsterdam. Onderstaand zijn de aanbevelingen uitgeschreven.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wil met haar aanbevelingen inzetten op:

- Het verbeteren van de kritische toetsing bij de voorbereiding van de besluitvorming;
- Het voorzien in een sterke projectorganisatie, op enige afstand van de politieke besluitvorming;
- Het voldoende borgen van het publieke belang in de projectstructuur;
- Het versterken van de controlerende taak van de raad;
- Het beter bewaken van de besluitvorming van college en raad.

Een weloverwogen politieke besluitvorming vraagt bij de voorbereiding van de besluitvorming om voldoende kritische toetsing van de plannen van de projectorganisatie. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat de gemeente niet moet inzetten op het versterken van het gemeentelijk apparaat. Vergroten van de interne capaciteit en kwaliteit voor kritische toetsing wordt niet gezien als een optie vanwege het vaak eenmalige karakter van grote projecten. De kennis- en ervaringsuitbouw en het behoud daarvan is niet gegarandeerd als er niet steeds projecten zijn die dezelfde deskundigheid vragen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is daarom geen voorstander van een forse uitbreiding van de gemeentelijke instituten. De aanbevolen oplossingsrichting is daarom het organiseren van externe – dus buiten de gemeente – kritische toetsing. Aanbevelingen 1 tot en met 4 richten zich hier op.

Keuzes worden gemaakt door het college en de raad; het primaat ligt immers bij de politiek. Het voorbereiden van de politieke besluitvorming, met andere woorden het aangeven welke keuzes er zijn, gebeurt het best op enige afstand van politieke beïnvloeding. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt daarom aan te voorzien in een sterke projectorganisatie die op enige afstand van het college werkt. Een sterke projectorganisatie is eindverantwoordelijk voor de beheersing van het project, en niet een dienst waar de inhoudelijke deskundigheid ontbreekt. Er moeten in het proces wel garanties ingebouwd worden dat er een sterke projectorganisatie is. Dit wordt uitgewerkt in aanbevelingen 5 tot en met 12.

Om tegenwicht te kunnen bieden tegenover marktpartijen die een commercieel belang hebben bij de realisatie van een project, is voldoende borging van het publieke belang in de projectorganisatie nodig. Dit moet zowel in de projectstructuur verankerd zijn als bij de uitvoering van cruciale processen, zoals het voeren van contractonderhandelingen met aannemers in het geval van het project Noord/Zuidlijn. Aanbevelingen 13 en 14 richten zich hier op.

Bij de Noord/Zuidlijn liep de raad tegen de grenzen van zijn kunnen aan. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat de raad structureel zijn

controlerende taak versterkt. Hoe dit gerealiseerd kan worden staat in aanbevelingen 15 tot en met 17.

Ook het college heeft een grote verantwoordelijkheid in de kwaliteit van de besluitvorming. De kans op nalatigheid en fouten door het college moet afnemen door externe kritische toetsing en een sterkere projectorganisatie. Echter, dit neemt niet weg dat ook de kwaliteit van de voorbereiding en besluitvorming in het college moet verbeteren. Twee mogelijkheden hiertoe staan beschreven in aanbevelingen 18 en 19.

Een aantal aanbevelingen specifiek voor het project Noord/Zuidlijn staat uitgewerkt in aanbevelingen 20 tot en met 22.

Voordat de uitwerking van de aanbevelingen wordt weergegeven, wil de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ingaan op de criteria zoals zij die ziet voor projecten waarop haar aanbevelingen van toepassing zijn. De opdracht die zij had meegekregen was om aanbevelingen te doen aan de raad voor grote projecten in de stad Amsterdam. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn acht haar aanbevelingen van toepassing op grote *en/of risicovolle* projecten in de stad Amsterdam. Wat betreft de criteria sluit zij aan bij de criteria van de regeling risicovolle projecten in Amsterdam, maar voegt daaraan één aspect toe (zie laatste punt in onderstaande opsomming). De volgende criteria (en/of) zijn van toepassing:

- projecten met een omvang van minimaal € 20 miljoen en een looptijd van minstens een jaar;
- grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering of die van een dienst;
- grote impact op de samenleving;
- lange doorlooptijd;
- betrokkenheid meerdere partijen;
- politieke gevoeligheid;
- niet routinematig;
- toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.

#### ***II.4.1. Het verbeteren van de kritische toetsing bij de verkenningen en planvorming rond grote projecten***

**Aanbeveling 1: In de verkennings- en planvormingsfase moet het college een kosten-batenanalyse laten uitvoeren door een onafhankelijke partij. Voor infrastructuurprojecten moet de OEI-methodologie (Overzicht Effecten Infrastructuur) worden toegepast die op Rijksniveau is ontwikkeld**

Bij de Noord/Zuidlijn betrof de verkenningen- en planvormingsfase de periode tussen 1988 en het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996. In 1991 en 1996 zijn keuzes gemaakt die verregaande consequenties hadden op de kosten en risico's van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Deze keuzes zijn gemaakt op basis van onvoldoende diepgaande studies en vergelijkingen tussen oplossingsvarianten voor het mobiliteitsvraagstuk in Amsterdam en wat betreft de bouwwijze.

Een kosten-batenanalyse vergelijkt op een gestructureerde manier de kosten en baten van meerdere oplossingsvarianten voor een bepaalde probleemstelling (in het geval van de Noord/Zuidlijn, de capaciteit voor de groei van het openbaar vervoer in de Amsterdamse regio). Een kosten-batenanalyse



biedt daarmee niet enkel een structuur voor het evalueren van plannen en voorstellen, maar dwingt ook te kijken naar alle mogelijke oplossingsvarianten voor het geconstateerde knelpunt. Kosten-batenanalyses zijn een beproefd middel: op landelijk niveau is het verplicht een kosten-batenanalyse uit te voeren in een vroege fase van het project. Hiertoe is de OEI-systematiek (Overzicht Effecten Infrastructuur) op Rijksniveau ontwikkeld. Deze systematiek is zonder aanpassingen toepasbaar op gemeentelijk niveau.

Een kosten-batenanalyse is geen besluitvormingsinstrument en zal daarmee ook nooit in de plaats komen van de politieke verantwoordelijkheid voor de besteding van publieke middelen. Wel levert de kosten-batenanalyse extra informatie op voor de politieke afweging die over het infrastructuurproject plaatsvindt.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan om voortaan verplicht kosten-batenanalyses te maken in de plan- en besluitvorming over grote infrastructuurprojecten. Een kosten-batenanalyse leidt tot het verzakelijken van de besluitvorming en het vergroten van de alertheid voor impliciet genomen keuzes en (politieke) randvoorwaarden.

#### **II.4.2. *Het verbeteren van de kritische toetsing bij de besluitvorming rond grote projecten***

**Aanbeveling 2: Voorafgaand aan het uitvoeringsbesluit / definitief aanlegbesluit moet het college een doorlichting laten maken van de haalbaarheid van het project door een onafhankelijke partij. De beoordeling moet minimaal een toets omvatten van de wijzigingen in de scope en de uitvoeringswijze van het project, de hoogte van het projectbudget, de hoogte van de risicoreserveringen, de omvang van technische en financiële risico's, de kwaliteit van de afgesloten contracten, de uitvoeringsrisico's (bv. interfaces tussen contracten), de afgesloten verzekeringen, de kwaliteit van de projectorganisatie (uitvoeringservaring en financiële beheersing) en het systeem van checks en balances**

Bij de Noord/Zuidlijn zijn het college en de raad zich jarenlang voorafgaand aan het go-besluit in 2002 niet bewust geweest van het feit dat de omstandigheden waaronder het project uitgevoerd moest worden stelselmatig waren verslechterd. In het project Noord/Zuidlijn is meermaals doorgegaan met het project ondanks dat de omstandigheden voor het project verslechterden. Zo hebben het college en de raad zich niet laten tegenhouden door de negatieve uitkomsten van de markttoets (eerste en tweede aanbestedingsronde), en evenmin door het vervolgens niet kunnen afsluiten van contracten zonder open einden binnen het budgetplafond en bij het niet kunnen verzekeren van het project.

Bij besluitvorming over risicovolle projecten dient voorafgaand aan het go-besluit een grondige onafhankelijke doorlichting te worden gemaakt, onder andere van de contracten, risicoreserves, planning, projectorganisatie en verzekeringen. De ex-ante doorlichting dient te toetsen of de scope of de uitvoeringswijze van het project veranderd zijn (bijvoorbeeld als gevolg van politieke keuzes waardoor er mogelijk een meer risicovol project is ontstaan), of er geen open einden in de contracten staan, of er voldoende risicoreserveringen en voldoende verzekeringen zijn, of de projectorganisatie beschikt over de nodige deskundigheid en uitvoeringservaring, of het systeem van

checks en balances in de gemeentelijke projectorganisatie voldoende is, enzovoort.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat projecten niet mogen starten als de juiste condities (contracten, projectorganisatie etc) niet voorhanden zijn. In dat geval zouden projecten moeten worden uitgesteld totdat oplossingen zijn uitgewerkt om deze omstandigheden te verbeteren.

Een onafhankelijke doorlichting is een extra tussenstap in de besluitvorming. Het college of een eventuele raad van toezicht van het project (zie aanbeveling 5) is opdrachtgever hiervan. De resultaten van de doorlichting dienen aan de raad te worden verstrekt. Ook de raad beschikt over het instrumentarium om bij belangrijke besluiten vooraf een second opinion uit te voeren. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt de raad aan dit instrument in te zetten wanneer zij twijfels heeft over de haalbaarheid van en de omstandigheden waarin het project uitgevoerd zal moeten worden.

### **II.4.3. *Betrokkenheid van het Rijk borgen bij grote eenmalige infrastructuurprojecten***

#### **Aanbeveling 3: In alle fases van het project (verkenning, planvorming, besluitvorming en uitvoering) moet de samenwerking met het Rijk geborgd worden. Het Rijk moet ook betrokken worden bij de inrichting van de projectorganisatie**

De projectorganisatie en het gemeentelijk apparaat in Amsterdam zijn niet in staat gebleken voor het megaproject Noord/Zuidlijn een gedegen besluitvorming voor te bereiden en de projectbeheersing bij te sturen. De deskundigheid die nodig is om op een goede wijze met projecten zoals de Noord/Zuidlijn om te gaan miste in Amsterdam. Het ging daarbij om de bouwtechnische deskundigheid, de financiële projectbeheersing en de financiële en bestuurlijke toetsende rol vanuit de publieke opdrachtgeverskant. Eind jaren '70 is besloten de dienst Publieke Werken in Amsterdam af te bouwen. Het opnieuw optuigen van een dergelijke dienst beveelt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn niet aan. Een structurele verankering van technische kennis en uitvoeringservaring strookt niet met het tijdelijke en unieke karakter van een project als de Noord/Zuidlijn. Bovendien is het maar de vraag of een dergelijke structurele verankering binnen de gemeente voldoende aantrekkingskracht biedt voor diegenen die de technische kennis en meest up to date ervaring hebben; verwacht kan worden dat zij na afloop van een project hun ervaringen elders gaan uitbouwen. Hierdoor zou ook een dienst 'Publieke Werken' niet een adequate borging van kennis en ervaring bieden<sup>22</sup>.

Rijkswaterstaat is bij het project Noord/Zuidlijn betrokken geweest vanaf het midden van de jaren negentig tot aan de subsidiebeschikking. Na de afgifte van de subsidiebeschikking stopte de betrokkenheid van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft niet meer meegekeken met de aanbestedingen en heeft geen betrokkenheid gehad bij de totstandkoming van de contracten. Hierdoor kon de ervaringskennis die bij Rijkswaterstaat beschikbaar was niet voor Amsterdam kon worden ingezet. De betrokkenheid van Rijkswaterstaat had ook eerder moeten starten. Rijkswaterstaat is niet betrokken geweest bij de

<sup>22</sup> Er zijn voorbeelden van grote projecten waarvoor het gemeentelijk apparaat wel is toegerust op de omvang en complexiteit van haar taak. Een voorbeeld is het project IJburg. Grondontwikkeling is een activiteit wat de gemeente al vele jaren doet. Zodoende is er op dat vlak meer continuïteit en is er expertise aanwezig in het eigen gemeentelijk apparaat.

eerste studies en planvorming, op basis waarvan in 1991 besluiten zijn genomen met een grote impact op de technische complexiteit van het project.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan de samenwerking met het Rijk bij grote projecten te intensiveren en te borgen. De vraag of een intensievere en langdurigere betrokkenheid van het Rijk nodig is, is afhankelijk van een aantal factoren. Deze factoren betreffen onder andere de budgettaire omvang van het project, de bouwtechnische complexiteit en het unieke en eenmalige karakter van het project, waardoor continuïteit in het gemeentelijk apparaat niet geborgd is en er dus geen geïnstitutionaliseerd systeem van checks en balances voor een dergelijk project bestaat.

Bij een grotere samenwerking met het Rijk denkt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan betrokkenheid vanaf het vroege begin van het project tot en met het einde. Het gaat zowel om de planvorming en de besluitvorming als om de uitvoering. De wijze waarop de betrokkenheid van het Rijk wordt vormgegeven is afhankelijk van wat daarin wenselijk en mogelijk is.

**Aanbeveling 4: De planning van grote infrastructuurprojecten moet landelijk afgestemd worden. Grote infrastructuurprojecten mogen elkaar niet beconcurreren voor de schaarse technische deskundigheid en uitvoeringservaring**

Samenwerking met het Rijk kan er ook voor zorgen dat er meer afstemming ontstaat over de planning van aanleg van grote infrastructuurprojecten in Nederland. Zowel voor onderhandelingen met aannemers (overspannen bouwmarkt) als wat betreft de beschikbaarheid van uitvoeringservaring in het publieke apparaat is het raadzaam een vorm van landelijke afstemming van grote bouwwerken tot stand te brengen. Het gaat niet om een verschuiving van de beslissingsbevoegdheid over een project, maar wel om het verbeteren van de omstandigheden waaronder het project van start kan gaan. Zo is het bij de Noord/Zuidlijn niet verstandig gebleken met de contractvorming en de aanleg van de Noord/Zuidlijn door te gaan op een moment dat aannemers en publieke deskundigen zeer druk waren bij projecten als de HSL en de Betuweroute.

**II.4.4. *Het voorzien in een sterke projectorganisatie, op enige afstand van de politieke besluitvorming***

**Aanbeveling 5: Er moet een sterke projectdirectie zijn en eventueel een onafhankelijke raad van toezicht**

Eén van de conclusies van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is dat in alle fasen van het project de benodigde autoriteit en uitvoeringservaring binnen de projectorganisatie onvoldoende was. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan voor grote projecten in de toekomst een sterke projectdirectie aan te stellen. Met een sterke projectdirectie wordt bedoeld dat het kennis- en ervaringsniveau op sleutelposities binnen de projectorganisatie is afgestemd op de zwaarte en complexiteit van het project. Het ligt voor de hand deze posities te bekleden met externen, omdat de meest relevante en recente kennis en ervaring waarschijnlijk niet bij de gemeente aanwezig zijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat daar waar mogelijk, deze externen tijdelijk (voor de duur van het project) in dienst treden van de gemeente. Hoewel dit de voorkeur heeft, moet de kwaliteit leidend zijn.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt tevens aan dat voor grote projecten een onafhankelijke raad van toezicht wordt ingesteld. Deze raad van toezicht fungeert als klankbord voor de projectdirectie (adviesfunctie) maar biedt tegelijkertijd tegenwicht tegen de projectdirectie (controlerende functie). De raad van toezicht dient te bestaan uit onafhankelijke deskundigen. Zij zijn onafhankelijk ten opzichte van zowel de projectdirectie als het college en de raad. De instelling van een raad van toezicht is één van de elementen die bijdragen aan de borging van de kwaliteit van de voorbereiding van besluitvorming en de kwaliteit van de uitvoering en beheersing (een ander element is bijvoorbeeld externe toetsingen voorafgaand aan kernbeslismomenten). De raad van toezicht kan zich bij haar werkzaamheden extern laten ondersteunen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn denkt daarbij aan een accountant/auditor, die de raad van toezicht ondersteunt bij het analyseren van prognoses en risicoanalyses. Bij de start van een project wordt bij voorkeur een profielschets gemaakt van de projectdirectie en de raad van toezicht. Elementen waaraan kan/moet worden gedacht zijn in ieder geval uitvoeringservaring, projectmanagementervaring, financiële expertise, kennis- en ervaring met risico-inschatting en risicowaardering en bestuurlijke ervaring.

Met een sterke projectdirectie op afstand en een raad van toezicht sluit de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn in grote lijnen aan bij het advies van de commissie Veerman met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn. Wel is een verschil dat in het projectcommissariaat bij de commissie Veerman ook directeurs van ambtelijke diensten vertegenwoordigd zijn, waar de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voorstander is van een volstrekt onafhankelijke raad van toezicht. Volstrekte onafhankelijkheid kan door een directeur van een ambtelijke dienst niet worden geborgd.

Met de instelling van een sterke projectdirectie en een onafhankelijke raad van toezicht wordt een project zwaar opgetuigd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn kan zich voorstellen dat een dergelijke zware structuur niet voor alle grote projecten nodig wordt geacht. In de beginfase van een project zullen het college en raad gezamenlijk moeten afwegen of voor deze structuur wordt gekozen. Het is ook denkbaar dat geen raad van toezicht wordt ingesteld, hoewel de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dit voor de checks en balances in het project zonder meer een pre vindt. In ieder geval beveelt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan een groot project in een zelfstandige, zichtbare en herkenbare entiteit onder te brengen of die entiteit daartoe op te richten. Ook al valt een dergelijke entiteit onder cq. binnen een ambtelijke dienst, het moet glashelder zijn wat de verantwoordelijkheden en mandaten van deze entiteit zijn.

**Aanbeveling 6: De projectdirectie is uitvoeringsverantwoordelijk voor het project**

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat de projectdirectie uitvoeringsverantwoordelijk is voor het project. De kaders waarbinnen gewerkt moet worden (tijd, geld, kwaliteit/functionaliteit) worden door de politiek (raad en college) bepaald. De projectdirectie heeft echter een belangrijke functie in de voorbereiding van de besluiten die leiden tot een definitieve go-beslissing. Voorstellen die aan het college en de raad worden voorgelegd dienen afkomstig te zijn van de projectdirectie en – indien zij wordt ingesteld – getoetst te zijn door de raad van toezicht. De portefeuillehouder kan weliswaar voorstellen aan het college voorleggen die hier van afwijken, maar dit dient gemotiveerd te gebeuren en ieder geval dient ook de

voorkeursvariant van de projectdirectie te worden voorgelegd. Deze aanbeveling laat het primaat van de politiek in tact maar werpt wel een drempel op voor ondoordachte of suboptimale besluitvorming. De beschreven project-cq. organisatiestructuur draagt er echter aan bij dat er een zakelijkheid in de afwegingen wordt gebracht.

Wanneer de kaders zijn vastgesteld en een project in uitvoering gaat is de projectdirectie verantwoordelijk voor de uitvoering en beheersing van het project. De beheertaak van het college wordt in feite naar de projectdirectie gedelegeerd. Het college en de raad besluiten vervolgens over eventuele wijzigingen in aspecten als kosten, functionaliteit, scopeaanpassingen etc. (cfr. budgetrecht van de raad), maar de voorstellen hiertoe komen van de projectdirectie.

De verantwoordelijken in de projectorganisatie voor de voorbereiding van de besluitvorming over dit type projecten mogen overigens geen ander belang hebben dan de bescherming van de publieke belangen. Voldoende borging van het publieke belang moet expliciet in de taakopdracht van de projectdirectie en de raad van toezicht – en daarmee sterk in de projectstructuur – worden verankerd.

Het beleggen van de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor een project bij de projectdirectie heeft gevolgen voor de verhouding tussen het project en het ambtelijk apparaat. De rol van het ambtelijke apparaat is afgeleid van de rol die het college speelt. Het ambtelijk apparaat kan kritisch meedenken met de portefeuillehouder en het college over de gevolgen van de door de projectorganisatie voorstelde optie en over eventuele alternatieve opties. Het ambtelijke apparaat blijft ook verantwoordelijk voor het zoeken van dekking voor plannen, de correcte verwerking in de begroting en de rekening en de bestuursadvisering. De financiële eindverantwoordelijkheid is in deze organisatiestructuur niet meer bij het ambtelijk apparaat belegd, maar bij de projectdirectie.

**Aanbeveling 7: De projectorganisatie moet de nodige uitvoeringservaring hebben. Het project mag niet van start gaan als de nodige uitvoeringservaring niet geborgd is**

Gelet op het belang van de kwaliteit van de projectorganisatie wordt in aanvulling op aanbevelingen 2 en 3 en 5 hierbij nogmaals stilgestaan. Als de kwaliteit van de projectorganisatie niet gegarandeerd is, dan mag het project niet van start gaan. Een belangrijk element in de toets of de projectorganisatie adequaat is, is de mate van uitvoeringservaring waarover de directie beschikt. Zeker in die gevallen waarbij het een megaproject betreft, dan ligt de meetlat wat betreft de kwaliteit van de projectorganisatie op het hoogst denkbare niveau, waarbij geen afbreuk aan dit beginsel wordt gedaan omwille van bijvoorbeeld beschikbaarheid op dat moment (overspannen bouwmarkt met vele grote projecten die gaande waren in Nederland).

**Aanbeveling 8: De financiële functie moet op het hoogste niveau binnen de projectorganisatie verankerd zijn**

Bij de Noord/Zuidlijn was er jarenlang sprake van ernstige tekortkomingen in de financiële projectbeheersing en beïnvloeding van de beeldvorming van de financiële prognoses en de planning. In het project Noord/Zuidlijn is pas vanaf eind 2008 in de projectorganisatie een directeur financiën en projectbe-

heersing aangesteld. Daarvoor maakte de financiële functie geen onderdeel uit van de directie, maar was daar net onder geplaatst.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat een financiële directeur binnen de projectorganisatie wordt aangesteld (dus verankering van de financiële functie op het hoogste niveau binnen de projectorganisatie) die verantwoordelijk is voor de financiële verslaglegging en aanspreekbaar is op de financiële beheersing van het project.

**Aanbeveling 9: Er moet externe accountantscontrole op de voortgangsrapportages vanuit de projectdirectie zijn. Het verslag van de externe accountant gaat naar de raad**

Gelet op het belang van voortgangsrapportages en financiële risico-analyses en prognoses dienen de kwaliteit en juistheid van deze getoetst te worden door een externe accountant. Concern financiën en ambtelijke diensten zoals diVV hebben niet de capaciteit en deskundigheid om voor eenmalige mega-projecten deze rapportages inhoudelijk te toetsen. Het gaat uitdrukkelijk niet enkel om een toetsing van de vorm (voldoet de rapportage aan het afgesproken rapportageformat), maar uitdrukkelijk ook om een inhoudelijke toets van de kwaliteit van de achterliggende risico-analyses en financiële prognoses.

**Aanbeveling 10: In de financiële prognoses van het project moet het voorzichtigheidsbeginsel gerespecteerd worden: baten pas inboeken op het moment dat er zicht op bestaat**

In het project Noord/Zuidlijn is het voorzichtigheidsbeginsel meermaals niet gerespecteerd en de raad is daarover niet juist geïnformeerd.

Het voorzichtigheidsbeginsel is in het Burgerlijk Wetboek opgenomen, Boek 2 artikel 384 lid 2: "Bij de toepassing van de grondslagen wordt voorzichtigheid betracht. Winsten worden slechts opgenomen, voor zover zij op de balansdatum zijn verwezenlijkt. Verplichtingen die hun oorsprong vinden vóór het einde van het boekjaar, worden in acht genomen, indien zij vóór het opmaken van de jaarrekening zijn bekend geworden. Voorzienbare verplichtingen en mogelijke verliezen die hun oorsprong vinden vóór het einde van het boekjaar kunnen in acht worden genomen indien zij vóór het opmaken van de jaarrekening bekend zijn geworden".

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vraagt de raad extra scherp te zijn dat dit beginsel wordt nageleefd en het college om dit toe te passen en bij afwijking daarvan dit expliciet aan de raad te melden. Kort gezegd komt het er op neer dat baten pas mogen worden ingeboekt wanneer ze zijn gerealiseerd en dat lasten dienen te worden ingeboekt op het moment dat er zicht bestaat op deze lasten. Uiteraard is het aan de accountant om bij de controle op de rechtmatigheid en getrouwheid van de gemeenterekening en de rekeningen van de gemeentelijke diensten schendingen van het voorzichtigheidsbeginsel te constateren. De accountant constateert echter enkel achteraf, bij de controle van de rekeningen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn hecht er belang aan dat het beginsel wordt nageleefd.

**Aanbeveling 11: Er moet schriftelijke verslaglegging zijn van vergaderingen van bij het project betrokken overlegorganen. Daarnaast moeten ook de onderliggende stukken van de vergaderingen systematisch gearchiveerd worden**

Door het college is bij de informatieaanlevering aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meermaals aangegeven dat van vergaderingen geen schriftelijke

lijke verslaglegging is gedaan. Dat was zo voor een aantal vergaderingen van het Bestuurlijk Team en een groot deel van de vergaderingen van de Financiële Adviesgroep. Het betreft in beide gevallen belangrijke gremia. Het niet voorzien in schriftelijke verslaglegging van deze vergaderingen maakt dat er geen volledig institutioneel geheugen opgebouwd wordt.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat er een schriftelijke verslaglegging plaatsvindt van vergaderingen van bij het project betrokken overlegorganen (projectdirectie, raad van toezicht, overlegstructuren van betrokken ambtelijke diensten, bestuurlijke overlegstructuren zoals een wethoudersstaf, een bestuurlijk team, maar niet het college). Daarnaast moeten ook de onderliggende stukken systematisch worden gearchiveerd.

**Aanbeveling 12: Informatiehuishouding: de gemeente moet zorgen voor het opbouwen en onderhouden van een eigen geheugen bij grote projecten. Onderzocht moet worden hoe het gesteld is met de informatiehuishouding in andere projecten**

Archivering en informatiemanagement voldoen niet in het project Noord/Zuidlijn. Het gemeentelijk Projectbureau beschikt niet over een volledig en over een gestructureerd archief. Het niet voorzien in een eigen institutioneel geheugen draagt voor de gemeente de risico's in zich van onvoldoende overzicht, onvoldoende lerend vermogen, een te grote afhankelijkheid van mogelijke derden en het risico van onvoldoende grip op het project. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat de gemeentelijke projectorganisatie alle stukken archiveert en zelf het informatiemanagement uitvoert.

Gegeven de situatie die de enquêtecommissie heeft aangetroffen bij de Noord/Zuidlijn, is het verstandig te onderzoeken hoe het gesteld is met de informatiehuishouding in andere projecten.

**II.4.5. Voldoende het publieke belang borgen in de projectorganisatie**

**Aanbeveling 13: De publieke rol in de processen rondom privaatrechtelijke rechtshandelingen moet voldoende geborgd zijn (aangaan van overeenkomsten, oprichten, beheren en afstoten van deelnemingen, etc)**

In het project Noord/Zuidlijn hebben private adviseurs die waren ingehuurd door de projectorganisatie, een grote rol gespeeld bij aspecten als het uitwerken van het ontwerp, de totstandkoming van de contracten en toezicht in de uitvoeringsfase. Op zichzelf is er niets mis met een grote betrokkenheid van private partijen. Hiermee kan kennis en expertise worden aangewend die niet binnen de gemeente voorhanden is en ook veelal niet duurzaam binnen de gemeente kan worden verankerd.

Het is echter van groot belang dat aan de publieke kant voldoende aansturing plaatsvindt van de private partijen. In de praktijk is bij de private opdrachtnemer de kennis aanwezig en is sprake van een informatievoorsprong ten opzichte van de publieke opdrachtgever. Dit is op zichzelf geen probleem, maar eerder een rechtvaardiging van de betrokkenheid van de private opdrachtnemer. Waar het vervolgens om gaat is de aansturing van de ingehuurde opdrachtnemer langs duidelijke lijnen. Het mag niet zo zijn dat de ingehuurde adviseur de feitelijke regie overneemt van de gemeentelijke projectorganisatie. Zeker waar het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, zoals het aangaan van contracten (in het geval van de

Noord/Zuidlijn contracten met aannemers), dient de gemeente te borgen dat zijn rol in de onderhandelingen over dergelijke grote contracten dominant is. Eén van de schragende aspecten daarbij is dat bij alle onderhandelingsrondes en daaraan gerelateerde informatiesessies een vertegenwoordiger van de gemeentelijke projectorganisatie aanwezig is, en de ingehuurd adviseur niet zelfstandig deze besprekingen (namens de gemeentelijke projectorganisatie) voert. Hiermee wordt beter geborgd dat de belangen van de gemeente te allen tijde gediend worden.

**Aanbeveling 14: Er moet vermeden worden dat partijen die betrokken zijn bij de voorbereiding van de besluitvorming een commercieel belang hebben bij de voortzetting van het project. Bij infrastructuurprojecten dient een scheiding gemaakt te worden tussen ontwerp en uitvoering**

In aanvulling op aanbeveling 13 beveelt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan om private adviseurs die in de besluitvormingsfase door de projectdirectie ingehuurd worden, geen rol meer te geven in de uitvoeringsfase van het project. Nadeel hiervan is dat er meer kennisoverdracht van de ene adviseur of ingenieursbureau op het andere nodig zal zijn. Voordeel is dat in de uitvoering de focus op de zo goed mogelijke uitvoering ligt, waarbij indien nodig toch nog wordt afgeweken van het ontwerp. Een ander belangrijk voordeel is dat explicieter een uitvoeringsorganisatie wordt neergezet en andere deskundigen en uitvoeringservaring aan de projectorganisatie worden toegevoegd. Ook bij overige type grote projecten is er vaak inhoudelijk een verschil tussen de ervaring die bedenkers van het project nodig hebben en de op uitvoering gerichte managers.

#### **II.4.6. *Het versterken van de controlerende taak van de raad***

**Aanbeveling 15: De gemeentelijke regeling risicovolle projecten dient aangescherpt te worden: i/ de rapportage vanuit de projectorganisatie moet rechtstreeks naar de raad gaan en ii/ de raad moet nadere of specifieke eisen kunnen stellen aan de informatievoorziening**

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft moeten concluderen dat voor de raad de duidelijkheid in de verslaglegging ontbrak en dat informatie over essentiële projectaspecten voor de raad onoverzichtelijk, rommelig, onvolledig of zelfs onjuist was. Dit kan en mag nooit meer het geval zijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat onderstaande verbeteringen zullen bijdragen aan de controlerende en kaderstellende functie van de raad.

In Amsterdam is sinds 14 mei 2008 de regeling risicovolle projecten in gebruik. Deze regeling dient aangescherpt te worden. Zo hoeft volgens de regeling de voortgangsrapportage momenteel niet rechtstreeks aan de raad gestuurd, waardoor rapportages nog gewijzigd kunnen worden door de bestuurlijke laag. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn adviseert om de regelgeving toe te passen op eenzelfde wijze zoals op landelijk niveau gebruikelijk is. Op rijksniveau gaat de rapportage direct naar het controlerende orgaan (de desbetreffende Kamercommissie). De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn adviseert de Amsterdamse regeling op dit punt aan te passen conform de landelijke regeling.

Daarnaast moet de raad, naast de bevoegdheid die hij nu al heeft met betrekking tot het stellen van nadere/specifieke eisen bij de voortgangsrapportages, dit ook kunnen doen bij de basisrapportage. Het is immers deze



basisrapportage die ten grondslag ligt aan de besluitvorming in de raad. Wanneer de raad de bevoegdheid heeft om aan te geven ten aanzien waarvan meer en/of betere informatie benodigd is, kan een beter onderbouwde besluitvorming gegarandeerd worden.

**Aanbeveling 16: De raad moet zijn kennisinfrastructuur versterken**

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat de kennisinfrastructuur van de raad wordt versterkt, hetgeen bijdraagt aan een structurele versterking van de controlerende rol van de raad. De kennisinfrastructuur van de raad kan worden versterkt door het frequenter organiseren van expertmeetings en het aanbieden van themagerichte sessies.

Eén van de thema's die aandacht verdienen is het vergroten van de financieel-economische kennis om bijvoorbeeld prognoses en risicoanalyses goed te kunnen duiden en de rapportages in het kader van de regeling risicovolle projecten in het algemeen.

Daarnaast kan de raad meer en beter gebruik maken van de mogelijkheid om experts in te schakelen. Expertsessies kunnen aan waarde winnen als de experts vooraf de stukken kunnen inzien en bestuderen. De gevraagde experts kunnen dan aan de raad duiden wat er precies bedoeld wordt in de stukken, waar de stukken nog onduidelijk zijn, en wat er ontbreekt in de stukken. Daarnaast beschikt de raad ook over een eigen budget om contra-expertises te laten uitvoeren. Dit instrument zou vaker ingezet kunnen worden.

**Aanbeveling 17: Vertrouwelijke vergaderingen van de raad moeten tot een minimum beperkt worden, uitgangspunt is 'openbaar, tenzij'. Tegelijk moet het college streven naar een maximale ontsluiting van stukken naar de raad in een openbare setting**

Door in te stemmen met een veelheid aan vertrouwelijke raadscommissievergaderingen heeft de raad zijn eigen kritisch vermogen aan banden gelegd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat een scherpere afweging wordt gemaakt over het al dan niet vertrouwelijke karakter van vergaderingen met de raad(scommissie). De stelregel daarbij zou moeten zijn: 'openbaar, tenzij'. Geconstateerd kan worden dat het aantal vertrouwelijke vergaderingen ondertussen al wel meer is opgeschoven naar vergaderingen onder embargo (dus enkel tijdelijk vertrouwelijk). Vertrouwelijke vergaderingen onder embargo kunnen positief zijn voor raadsleden om een voorsprong te krijgen ten opzichte van bijvoorbeeld de pers om daarmee adequater in te kunnen gaan op vragen van de media.

Ook het vertrouwelijke karakter van stukken dient tot een minimum te worden beperkt. De raad heeft al herhaaldelijk klachten geuit over het aantal vertrouwelijke stukken dat in de raad en raadscommissies wordt geagendeerd. In reactie daarop heeft de burgemeester in april 2009 in een brief aan de raad aangegeven dat het college zich zal inspannen om het aantal geheime stukken zoveel mogelijk te beperken. Het college heeft afgesproken om de motivering van het geheim houden van stukken nader te onderbouwen op de oplegnota bij het betreffende agendapunt. Het kader voor de oplegging van geheimhouding is artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Ook bieden de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet een grondslag voor het opleggen van geheimhouding. Raad en college dienen er ieder voor zich en gezamenlijk voor te zorgen dat met het opleggen van

geheimhouding terughoudend wordt omgegaan en dat geheimhouding van stukken wordt opgeheven, wanneer dit niet langer noodzakelijk meer is. De griffie kan de raad hierin ondersteunen.

#### **II.4.7. De kwaliteit van de besluitvorming van college en raad beter bewaken**

##### **Aanbeveling 18: Door collega-wethouders moet een bredere inhoudelijke bespreking plaatsvinden met de portefeuillehouder alvorens naar besluitvorming in het college te gaan**

In eerdere aanbevelingen werd al gewezen op de noodzaak van interne en externe kritische toetsing voor eenmalige megaprojecten. In die aanbevelingen werd vooral ingegaan op de projectorganisatie en op externe toetsing. Uiteindelijk is het het college die besluiten neemt en deze voorlegt aan de raad. De praktijk van de bestuurlijke sturing is dat de portefeuilles tussen leden van het college zijn verdeeld en dat de portefeuillehouder zorg draagt voor de voorbereiding van collegebesluiten, zowel wat betreft de inhoud als wat betreft het proces. Intercollegiale afstemming vindt, als daarvan sprake is, plaats op initiatief van een portefeuillehouder. In het project Noord/Zuidlijn was een bestuurlijk team actief ten behoeve van de bestuurlijke voorbereiding. Het betrof echter voornamelijk politieke afstemming.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat in complexe, omvattende dossiers de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming breder zou moeten gebeuren dan alleen door de bestuurlijke eerstverantwoordelijke, de portefeuillehouder. Er moet een kritische inhoudelijke bespreking worden georganiseerd tussen collega-wethouders.

Met een bredere inhoudelijke bespreking kan niet worden geborgd dat besluitvorming beter wordt en altijd goed is. Een bredere bestuurlijke bespreking tussen collega-wethouders kan echter een extra impuls geven aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De te kiezen vorm van de bredere bestuurlijke bespreking staat daarbij wat betreft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vrij. Een dergelijke inhoudelijke collectieve bespreking zou in collegeverband kunnen plaatsvinden, maar even goed op andere manieren zoals bijvoorbeeld via een bestuurlijk team of in gecombineerde wethoudersstaven. Voorwaarde is dat een bestuurlijk team of een gecombineerde wethoudersstaf een dergelijke opdracht dan ook expliciet meekrijgt. Met name ook voor de invulling van de beheertaak in de uitvoeringsfase van een project is dit relevant.

##### **Aanbeveling 19: De raad moet een debat voeren over de zorgplicht van de burgemeester voor de kwaliteit van de besluitvorming in college en raad. De raad wordt geadviseerd om jaarlijks de burgemeester te vragen om een rapportage over zijn bevindingen met betrekking tot de invulling van de zorgplicht**

De wetgever heeft de burgemeester een zorgplicht toebedeeld voor de kwaliteit van de besluitvorming in het college en de raad. De burgemeester ziet toe op 'een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken'. Aan deze verantwoordelijkheid zijn door de wetgever geen bevoegdheden gekoppeld. Als de burgemeester een gebrek signaleert zal dit door het college, respectievelijk de raad, dienen te worden opgepakt.

Vanuit de wettelijk omschreven taak van de burgemeester en de daarmee gepaard gaande ambivalentie kan worden verdedigd dat de burgemeester in de invulling van de zorgplicht terughoudend optreedt. Immers het karakter van de benoemde burgemeester maakt dat de burgemeester een zekere afstand tot de inhoud en de politieke kant van dossiers heeft. Daar staat tegenover dat het van waarde kan zijn als de burgemeester vanuit zijn wat grotere afstand tot (de politieke dimensie van) het project en vanuit zijn ervaring, actief invulling geeft aan de zorgplicht. Dit zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming in het college en de raad.

Het wettelijke kader geeft geen nadere richtlijnen voor de wijze waarop de burgemeester aan deze taak invulling kan geven of dient te geven. Vanuit de raad bestaan verschillende beelden en verwachtingen met betrekking tot de wijze waarop aan de zorgplicht van de burgemeester invulling wordt gegeven. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan om met elkaar en met de burgemeester een debat te voeren over de wijze waarop de burgemeester invulling kan geven aan deze taak.

De raad kan vragen om een rapportage van de burgemeester over zijn bevindingen met betrekking tot de invulling van de zorgplicht<sup>23</sup>. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat de raad jaarlijks een dergelijke rapportage van de burgemeester vraagt.

#### **II.4.8. Specifieke aanbevelingen met betrekking tot de Noord/Zuidlijn**

**Aanbeveling 20: De regeling risicovolle projecten dient van toepassing verklaard te worden op het project Noord/Zuidlijn. Bovendien dienen de rapportages met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn op bepaalde punten meer informatie te bevatten**

Allereerst dient de regeling risicovolle projecten, waarvan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn een aanscherping bepleit (*aanbeveling 15*), van toepassing te worden verklaard op het project Noord/Zuidlijn. Toepassing van de regeling risicovolle projecten leidt niet direct tot een intensivering van de informatievoorziening richting de raad, maar zorgt wel voor een handvat voor de raad bij het bepalen van de toereikendheid van de informatie in de diverse rapportages.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt daarnaast aan dat in de diverse rapportages aan de raad een actuele en periodieke weergave van de stand van zaken met betrekking tot contracten die nog niet zijn aanbesteed (afbouw) wordt gegeven.

Gezien de herdefiniëring van de opdracht aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn om verantwoordelijk te zijn voor het opleveren van een werkend vervoerssysteem, is tot circa 2017 nog veel aandacht benodigd voor het verkrijgen van een werkend vervoerssysteem, een goede lijnvoering en een hoge kostendekkingsgraad. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt daarom ook aan om in (kwartaal)rapportages aandacht te besteden aan de

<sup>23</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (De vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*, 2002.

voortgang op deze punten. Concrete voorbeelden van de oplevering van een werkend vervoerssysteem die een nadere aandacht dienen te krijgen zijn:

- Zekerheid rond de adequaatheid van het safe haven concept, de trambeveiligingssystemen en de geschiktheid vanuit veiligheidsoogpunt van de gekozen metrostellen;
- Zekerheid rond de tijdige installatie van alle noodzakelijke afbouw en de oplevering van de metrostellen;
- De kostendekkingsgraad en impact daarvan op de lijnvoering (haltes en frequentie) van het openbaar vervoer;
- De effectiviteit van de Noord/Zuidlijn: bereikbaarheid van de stations Noord/Zuidlijn en de noodzakelijke aansluitingen op de rest van het openbaar vervoer.

**Aanbeveling 21: De raad moet het college verzoeken om op korte termijn een besluit aan de raad voor te leggen over het al dan niet afsluiten van een PI-verzekering voor de verdere aanleg van de Noord/Zuidlijn**

Het project Noord/Zuidlijn is nog steeds niet verzekerd voor vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan om op korte termijn een besluit over het al dan niet afsluiten van een PI-verzekering aan de raad voor te leggen. Gelet op de specialistische verzekeringsmaterie moet in de raadsvoordracht voldoende duiding en toelichting staan zodat de raad een begrijpbaar en volledig beeld krijgt van wat precies door de PI-verzekering gedekt wordt en welke risico's buiten de verzekering vallen. Bij twijfel of onduidelijkheid dient de raad zich te laten bijstaan door eigen ingehuurd deskundigen.

**Aanbeveling 22: De raad moet zo spoedig mogelijk een debat voeren over de risico's van het boren om daarmee vertragingen in de voortgang van de aanleg te voorkomen ingeval van incidenten (om welke risico's gaat het, wat zijn de beheersmaatregelen, welke risico's zijn acceptabel, wat te doen ingeval van incidenten)**

De raad heeft zich voor de Noord/Zuidlijn nog niet uitgesproken over welke schades maatschappelijk aanvaardbaar zijn. Dit brengt de voortgang van het project Noord/Zuidlijn bij toekomstige incidenten in gevaar.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beveelt aan dat in de raad een debat wordt gevoerd over welke risico's zich bij de verdere aanleg van de Noord/Zuidlijn kunnen voordoen, welke beheersmaatregelen daarvoor getroffen zijn, welke risico's de raad acceptabel vindt en wat te doen ingeval van incidenten.

In zijn algemeenheid moet de cultuur van communiceren richting de bewoners en richting de raad over risico's en de gang van zaken in het project Noord/Zuidlijn opener en transparanter worden. In die zin sluit de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan bij het advies van de gemeentelijke ombudsman en de commissie Veerman op dit punt.

### **III. ROL VAN DE RAAD IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN**

#### **III.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de politieke sturing en controle in het project Noord/Zuidlijn hebben plaatsgevonden. Het gaat hierbij om de rol van de gemeenteraad van Amsterdam, de rol van de raadscommissie(s) waarin de Noord/Zuidlijn aan de orde is geweest en de interactie tussen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en/of het college en deze organen. Voor het project Noord/Zuidlijn is, naast de gemeenteraad, vooral de raadscommissie Verkeer en Vervoer van belang<sup>24</sup>. Naast bovengenoemde raadscommissie speelt ook de rekeningencommissie een rol.

De rol van de gemeenteraad en de raadscommissie Verkeer en Vervoer wordt uiteengezet en geanalyseerd aan de hand van de twee verschillende fasen in het project: enerzijds de plan- en besluitvormingsfase en anderzijds de uitvoeringsfase. Deze tweedeling is gemaakt vanwege het feit dat het project van karakter veranderde bij de overgang van de besluitvormingsfase naar de uitvoeringsfase en dit betekenis heeft voor de rol van de raad in de te onderscheiden fasen van het project.

De kwaliteit van de informatie en van het informatievoorzieningsproces is voor de raad en voor het college van cruciale betekenis bij het nemen van besluiten en bij de controle op de uitvoering van besluiten. De portefeuillehouder is hierbij de spil naar zowel het college als naar de raad. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is nagegaan hoe en welke informatie naar de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, het college en de raad is gegaan. Hierbij is gekeken naar de tijdigheid, volledigheid, juistheid en toegankelijkheid van de informatievoorziening.

#### **III.2. Rol van de raad in de plan- en besluitvormingsfase**

In de periode 1988 tot en met oktober 2002 heeft de gemeenteraad een aantal besluiten genomen dat heeft geleid tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn:

- Op 14 december 1988 besliste de gemeenteraad tot het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid van een Noord/Zuidlijn onder de stad door;
- Op 21 augustus 1991 ging de raad akkoord met een aantal principekeuzen en randvoorwaarden betreffende de Noord/Zuidlijn;
- Op 27 november 1996 werd in de gemeenteraad het principebesluit tot aanleg genomen. Daarnaast werd besloten om naar aanleiding van het principebesluit een referendum te organiseren;
- Op 25 juni 1997 werd een referendum gehouden over het principebesluit. De uitslag van het referendum werd niet geldig verklaard;
- Op 21 juni 2000 stemde de raad in met de subsidiebeschikking van het Rijk en werd een voorwaardelijke 'go' gegeven voor het project. De voorwaarde betrof het aanbestedingsresultaat van een aanzienlijk deel van de werkzaamheden;

<sup>24</sup> De benaming van deze commissie is door de jaren heen verschillend geweest; in dit hoofdstuk wordt de huidige benaming gehanteerd.

- Op 9 oktober 2002 nam de raad het go-besluit voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

De voorbereiding van deze besluiten, de manier waarop deze tot stand komen en de kwaliteit van de informatie en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over deze besluiten worden hieronder beschreven.

Allereerst wordt een korte uiteenzetting gegeven over de juridische verschillen tussen de raad en de raadscommissie. Dit is van belang zodat het besluitvormings- en informatieproces bij de onderliggende kernmomenten in de juiste context geplaatst kan worden.

### **III.2.1. Raad en raadscommissies**

Het gremium raadscommissie bestaat sinds de invoering van het dualisme (2002). Tot en met 2001 was de naam van dit gremium 'Vaste commissie van advies'. Het grote verschil tussen beide gremia is dat de 'Vaste commissies van advies' het college voorzagen van advies en dat de raadscommissies de gemeenteraad adviseren.

In art. 82 van de huidige Gemeentewet wordt aangegeven dat de raad raadscommissies kan instellen:

*"De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang"*<sup>25</sup>.

Daarnaast kan de raad een regeling vaststellen over de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van raadscommissies. Voor de gemeente Amsterdam is dit de zogeheten 'verordening op de raadscommissies' welke in de loop der jaren enkele keren licht gewijzigd is. De kern van deze verordeningen<sup>26</sup> is echter sinds 2002 op hoofdlijnen gelijk gebleven. In 2009 luidt de verordening raadscommissies Amsterdam<sup>27</sup> als volgt:

- De commissie is belast met het uitbrengen van advies aan de raad over een voorstel of onderwerp dat betrekking heeft op de portefeuilles die vallen onder de commissie;
- De commissie kan namens de raad overleggen met de leden van het college;
- De commissie kan uit eigen beweging advies uitbrengen aan de raad;
- De commissie is bevoegd tot het houden van hoorzittingen, expertmeetings, het afleggen van werkbezoeken en het inschakelen van externe deskundigen;
- De commissie kan door het nemen van stukken daarmee kennisnemen namens de raad.

De raadscommissies zijn dus belast met het uitbrengen van advies aan de raad om daarmee de besluitvorming van de raad voor te bereiden en kunnen

<sup>25</sup> Art. 82 Gem. wet.

<sup>26</sup> Verordeningen op de raadscommissies 2002, 2006, 2009.

<sup>27</sup> Verordening op de raadscommissies 2009.

met het college of de burgemeester overleggen. De commissies kunnen geen besluiten nemen, zij hebben slechts een adviserende rol richting de raad.

### **III.2.2. 1988: de politieke "go" voor het verrichten van studies naar de Noord/Zuidlijn**

In het programmakkoord<sup>28</sup> van 1986 werd ingezet op de verdere verbetering van het openbaar vervoersnet, onder andere door uitbreiding van het sneltramnet ter ontsluiting van Amsterdam-Noord, nieuwe woonlocaties en werkgelegenheidscentra. Uitbreiding van het metronetwerk was niet aan de orde, vanwege de negatieve effecten op de stedelijke bebouwing en structuur, starre bouweisen (altijd ongelijkvloerse kruisingen met ander verkeer) en de enorm hoge aanleg- en exploitatiekosten.

In maart 1988 verscheen vervolgens de eerste versie van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, geschreven door het ministerie van VROM. Mede naar aanleiding hiervan organiseerde de Amsterdamse Kamer van Koophandel in juni 1988 een symposium<sup>29</sup> met als titel 'bereikbaarheid binnenstad Amsterdam: erop of eronder'. Op het symposium wees een aantal externe deskundigen<sup>30</sup> op de economische wenselijkheid en de technische mogelijkheid van een railverbinding onder de binnenstad door. Het symposium en alle opmerkingen die hier ter tafel kwamen, waren in december 1988 een aanleiding voor de beslissing van de gemeenteraad tot het instellen van een eerste haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheid van een Noord/Zuidlijn onder de stad door<sup>31</sup>.

Wanneer ruim een jaar later, in 1990 nieuwe verkiezingen werden gehouden en de coalitie het programmakkoord presenteerde, viel op dat men nieuwe ondergrondse verbindingen niet langer afwees: *"Het ondergrondse openbaar-vervoersnet wordt uitgebreid mits het rijk daarvoor de benodigde middelen ter beschikking stelt. Ten aanzien van de uitbreiding van het ondergrondse openbaar vervoer dient speculatie te worden voorkomen door middel van maatregelen in het bestemmingsplan. Een van de belangrijkste uitgangspunten bij de tracékeuze en de locatie van stations is het vermijden van sloop. Naast de reeds in het kader van het Bereikbaarheidsplan Randstad geselecteerde openbaar-vervoerprojecten (o.a. ringsneltram CS-Sloterdijk-Zuidoost, sneltram MAP/Sloten) zijn meerdere (deels ondergrondse) railverbindingen noodzakelijk om de verdubbeling van het openbaar vervoer mogelijk te maken. De Noord-Zuid-verbinding heeft daarbij prioriteit. Deze projecten mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van het bestaande net"*<sup>32</sup>.

### **III.2.3. 1991: akkoord met aantal principekeuzen en randvoorwaarden**

Op 21 augustus 1991<sup>33</sup> ging de raad akkoord met een aantal principekeuzen en randvoorwaarden en werd de eerste studiefase afgesloten. De eerste

28 Gemeenteblad afd. 1, nr.1268, blz. 3475.

29 Kamer van Koophandel (1988). Verslag symposium bereikbaarheid binnenstad Amsterdam, erop of eronder, Amsterdam.

30 ABP-medewerker D. Regenboog stelde dat stadscentra alleen via ondergrondse railverbindingen bereikbaar zouden blijven. Prof. ir. H. van Lohuizen, verbonden aan de TU Delft, presenteerde onderzoeksresultaten waaruit bleek dat aanleg van een ondergrondse lijn in de Amsterdamse binnenstad niet zou leiden tot onaanvaardbare overlast op straatniveau.

31 Raadsvergadering 14 december 1988.

32 Programmakkoord 1990, raadsvergadering 16 mei 1990, Gb Afd 1.

33 Raadsvergadering 21 augustus 1991, Gb Afd 2.

haalbaarheidsstudie<sup>34</sup> naar de mogelijkheden en consequenties van tunnelbouw voor ondergronds openbaar vervoer en de beschouwing van zes tracévarianten werd in december 1989 afgerond als onderdeel van het ontwerp-Verkeers- en Vervoersplan. De raad stemde naar aanleiding van deze studie in met het uitvoeren van een vervolgonderzoek. Dit vervolgonderzoek<sup>35</sup>, dat een verdere uitwerking van de mogelijke stationslocaties in de binnenstad en de civiel-technische aspecten behelsde, werd in februari 1991 afgerond. Deze studie concentreerde zich op drie resterende varianten, omdat de eerste studie had uitgewezen dat stadstramvarianten niet haalbaar waren. De drie overgebleven opties waren een variant waarbij werd gebouwd vanaf het maaiveld (ondiepe ligging) en twee varianten met een diepgeboorde methode (diepe ligging). Uitkomst van deze studie was dat vanuit een vervoerskundig oogpunt de Noord/Zuidlijn een essentiële schakel zou vormen in het ontwikkelen van het regionaal openbaar vervoer. Tevens adviseerde de studie uit te gaan van de boormethode. De keuze voor de boormethode was gekoppeld aan de keuze voor een tracé via het Damrak (varianten B2 of B3) en aan de keuze voor een beperkt aantal stations in de binnenstad. De diepgeboorde B3 variant bleek, volgens de studie<sup>36</sup>, uiteindelijk de beste optie te zijn. Argumenten hiervoor bestonden enerzijds uit het feit dat deze variant uit vervoerskundig oogpunt (vervoerswaarde) gunstig was en anderzijds omdat op deze locaties de consequenties voor de binnenstad het minst ingrijpend waren: er zouden geen panden hoeven worden afgebroken en het aantal te verwijderen bomen bleef beperkt.

Bij de raadsvoordracht<sup>37</sup> in 1991 werd deze studie aan de raad gepresenteerd en werd de raad gevraagd in te stemmen met de B3 variant. Ook de aanbiedingsbrief<sup>38</sup> van de directeur van het gemeentevervoerbedrijf werd meegenomen in de raadsvoordracht, waarin werd vermeld dat de Stuurgroep Ondergronds Openbaar Vervoer aangeeft dat de Noord/Zuidlijn *“gezien de taakstellingen voor het openbaar vervoer en gezien de berekende vervoerswaarde, gewenst is.”*

De volgende principekeuzen werden, onder de randvoorwaarden van niet-slopen en geen hinder voor de stad, in 1991 vastgelegd<sup>39</sup>:

- De Noord/Zuidlijn krijgt een regionale functie;
- De Noord/Zuidlijn volgt het tracé Damrak – Rokin – Vijzelstraat Boerenwetering;
- Realisatie in de binnenstad vindt plaats door middel van de diepe boormethode;
- De aanlegkosten bedragen NLG 1.1 miljard;
- Op zijn vroegst kan in 2003 met de exploitatie van de Noord/Zuidlijn worden gestart.

Verder stemde de raad in met de voorstellen voor een vervolgstudie (verdergaande detaillering van de aanlegkosten, de prijsvorming en de projectbeheersing, rekening houdende met de aanbevelingen van de commissie Herweijer). Aan de besluitvorming in de raad lag een uitgebreide

34 Studie naar mogelijkheden voor nieuwe verbindingen van openbaar railvervoer in en om Amsterdam, 7 december 1989, Gb Afd 1, nr 1577.

35 Studie ondergronds openbaar vervoer, deel 2, 13 juni 1991: Gb Afd 1, nr 548.

36 Studie ondergronds openbaar vervoer, deel 2, 13 juni 1991: Gb Afd 1, nr 548.

37 Raadsvoordracht 13 juni 1991, nr. 548.

38 Brief directeur gemeentevervoersbedrijf 7 maart 1991.

39 Raadsvergadering 21 augustus 1991, Gb Afd 2.



onderzoeksdocumentatie met betrekking tot de technische haalbaarheid<sup>40</sup> ten grondslag, waarover de raad de beschikking had. De kosteninschattingen waren nog zeer grofstoffelijk en er was geen (financiële) risicoanalyse gemaakt<sup>41</sup>. Er was geen analyse gemaakt van mogelijke schades, de financiële vertaling en de (maatschappelijke) aanvaardbaarheid daarvan. Deze aspecten speelden daarmee in de afweging en besluitvorming in de raad geen rol.

De randvoorwaarden en principekeuzen die gemaakt werden in 1991 bepaalden reeds in grote lijnen de contouren van het project en de verdere besluitvorming. Nadien werd niet verder gestudeerd op de andere varianten, deze waren definitief afgefallen. Het akkoord gaan van de raad impliceerde dat reeds in 1991 politiek de keuze werd gemaakt voor het boren van een tunnel onder de binnenstad.

In de periode 1991 tot 1996 kwam het project Noord/Zuidlijn geregeld in de raad aan de orde. Eén van de belangrijkste momenten was maart 1994, wanneer het eindrapport van de derde studiefase van de Noord/Zuidlijn werd goedgekeurd en de raad instemde met de start van de voorbereidende werkzaamheden<sup>42</sup>. De start van de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn werd op dat moment gepland op 1 januari 1997 waarbij de totale uitvoeringsperiode ongeveer zes jaar in beslag zou nemen.

#### **III.2.4. 1996: principebesluit tot aanleg**

Op 27 november 1996 werd met overgrote meerderheid het principebesluit tot aanleg genomen. Slechts twee fracties (SP en de Groenen) stemden tegen en raadslid Bijlsma (PvdA) onthield zich van de stemming. De totale projectkosten van het referentietracé werden geraamd op NLG 1.8 miljard (prijsspeil 1 januari 1997). Het college kreeg de opdracht zekerheid te bieden ten aanzien van financiering van de Noord/Zuidlijn van Rijksweg voor de bouw en de exploitatie. Bovendien besliste de gemeenteraad een volksraadplegend referendum te organiseren<sup>43</sup>.

In politieke zin bestond geen controverse over het nut en de noodzaak (tegenwicht bieden aan de groeiende reizigersaantallen in Amsterdam) van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Zo gaven alle grote partijen in de verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 aan een voorstander te zijn van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De politiek-bestuurlijke inzet was om toe te werken naar een positief besluit van de gemeenteraad. Bovendien moest het een referendabel besluit zijn zodat ook de bevolking van Amsterdam zich kon uitspreken over de Noord/Zuidlijn. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn initieerde hiertoe een proces met maatschappelijk overleg<sup>44</sup>.

40 Studies ten behoeve van nieuwe verbindingen openbaar railvervoer in en om Amsterdam, 15 november 1990. Ontwerp-Verkeers- en Vervoerplan Amsterdam 1990, 25 april 1991. Studie ondergronds openbaar vervoer deel 2, 13 juni 1991. Nota van Uitgangspunten voor de IJ-oeveren "Amsterdam naar het IJ", 18 juni 1991.

41 Studie ondergronds openbaar vervoer, deel 1+2, 7 december 1989 en 13 juni 1991.

42 Raadsvergadering 9 maart 1994.

43 Raadsvergadering 27 november 1986.

44 Openbaar verhoor dhr. E. Bakker, 14 september 2009.

De besluitvorming die in 1991 had plaatsgevonden, ging uit van het tracé volgens de Boerenwetering<sup>45</sup>. In de aanloop naar het principebesluit in 1996 werd het tracé van de Noord/Zuidlijn gewijzigd: in plaats van de Boerenwetering werd de Ferdinand Bolstraat in het tracé opgenomen.<sup>46</sup> Hieraan lagen meerdere factoren ten grondslag. Het tracé via de Boerenwetering kwam aan de achterkant van de RAI uit. De RAI was echter een groot voorstander van een station aan de voorkant in plaats van aan de achterkant van de RAI. Daarnaast was er een actiegroep die vreesde dat het tracé via de Boerenwetering een aantasting zou betekenen van het Beatrixpark, met name wat betreft de sociale veiligheid. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn was gevoelig voor de argumenten van de RAI en de actiegroep. Het alternatief voor het tracé via de Boerenwetering was het tracé via de Ferdinand Bolstraat. Randvoorwaardelijk bevestigde de projectorganisatie dat het technisch mogelijk was om een 'lang en dun' station te maken in de Ferdinand Bolstraat. Deze tracémogelijkheid betekende dat er twee tunnelbuizen onder elkaar zouden worden aangelegd en zou in die zin een technisch hoogstandje zijn. De tracévariant door de Ferdinand Bolstraat werd voorgelegd aan het Rijk. Deze stemde in met een extra bijdrage, mede ook in het licht van de hogere berekende vervoerswaarde van 4% van deze tracévariant. Dit was een bijkomend argument voor de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn om deze variant aan de raad voor te stellen.

In de aanloop naar het principebesluit tot aanleg speelde de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn een belangrijke rol in het politieke debat. Kern van het punt was dat de uiteindelijk te realiseren vervoerswaarde lager lag dan de vervoerswaarde die een aantal jaren eerder was geprognosticeerd. Het college werd dan ook door de raad opgedragen om een onderbouwing van de vervoerswaarde te leveren. Het bureau Intraplan werd hiervoor uitgekoken. Hoewel Intraplan concludeerde<sup>47</sup> dat de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn als ruim voldoende beschouwd kon worden, bleven bij de raad twijfels bestaan<sup>48</sup> over de noodzakelijkheid van het project en dan met name of men voldoende inzicht had in het functioneren van de Noord/Zuidlijn in het gehele openbaar vervoer. Voor het bestuur bleef het belangrijkste dat de vervoerswaarde als ruim voldoende werd beoordeeld<sup>49</sup>.

Bij de afweging, zowel op bestuurlijk niveau als in de raad, was nauwelijks een rol weggelegd voor de (aanzienlijk) hogere kosten, de veel grotere complexiteit en de grotere risico's (zowel technisch als qua uitvoerbaarheid) van het tracé via de Ferdinand Bolstraat. In de afweging was met name de randvoorwaarde van belang dat er niet zou worden gesloopt. Dit was een keiharde politieke belofte. De ervaringen met de Oostlijn-metro maakten dat dit punt in politieke zin veruit het belangrijkste was. Andere varianten via de Ferdinand Bolstraat die onderzocht werden, zoals varianten met twee tunnelbuizen naast elkaar en waarbij een gedeelte van de bebouwing moest worden gesloopt, waren reeds in het bestuurlijke traject afgevallen op grond van het argument dat slopen politiek onmogelijk zou zijn<sup>50</sup>. De verschillen in

45 Studie ondergronds openbaar vervoer deel 2, 13 juni 1991.

46 Zie voor een nadere detaillering het hoofdstuk vervoerswaarde.

47 Intraplan Consult GmbH, *Noord/Zuidlijn Amsterdam onafhankelijke beoordeling van de resultaten van het vervolg vervoerswaarde-onderzoek 1995*, februari 1996.

48 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 30 en 31 oktober 1996.

49 Zie voor een nadere explicitering van de geschiedenis van de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn het hoofdstuk vervoerswaarde.

50 Openbaar verhoor dhr. E. Bakker, 14 september 2009.

kosten, risico's en complexiteit tussen die varianten en de gekozen variant waren daarmee niet meer relevant. Het oordeel<sup>51</sup> van de auditcommissie Noord/Zuidlijn, dat zij er nog niet van overtuigd was dat er geen alternatieve oplossing was voor de diepere ligging van de Noord/Zuidlijn, werd op grond van inhoudelijke<sup>52</sup> argumenten door de projectorganisatie terzijde geschoven. Tegelijkertijd bestond er geen politieke ruimte voor een dergelijk advies. Het advies werd ook niet naar de raad gestuurd. De noodkreet van het Platform Metro (inspreker tijdens het debat<sup>53</sup> met de raad) dat geen enkele boommethode garandeert<sup>54</sup> dat geen verzakkingen in de lagen daarboven zouden optreden, vond geen gehoor bij de raad.

Ten tijde van de besluitvorming in de raad lag er het commitment van het Rijk om het project te financieren voor NLG 950 miljoen. In 1996 werd besloten om de samenwerking tussen beide partijen bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn te Amsterdam vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst waarin onder meer zou worden bevestigd dat het Rijk het project Noord/Zuidlijn zou opnemen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Deze samenwerkingsovereenkomst is uiteindelijk echter, ondanks instemming van de raad met de concept overeenkomst, nooit ondertekend.

Amsterdam veronderstelde dat de kosten verdeeld zouden worden volgens een 95/5-verdeling van de werkelijke projectkosten, waarbij tegelijkertijd afspraken gemaakt konden worden over welke partij financieel verantwoordelijk zou zijn voor welke (zich later te materialiseren) risico's<sup>55</sup>. Daarnaast ging Amsterdam ervan uit dat de gemeente tegelijkertijd ook het recht zou behouden om een suppletoire aanvraag in te dienen, conform artikel 13 lid 8 van het Besluit Infrastructuurfonds. Voornoemde specifieke aspecten werden echter niet expliciet in de (concept)samenwerkingsovereenkomst vermeld. Het college werd derhalve in het raadsbesluit aangemoedigd de zekerheid te bieden ten aanzien van financiering van de Noord/Zuidlijn van Rijksweg voor de bouw en de exploitatie<sup>56</sup>.

Met betrekking tot de risicoanalyse die aan het principebesluit ten grondslag lag, kan het volgende worden opgemerkt. Pas bijna twee jaar later zagen raadsleden desgevraagd de risicoanalyse die ten grondslag lag aan het principebesluit. Het viel raadsleden op dat moment op dat er met betrekking tot risico's op vertraging als gevolg van vergunningverlening niets was opgenomen in de risicoanalyse. Er werd zodoende in 1998 door middel van een motie<sup>57</sup> op aangedrongen dat burgemeester en wethouders zich bewust zouden zijn van die vertragingrisico's en dat deze zouden worden beheerst.

51 Adviesrapport nr. 1, De beoordeling van de resultaten van de definitiefase 14 juli 1995.

52 Ontwerpbureau Noord/Zuidlijn, Verkenning ondiepe ligging boortunnels (voorontwerpfase), 10 november 1995 en Maidl en Maidl, Stellungnahme zur OB-Studie "Verkenning hoge ligging boortunnel", november 1995.

53 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 20 november 1996.

54 Zij steunen hierbij op een brief van de heer De Waal, expert op het gebied van funderingen en grondmechanica.

55 Aanleg Noord/Zuidlijn, 22 november 1996: Gb Afd 1, nr 731.

56 Aanleg Noord-Zuidlijn, 22 november 1996: Gb Afd 1, nr 731.

57 Motie Bijlsma, nr. 290, 1998.

### **III.2.5. 1997: referendum over principebesluit**

Op 25 juni 1997 werd een referendum gehouden over het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn. In totaal brachten 123 198 stemgerechtigden hun stem uit. 79 861 stemgerechtigden (65%) stemden tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn en 42 961 (35%) stemgerechtigden stemden voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

In Amsterdam gold in 1997 een referendumverordening<sup>58</sup> waarbij de uitslag van de stemming werd berekend op basis van een gekwalificeerde meerderheid<sup>59</sup>. Concreet hield dit in dat de uitslag van het referendum geldig was indien de meerderheid van het aantal voor- of tegenstemmen groter was dan de helft van het aantal mensen dat bij de afgelopen raadsverkiezingen was gaan stemmen. Zou dit in het geval van de Noord/Zuidlijn zo zijn geweest, dan zou de raad het advies van de bevolking overnemen (het referendum was raadgevend, maar de gemeenteraad zou zich bij voorbaat neerleggen bij de uitslag). Het aantal tegenstemmers bij het Noord/Zuidlijn referendum was bijna tweemaal zo groot als het aantal voorstemmers. Echter, het aantal stemmers was niet voldoende om het referendum geldig te laten zijn, omdat het aantal tegenstemmers niet hoger was dan de opkomstdrempel (50% + 1 van de opkomst bij de laatste raadsverkiezingen)<sup>60</sup>.

#### **Wijziging referendumverordening Amsterdam in 2004**

In 2004 werd in Amsterdam de regelgeving omtrent het referendum veranderd. Vanaf dit moment werd de uitslag niet langer bepaald volgens de methode van de gekwalificeerde meerderheid. Sinds de wijziging van de referendumverordening geldt dat de gewone meerderheid de doorslag geeft onder de voorwaarde dat tenminste 20% van het aantal kiesgerechtigden is gaan stemmen. Wanneer deze regeling was toegepast ten tijde van het referendum in 1997, dan was het referendum wel geldig verklaard (het opkomstpercentage bedroeg toentertijd 22%).

#### **Landelijke regeling**

In 1997 was er landelijk gezien geen mogelijkheid tot het houden van een referendum. Tot 2002 (en na 2005) werd landelijk niet voorzien in een referendumregeling, met als gevolg dat in Nederland in deze periodes slechts op grond van andere regelingen, zoals een gemeentelijke referendumverordening, een referendum kon worden gehouden. Wel gold in Nederland tussen 2002 en 2005 de Tijdelijke Referendumwet. Deze wet voorzag alleen in een raadgevend (dus niet bindend) referendum. Hierbij was de regel dat een referendum geldig werd verklaard als de meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen minimaal 30% van het aantal kiesgerechtigden bedroeg.

Wegens het niet halen van de opkomstdrempel nam de raad de uitslag van het referendum voor kennisgeving aan. Hierbij werd door diverse partijen

58 Referendumverordening Amsterdam, 1997.

59 Een gekwalificeerde meerderheid is een meerderheid die aan aanvullende eisen voldoet. De term wordt gehanteerd bij stemmingen waarbij een meerderheid van meer dan 50 procent niet voldoende is om een beslissing te nemen.

60 26 juni 1997: Gb Afd 1, nr 369.

aangegeven dat zij de opkomst teleurstellend vonden, maar de partijen respecteerden de (democratische) uitkomst<sup>61</sup>.

### **III.2.6. 2000: aanvaarding subsidiebeschikking van het Rijk**

Op 21 juni 2000 stemde de raad in met de subsidiebeschikking van het Rijk. Nadat de subsidieaanvraag in juni 1998 was ingediend, bleek in januari 1999 voor het eerst dat het Rijk zou opteren voor een lumpsum constructie.<sup>62</sup> De raad werd gedurende de onderhandelingen niet betrokken bij het besluitvormingsproces, maar raadsleden werden via de informele weg wel gevraagd hun contacten in Den Haag aan te spreken teneinde een zo gunstig mogelijke regeling te treffen. Inhoudelijk had de raad, totdat het onderhandelingsproces was afgesloten, echter geen rol. Na intensieve onderhandelingen met het Rijk deed de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verslag van de resultaten van deze besprekingen. In juni 1999<sup>63</sup> werd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gemeld dat er een principiële akkoord was bereikt, waarna het definitief accepteren van de subsidiebeschikking door het college aan de raad werd gemeld.

In de raadsvergadering van 21 juni 2000<sup>64</sup> werd de subsidiebeschikking van het Rijk besproken. Het draaide hier om de vraag of de subsidiebeschikking door de raad voldoende werd bevonden om de kosten en eventuele risico's, wetende dat deze bij de stad kwamen te liggen, te dekken. De raadsbeslissing omtrent de uiteindelijke aanleg van de Noord/Zuidlijn was in deze vergadering zodoende nog niet aan de orde.

In de raadsvoordracht<sup>65</sup> die ten grondslag lag aan het besluit tot aanvaarding van de subsidiebeschikking werd een raming van de totale kosten ter waarde van NLG 2 414.8 miljoen opgenomen. Het bedrag dat vanuit het Rijk beschikbaar werd gesteld om risico's te ondervangen, bedroeg NLG 187 miljoen. Dit bedrag werd vanuit de gemeente Amsterdam door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn met NLG 63 miljoen verhoogd, waardoor de totale reservering voor risico's NLG 250 miljoen bedroeg. Het bedrag dat Amsterdam zelf voor haar rekening diende te nemen kwam destijds uit op NLG 395.8 miljoen.

Gegeven de constructie van de subsidiebeschikking, legde de raad de vinger direct op de zere plek. Zo waren de raadsleden absoluut niet tevreden over de lumpsum methode (de gemeente zou opdraaien voor alle extra kosten) en ook de omgang met de indexproblematiek (GWW afwijkend van IBO<sup>66</sup>) leverde bij de raad geen enthousiasme op. Ook het al dan niet opgenomen zijn van marktrisico's in de kostenramingen en een mogelijke overschatting van het reizigersaantal leidden tot discussie<sup>67</sup>.

Enkele raadsleden waren voorafgaand aan de beslissing van de gemeenteraad aanwezig bij een vergadering tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de auditcommissie Noord/Zuidlijn. Deze bijeenkomst was op initiatief van

61 Raadsvergadering 26 juni 1997.

62 Een uitgebreide beschrijving van deze gang van zaken wordt beschreven in het hoofdstuk 'Totstandkoming subsidieafspraken met het Rijk'.

63 Persbericht 25 juni 1999.

64 Raadsvergadering 21 juni 2000, GB Afd 2.

65 8 juni 2000: Gb Afd 1, nr 400.

66 Zie voor een nadere uitleg het hoofdstuk 'Totstandkoming subsidieafspraken met het Rijk'.

67 Raadsvergadering 21 juni 2000, GB Afd 2, alsmede raadscommissie Verkeer en Volkshuishouding 8 juni 2000.

de raadsleden tot stand gekomen, omdat de raadsleden benieuwd waren naar de visie van de auditcommissie Noord/Zuidlijn. In deze vergadering werd duidelijk dat de auditcommissie Noord/Zuidlijn grote vraagtekens plaatste bij de technische uitvoerbaarheid van het project en met name van het station Ceintuurbaan.

De discussie die binnen deze vergadering plaatsvond, vergrootte de twijfels binnen de raad betreffende de toereikendheid van het budget en of het project Noord/Zuidlijn niet (erg) uit de hand zou gaan lopen. Derhalve droeg de raad, via een motie<sup>68</sup> van het raadslid Bijlsma, het college op:

- Om bij dreigende begrotings- of kostenoverschrijdingen de raad op een zodanig tijdstip te informeren dat er nog tijdig maatregelen kunnen worden getroffen om de dreigende overschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken;
- Dat de gemeente Amsterdam bij de uitvoering van het werk de conclusies van de Commissie Herweijer zal hanteren, gericht op de elementen van het bouwproces om kostenoverschrijdingen te voorkomen.

Tegelijkertijd had de raad bij de raadsdiscussie over de subsidiebeschikking in het achterhoofd dat, conform de raadsvoordracht<sup>69</sup>, kredietaanvragen- en voorstellen ten behoeve van de financiering van de contracten met de aannemers, ter goedkeuring aan de raad zouden worden voorgelegd. De uitkomst van deze aanbestedingen zou een bevredigender antwoord kunnen geven op de vraag of het budget wel of niet voldoende zou zijn en of de Noord/Zuidlijn derhalve wel of geen doorgang diende te vinden. Uiteindelijk werd de voordracht<sup>70</sup> aangenomen waarbij alleen SP, Mokum Mobiel en Amsterdam Anders/de Groenen tegen stemden.

#### *Informatievoorziening aan de raad*

Ter voorbereiding op de subsidiebeschikking die werd goedgekeurd, vond een uitgebreide informatievoorziening aan de raad plaats. Er werd uitvoerig verslag gedaan van de uitkomsten van de onderhandelingen met het Rijk en de nog openstaande onderhandelingen over de losse einden. Ook werd meerdere malen benadrukt dat de toezegging echt vast was, en dat er vanuit de zijde van het Rijk geen extra geld meer naar Amsterdam zou gaan<sup>71</sup>.

Op het laatste moment kwamen nog vele stukken naar de raad, wat tot een gevoel van onbehagen leidde bij raadsleden omdat men er zich in korte tijd nog onvoldoende in kon verdiepen<sup>72</sup>. Dit was voor raadslid Bijlsma één van de redenen om de motie in te dienen dat bij dreigende kosten- of begrotingsoverschrijdingen de raad terstond moest worden geïnformeerd.

### **III.2.7. 2002: go-besluit voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn**

#### *a/ De resultaten van de tweede aanbestedingsronde*

Tussen acceptatie van de subsidiebeschikking en het go-besluit in 2002 vonden diverse aanbestedingsrondes plaats voor het gunnen van contracten met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn. Uiteindelijk bleken drie aanbe-

68 Motie Bijlsma, nr. 441, 2000.

69 8 juni 2000: Gb Afd 1, nr 400.

70 8 juni 2000: Gb Afd 1, nr 400.

71 Diverse raadscommissie Verkeer en Vervoer vergaderingen tussen juni 2001 en oktober 2002.

72 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 8 juni 2000.

stedingsrondes nodig, waarbij voor elk van deze rondes gold dat de raad gedurende het gehele traject regelmatig op de hoogte werd gehouden van zowel de stagnaties als de vorderingen<sup>73</sup>. Een belangrijk moment was het moment dat de resultaten van de tweede aanbestedingsronde aan de raad werden gecommuniceerd. Zo werd de raadscommissie Verkeer en Vervoer op 12 december 2001 in een vertrouwelijk overleg geïnformeerd. Vervolgens werd op 19 december 2001 de concept raadsvoordracht besproken met de raadscommissie Verkeer en Vervoer. Hierbij werd aangegeven dat na de eerste twee aanbestedingsrondes een tekort van € 191 miljoen op het project-budget was ontstaan. Aan de raadscommissie Verkeer en Vervoer werd een uitgebreide analyse verstrekt van de eerste en tweede aanbestedingsrondes met de bijbehorende problematiek die zich had voorgedaan en een onderbouwing waaruit de overschrijding van € 191 miljoen bestond.

Tegelijkertijd werd vanuit het college aangegeven dat men mogelijkheden zag om het gemeentelijke aandeel in het tekort terug te brengen tot € 132 miljoen<sup>74</sup>. Er werd gesteld dat het terugbrengen van de extra bijdrage van Amsterdam (het overbruggen van het verschil tussen € 191 miljoen en € 132 miljoen) kon geschieden door:

- Een verbetering van het aanbestedingsresultaat;
- Een extra bijdrage vanuit het Rijk (schrappen ingroeieregeling, transfervoorziening);
- Verschuivingen van geldstromen binnen de regio Amsterdam. Hierbij werd aangegeven dat ten tijde van de raadsvoordracht de voorstellen zijn ingebracht in de stuurgroep Bereikbaarheidsoffensief Noordelijke Randstad (BONR).

Naar aanleiding van de bespreking van de concept raadsvoordracht werd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn geconcludeerd dat een meerderheid van de raadscommissie Verkeer en Vervoer nog steeds vond dat de Noord/Zuidlijn er moest komen. Hoe dit in het kader van de wederom tegenvallende aanbestedingsresultaten gezien kan worden, wordt deels verklaard door het feit dat het college een studie<sup>75</sup> had laten uitvoeren naar de alternatieven en besparingsmogelijkheden van de Noord/Zuidlijn. Deze resultaten wezen uit dat er geen realistische en/of rendabele alternatieven waren<sup>76</sup>. De overwogen opties hierbij betroffen afstel, uitstel, alternatieve tracés of optimalisaties van het bestaande traject. Overigens had deze studie het karakter van een quick scan, hetgeen betekende dat de resultaten indicatief waren<sup>77</sup>. De studie werd op 19 december 2001 aan de raadscommissie Verkeer en Vervoer gepresenteerd.

De raadscommissie Verkeer en Vervoer was echter nog niet toe aan een uitspraak over een definitief extra bedrag dat men toen al wilde dekken. Dit impliceerde enerzijds dat de € 132 miljoen voorziene stijging voor de gemeente Amsterdam niet zonder meer werd geaccepteerd, maar dit bete-

73 Brieven portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan raadscommissie Verkeer en Vervoer 23 maart 2001, 28 maart 2001, 10 april 2001; raadscommissie Verkeer en Vervoer vergaderingen 18 april 2001, 19 december 2001, 13 juni 2002.

74 Raadscommissievergadering Verkeer en Vervoer, 19 december 2001.

75 Besparingsalternatieven van de Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, dIVV, 16 november 2001: Gb Afd 1, nr 92.

76 Zie voor een nadere detaillering het hoofdstuk 'Bestuurlijk actoren in het project Noord/Zuidlijn'.

77 Besparingsalternatieven van de Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, dIVV, 16 november 2001, blz. 5.

kende tegelijkertijd dat men ook geen “nee” zei tegen de door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verwachte stijging van de kosten voor Amsterdam met € 132 miljoen. Aan de gemeenteraad werd derhalve op 13 februari 2002 het volgende gevraagd<sup>78</sup>:

- Kennis te nemen van het feit dat voor vier van de zeven meest gecompliceerde contracten een acceptabel resultaat werd bereikt;
- Kennis te nemen van de plannen om het resultaat van de drie resterende contracten te verbeteren;
- In te stemmen met de conclusie dat de oorspronkelijke projectdoelen nog vol overeind stonden;
- Kennis te nemen van de nota ‘varianten en alternatieven’ en de beantwoording van de daarover gestelde vragen en in te stemmen met de conclusie dat, onder de gegeven omstandigheden, het huidige tracé, de beste optie is;
- Het college opdracht te geven de voorbereidingen voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn voort te zetten conform het bestaande definitief programma van eisen;
- Het college te verzoeken om na afronding van de onderhandelingen over alle zeven aanbestede contracten een “go/no go-besluit” voor te bereiden en aan de gemeenteraad voor te leggen.

Op alle bovenstaande punten besliste de raad conform.

In de openbare raadsvoordracht stond niet vermeld voor welk bedrag het aanbestedingsresultaat op een aantal onderdelen verbeterd diende te worden (ongeveer € 36 miljoen). Dit heeft te maken met het feit dat vanuit de PvdA werd aangedrongen op het weglaten van het stuk met betrekking tot de overdekking, omdat dit namelijk de onderhandelingspositie van de gemeente zou kunnen schaden. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn had het bedrag waarmee de aanbestedingen verbeterd moesten worden wel reeds in de vertrouwelijke besprekingen in december 2001 mondeling meegedeeld aan de raad.

Het bedrag van € 132 miljoen was een onderbouwde inschatting van het saldobedrag van de stijging van de extra gemeentelijke bijdrage voor de Noord/Zuidlijn. In de € 132 miljoen extra bijdrage was reeds rekening gehouden met additionele bijdragen van het Rijk en de regio. Met het Rijk liepen gesprekken die de goede kant uitgingen en gedeeltelijk was er een additionele bijdrage van € 11 miljoen toegezegd, maar zekerheid was er op dat moment over de resterende bedragen nog niet.

Vanaf het moment dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn de onderbouwde inschatting van € 132 miljoen aan de raad had kenbaar gemaakt, werd dit getal echter ook een politiek getal. Een politiek getal, in die zin dat door het noemen van het getal dit getal nadien een rol zou gaan spelen in de politieke weging van het financiële plaatje van de Noord/Zuidlijn en ook in het kader van het programakkoord van de coalitiepartijen benoemd werd. Enkele maanden nadien werd aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, ter voorbereiding op zijn gesprek met de minister van Verkeer en Waterstaat, ambtelijk

78 Raadsvoordracht van 31 januari 2002 over de uitkomst van aanbestedingen en vervolgbesluiten met betrekking tot de Noord-Zuidlijn, Gemeentebld afd. 1, nr.96.



aangegeven<sup>79</sup>: *“met de maatregelen is de extra gemeentelijke bijdrage nu gemaximeerd op 130 miljoen Euro, een bedrag waarmee de gemeenteraad waarschijnlijk nog net akkoord kan gaan, en waarmee het politieke go-besluit op 9 oktober vermoedelijk is veiliggesteld”*. Verder gaf de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de raadscommissie Verkeer en Vervoer<sup>80</sup> aan dat de € 132 miljoen voor hem een uiterste grens was.

b/ *Programmakkoord 2002*

Na de verkiezingen in het voorjaar van 2002 volgden onderhandelingen over het programma en sloten de PvdA, de VVD en het CDA een programmakkoord dat de basis vormde voor de nieuw te vormen coalitie. In de besprekingen tussen deze partijen kwam ook de Noord/Zuidlijn ter sprake en werd afgesproken in beginsel uit te gaan van een maximale stijging van de gemeentelijke bijdrage met € 132 miljoen. De dekking hiervoor zou voor de helft in de huidige collegeperiode moeten worden gevonden en voor de andere helft in de collegeperiode daarna. Deze afspraken werden opgenomen in een vertrouwelijke sideletter bij het programmakkoord<sup>81</sup>. De gedachte hierachter bij de onderhandelaars van het programmakkoord was dat het gevoelige informatie betrof omdat er op dat moment nog onderhandelingen liepen met aannemers. Deze als vertrouwelijk geclassificeerde informatie was echter, indien zij openbaar was gemaakt, voor de aannemers nooit te herleiden naar individuele contracten, omdat het bedrag van € 132 miljoen een saldobedrag betrof waarin de vermoedelijke onderhandelingsuitkomsten op enkele contracten waren versleuteld maar ook de nog niet bekende extra bijdragen van het Rijk en de regio.

c/ *Raadscommissie bespreking 13 juni 2002*

De volgende bespreking in de raadscommissie vond plaats op 13 juni 2002. In deze vergadering werd de zeer recente geschiedenis van het dossier weergegeven. Aangegeven werd dat in december 2001 werd gesproken over de financiële kaders, waarbij de vraag speelde of de aanleg wel door moest gaan gezien de grote overschrijding. Met het oog op die vraag werd een nota<sup>82</sup> gemaakt waarin alle alternatieven en alle besparingsmogelijkheden werden doorgelopen. De conclusie was dat de oorspronkelijke doelen nog vol overeind stonden en dat er geen realistische alternatieven waren. De raad was daarom voor het voortzetten van het project<sup>83</sup>. Met de raad werd de afspraak gemaakt dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zijn best zou doen om het aanbestedingsresultaat te verbeteren en in overleg met de minister en de regio zou proberen te komen tot aanvullende bedragen. De raad wilde zich in december 2001 niet vastleggen op de voorgestelde extra gemeentelijke bijdrage van € 132 miljoen.

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gaf aan dat de onderhandelingen met de aannemers buitengewoon moeilijk waren geweest. *“Het signaal dat er voor de gemeente grenzen waren, heeft positief gewerkt. De lijn is opge-*

79 Notitie ten behoeve van het gesprek minister de Boer- wethouder Dales dd. 25 september 2002.

80 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 24 september 2002.

81 In deze sideletter werden ook afspraken gemaakt over de aanbesteding van het Stedelijk museum. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft, ondanks herhaaldelijke verzoeken, de sideletter niet kunnen inzien.

82 Besparingsalternatieven Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, 16 november 2001, dIVV.

83 Raadsvergadering 13 februari 2002.

*splitst in dertien contracten, waarvan er zeven gecompliceerd zijn: de drie Diepe stations, de passage en het station bij het Centraal Station, de tunnel onder het IJ, de boortunnels en de startschacht bij het Damrak. In december 2001 was overeenstemming over vier van de zeven contracten bereikt. In de afgelopen maanden werden de drie resterende contracten opnieuw in de procedure gebracht. De regionale partners bleken bereid een bijdrage van € 45.4 miljoen te leveren. Het is gelukt om met de minister afspraken te maken over het schrappen van de ingroeiregeling, een bedrag van € 19.5 miljoen. Daarnaast is de minister bereid een bedrag voor de transfervoorzieningen op het Centraal Station ter beschikking te stellen, van € 11 miljoen. Het totaal aan bijdragen van het Rijk en regio is daardoor hoger uitgevallen dan eerder gedacht. Het aanbestedingsresultaat is flink verbeterd, maar minder dan was gewenst. De verwachting zoals die eind 2001 aan de raad was gecommuniceerd, was dat in de onderhandelingen met aannemers per saldo € 36 miljoen kon worden verlaagd, maar dit kwam uiteindelijk € 13 miljoen lager uit, op € 23 miljoen. Per saldo is Amsterdam € 2 miljoen beter uitgekomen dan in februari 2002 aan de raad was gemeld. De extra gemeentelijke bijdrage is daardoor teruggebracht tot € 130 miljoen".<sup>84</sup>*

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gaf aan dat er nog ongeveer € 27 miljoen in het risicofonds zat en dat er daarnaast nog een post onvoorzien van 4% was. Hij dacht dat het resterende bedrag voldoende was voor de zes resterende contracten omdat deze niet gecompliceerd waren. Er waren nog vele details uit te werken, maar de inschatting van de wethouder was dat het zou lukken om binnen de afgesproken marges de lijn aan te leggen. Aanvankelijk zou de besluitvorming van de raad plaatsvinden in de raadsvergadering van juni 2002. In overleg met raadsleden werd dit echter over de vakantie heen getild, omdat dit besluit te omvattend en tijdrovend was om voorafgaand aan het zomerreces te kunnen nemen.

*d/ Commissiebehandelingen augustus – september 2002*

Op 5 september 2002 kwam de raadsvoordracht aanleg Noord/Zuidlijn aan de orde in de raadscommissie Verkeer en Vervoer en op 12 september, 24 september en 1 oktober wederom<sup>85</sup>. In de aanloop naar het go-besluit werden in augustus, september en oktober meer dan 150 vragen gesteld door de verschillende leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer. De vragen (en antwoorden) betroffen onder andere de volgende elementen:

- Omvang en hoogte stelposten (een onderbouwing van de hoogte van de stelpost werd echter niet gegeven);
- Verhouding post onvoorzien in relatie tot andere grote projecten;
- Hoogte van de risicovoorziening;
- Verdeling van risico's;
- Stand van zaken verzekeringen;
- Risico's van het niet verkrijgen van vergunningen;
- De mate waarin het project Herweijer proof was;
- Indexproblematiek.

Antwoorden bleken in een aantal gevallen aanleiding te geven tot nieuwe of nadere vragen van de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer. De

<sup>84</sup> Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 13 juni 2002.

<sup>85</sup> Start aanleg Noord-Zuidlijn, 30 september 2002: Gb Afd 1, nr 514.

beantwoording van de meeste vragen<sup>86</sup> geschiedde tegelijkertijd met een brief<sup>87</sup> van de wethouder waarvan de strekking was dat men nu op het punt was aanbeland dat alle informatie verkregen was teneinde een goede beslissing te kunnen nemen. De brief stelde dat *“met het geheel van maatregelen alles is gedaan wat redelijkerwijs kan worden om de (rest) risico’s te minimaliseren. Geheel uitsluiten hiervan is onmogelijk, want als wij dat willen moeten wij geen projecten meer realiseren.”*

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verzocht de projectdirecteur in een brief<sup>88</sup> van 7 augustus 2002 om een bevestiging dat er geen - ten behoeve van het streven om binnen het budget te blijven - onderdelen en risico’s buiten de contracten waren gelaten, die later alsnog zouden opduiken. In juni 2002 had hij reeds een dergelijke brief aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn gevraagd, maar het antwoord dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn daarop kreeg was nog niet helemaal hetgeen hij bedoeld had. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn vroeg opnieuw om deze bevestiging, naar eigen zeggen ten behoeve van zijn “bestuurlijk comfort”. Hij wilde op die manier zeker zijn van een financieel verantwoord aanlegbesluit. Op 23 augustus ontving de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn de brief<sup>89</sup> van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn, waarin werd gesteld dat de risico’s van de complexe contracten een normaal risicoprofiel hadden ofwel binnen aanvaardbare proporties waren<sup>90</sup>.

In de raadscommissievergadering van 24 september 2002 werd meermaals bevestigd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat de € 132 miljoen ‘hard’<sup>91</sup> was en dat hij niet zou meedoen als deze grens zou worden gepasseerd. Zonder uitzondering waren alle partijen bezorgd over de kostenontwikkeling, de risico’s en de techniek. Deze onderwerpen kwamen allemaal aan de orde. In de raadscommissievergadering van 24 september 2002 werd over de stelposten gediscussieerd. Enkele partijen stelden vele inhoudelijke en concrete vragen over het gebruik van stelposten. De bedragen, die te maken hadden met de stelposten, de omvang daarvan, ook ten opzichte van de omvang van het totale contract, alsmede de bedragen die gemoeid waren met het gemeenschappelijke domein in het contract Centraal Station en de bedragen van het contract boortunnel werden aan de raad meegedeeld<sup>92</sup>.

Ook werd door enkele actieve raadsleden informatie ingewonnen door gesprekken met mensen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Binnen de PvdA begreep men dat bij de twee bestekken met stelposten in de periode tussen de gunning en start-bouw verrekening zou plaatsvinden waarna de bouw zou beginnen op basis van een aangepast bestek. De betrokken raadsleden maakten hieruit op dat met betrekking tot inkoop van de stelposten de werkzaamheden pas zouden starten wanneer de stelposten binnen de target ingekocht konden worden<sup>93</sup>. Later in het proces is echter gebleken dat

86 12 september 2002, portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan raadscommissie Verkeer en Vervoer.

87 Brief portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de raadscommissie Verkeer en Vervoer, 12 september 2002.

88 Brief wethouder Dales aan dhr. Geluk, 7 augustus 2002.

89 Brief dhr. Geluk aan wethouder Dales, 23 augustus 2002.

90 In het hoofdstuk “Aanbestedingen en contractvorming” wordt uitgebreid ingegaan op deze brief.

91 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 24 september 2002.

92 Beantwoording vragen raadscommissie Verkeer en Vervoer gesteld op 24 september, en beantwoord op 1 en 2 oktober 2002.

93 Openbaar verhoor dhr. A. Bijlsma, 18 september 2002.

de inkoop van de stelposten tegen hogere bedragen had plaatsgevonden en dat de werkzaamheden al waren gestart voorafgaand aan de inkoop van de stelposten.

In de aanloop naar het go-besluit kreeg ook de verzekering van de Noord/Zuidlijn nadrukkelijk aandacht. In de aanloop naar het go-besluit werden door de diverse fracties schriftelijk vragen over de verzekeringen gesteld<sup>94</sup>. Op 7 oktober 2002 stuurde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn een brief<sup>95</sup> naar de raad met nieuwe informatie omtrent de verzekeringen. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn stelde dat het project Noord/Zuidlijn verzekeraar was. Tevens gaf hij aan dat een aantal modaliteiten nog nader moest worden bekeken, zoals het eventueel niet afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Deze informatie was echter dermate verwarrend dat op 8 oktober 2002 in een poging om enig inzicht te krijgen in de verzekeringskwestie en ter voorkoming van voor niemand meer te volgen technische discussies in de gemeenteraad door raadsleden aan dVvV een brief<sup>96</sup> met vragen werd gestuurd. In een antwoord op haar vragen werd de raad op 8 oktober 2002 op de hoogte gesteld, onder meer over welke schades door welke verzekering gedekt zouden worden.

Naarmate de datum van het go-besluit dichterbij kwam, waren er tijdens raadscommissievergaderingen steeds meer sprekers. Deze sprekers, waarbij vooral de rol van de Bovengrondse opviel, waren erg kritisch op het project en brachten herhaaldelijk argumenten aan waarom tot een 'no go' besloten diende te worden<sup>97</sup>.

*e/ Go-besluit in de raad 9 oktober 2002*

Aan de vooravond van het go-besluit waren er intensieve vergaderingen binnen de diverse fracties. Waar op dat moment duidelijk was dat de SP en GroenLinks tegen zouden stemmen en VVD voor, was er nog onduidelijkheid over de houding van de PvdA, wiens stemmen benodigd waren voor de vereiste meerderheid. Binnen deze fractie heeft in de laatste dagen voor het go-besluit nog intensief overleg plaatsgevonden en ook tussen de fractiespecialist en het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Naar aanleiding van de resultaten hiervan, besloot men akkoord te gaan, onder voorwaarde van de acceptatie van twee (nr. 545 en nr. 546, zie hieronder) moties die werden ingediend en die de kern van de resterende zorgen van de PvdA bevatten. Daarnaast werd ook een amendement (nr. 547) ingediend. Men wist voorafgaand aan de vergadering op 9 oktober 2002 niet wat het uiteindelijke preadvies zou zijn van het college op de moties, zelfs niet na telefonisch overleg op 9 oktober 2002 met de desbetreffende portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

In het debat dat op 9 oktober 2002 werd gevoerd, werden naar aanleiding van de raadsvoordracht nog vele vragen gesteld. In een intensief debat<sup>98</sup> uitten de raadsleden hun bezorgdheid, voornamelijk met betrekking tot de totale projectkosten, de risico-indekking en de verzekering. Het college geloofde dat het project met de extra € 130 miljoen (een besparing van 2 miljoen is laattijdig nog gerealiseerd) haalbaar zou zijn. Vaak werd gevraagd of de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zijn politieke lot aan een mogelijke

94 Vragen gesteld door raadscommissie Verkeer en Vervoer op 24 september 2002.

95 Brief van het college, 7 oktober 2002.

96 Brief van gemeenteraad aan dVvV, 7 oktober 2002.

97 Raadscommissie Verkeer en Vervoer, 5 september 2002.

98 Raadsvergadering 9 oktober 2002.

kostenstijging zou verbinden en hoe men de kans moest inschatten dat het budget wel toereikend was. Het antwoord op de eerstgenoemde vraag luidde 'nee' en laatstgenoemde vraag werd op meerdere manieren beantwoord<sup>99</sup>:

- *“Wij gaan niet overschrijden”* (tweemaal);
- *“Indien alle risico's zich maximaal zullen materialiseren komen wij niet uit, maar de kans dat dat gebeurt sla ik bijzonder laag aan.”*

De PvdA diende de volgende twee moties in:

- Motie nr. 545<sup>100</sup>:
  - Een voorstel aan de gemeenteraad van de verschillende dekkingsmogelijkheden voor de genoemde omgevingsprojecten (bijvoorbeeld fietsenstallingen) ter waarde van in totaal € 25 miljoen;
  - Een voorstel aan de gemeenteraad van de te treffen voorzieningen (geschat op € 56 miljoen) voor mogelijke risico's verband houdend met indexering, ingroei na 2008 en mogelijke stelpostoverschrijdingen.
- Motie nr. 546<sup>101</sup>:
  - Voor de effectieve start aan de gemeenteraad de garantie te geven dat het project verzekeraar is, dat de schades compleet verzekeraar zijn en volledig verzekerd zullen zijn. Hierbij wordt de gevolgschade benadrukt, mede vanwege de ervaringen met de Haagse tramtunnel;
  - Na afronding van de polisonderhandelingen het totale verzekeringspakket voor te leggen aan een onafhankelijke expert en de resultaten mee te delen aan de gemeenteraad.

Het college gaf een positief preadvies op de ingediende moties. Met betrekking tot de motie van € 81 miljoen gebeurde dit niet vanuit de overtuiging dat het project inderdaad € 81 miljoen duurder zou kunnen worden, maar omdat volgens de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn omgevingsprojecten vanuit dit budget moesten worden gefinancierd. Deze omgevingsprojecten hoorden weliswaar niet rechtstreeks bij de Noord/Zuidlijn en zaten ook niet in het Noord/Zuidlijn budget, maar zouden uiteindelijk wel gefinancierd moeten worden<sup>102</sup>. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat de motie van raadslid Bijlsma niet alleen over budget voor de omgevingsprojecten ging, maar voor € 56 miljoen juist ook om risico's zoals hogere indexrisico's, ingroeirisico's en mogelijke stelpostoverschrijdingen te dekken (zie hoofdstuk kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn).

Een amendement (nr. 547) dat door de PvdA werd ingediend, namelijk het verzoek tot instelling van een commissie van deskundigen, die de opdracht kreeg met een onafhankelijk advies te komen over de diverse mogelijkheden voor regionalisering van metro en sneltram, werd verworpen.

Ook GroenLinks diende een amendement (nr. 548) in waarin werd gevraagd nu niet akkoord te gaan met de voorgestelde begroting en het voorgestelde dekkingsplan en de gemeente opdracht te geven terug te gaan naar het Rijk om te heronderhandelen over een verhoging van de bijdrage van het Rijk. Dit amendement werd verworpen door de gemeenteraad.

99 Raadsvergadering 9 oktober 2002.

100 Gb Afd 1, nr 545.

101 Gb Afd 1, nr 546.

102 Openbaar verhoor dhr. G. Dales, 18 september 2009.

Uiteindelijk stemde de raad, na een langdurig debat in de nacht van 9 op 10 oktober 2002, in met de aanleg van de Noord/Zuidlijn, onder voorwaarde van de aanneming van twee extra moties van raadslid Bijlsma. De raadsvoordracht werd met 29 stemmen voor en 14 stemmen tegen aangenomen. Partijen die tegen stemden, betroffen: SP, GroenLinks, Leefbaar Amsterdam, Amsterdam Anders/De Groenen, Mokum Mobiel '99 en één raadslid van de PvdA. De moties Bijlsma werden door de complete raad aangenomen.

- f/ *Informatievoorziening aan de raad betreffende de go/no go-beslissing*  
Sinds 7 maart 2002 geldt, als gevolg van de invoering van het dualisme, de actieve informatieplicht. Waar voorheen het college slechts desgevraagd inlichtingen aan de raad diende te verstrekken<sup>103</sup>, dienen het college en diens individuele leden sinds de invoering van de actieve informatieplicht aan de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft<sup>104</sup>.

De raadscommissie/raad werd in de periode tussen de aanvaarding van de subsidiebeschikking medio 2000 en het definitief aanlegbesluit in oktober 2002 uitgebreid geïnformeerd over de resultaten van de aanbestedingen en de overwegingen rond uitstel of afstel van de Noord/Zuidlijn. Ook werd vanuit het college aangegeven wat de verwachtingen waren rond de nog te voeren onderhandelingen met het Rijk en met de aannemers<sup>105</sup>.

In de aanloop naar het go-besluit werd de raad uitvoerig geïnformeerd. De raadsvoordracht<sup>106</sup> ten behoeve van de go/no go-beslissing ging echter niet uitgebreid in op een aantal elementen in de financiële onderbouwing van het project. Zo werd in de raadsvoordracht niet vermeld dat sprake was van stelposten bij de Diepe stations noch werd de hoogte van het gemeenschappelijk risicodomein vermeld. De gedachte binnen het bestuur en de projectorganisatie was dat opname van deze informatie onverstandig was voor de positie van de gemeente ten opzichte van aannemers; de stelposten moesten nog worden aanbesteed. De gedachte was dat deze informatie gebruikt zou kunnen worden door de aannemers bij de biedingen en onderhandelingen met de gemeente. Tegelijkertijd gold dat het gemeenschappelijk domein niet meer aanbesteed hoefde te worden en het benoemen van de stelposten (zonder bedragen) zou de onderhandelingspositie van de gemeente niet schaden.

De raadscommissieleden stelden zeer veel schriftelijke vragen<sup>107</sup> in de aanloop naar de go/no go-beslissing. De antwoorden op vragen riepen soms nadere of nieuwe vragen op en ook daarop volgden antwoorden. Vanwege het feit dat de raadscommissieleden vele vragen stelden, kwam er meer informatie naar de raad, bijvoorbeeld over de hoogte van de stelposten en de stand van zaken met de verzekeringen. Met betrekking tot de hoogte van de

103 Tenzij dit in strijd was met het openbaar belang.

104 De actieve informatieplicht is vastgelegd in de artikelen 169, lid 2 en 180, lid 2 van de Gemeentewet. De passieve informatieplicht is blijven bestaan en is vastgelegd in de artikelen 169, lid 3 en 180, lid 3 van de Gemeentewet.

105 Brieven portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan raadscommissie Verkeer en Vervoer 23 maart 2001, 28 maart 2001, brief 10 april 2001; raadscommissie vergaderingen 18 april 2001, 19 december 2001, 13 juni 2002.

106 30 september 2002: Gb Afd 1, nr 514.

107 Zie voor een overzicht van de vele vragen de beantwoording van 12 september 2002, portefeuillehouder aan raadscommissie Verkeer en Vervoer.

stelposten vermeldde<sup>108</sup> de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn onder meer dat een statistische analyse had aangetoond dat de kans dat de omvang van de stelposten niet toereikend was, kleiner geacht moest worden dan 5%. Dit kwam echter niet overeen met informatie die in de concept risicoanalyse<sup>109</sup> was weergegeven: *'Concluderend kan worden gesteld dat de totale target niet gehaald wordt, maar dat extreme overschrijdingen naar verwachting uitblijven'<sup>110</sup>*. De analyse geeft verder weer dat de verwachtingswaarde van de omvang van de stelposten € 77.6 miljoen is, dat de ondergrens van de hoogte van de stelposten op € 70.3 miljoen ligt en dat de bovengrens van de hoogte van de stelposten € 92.1 miljoen bedraagt.

De informatie die schriftelijk en mondeling door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan raadsleden werd verstrekt kwam overeen met de brief<sup>111</sup> die de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn had ontvangen. Het enige inhoudelijke verschil met de brief is dat de projectdirecteur Noord/Zuidlijn de overige risico's voor organisatiekosten ter waarde van € 10 miljoen voorzag en deze post aangaf als aandachtspunt in zijn brief, waar in de raadsvoordracht<sup>112</sup> € 8 miljoen was opgenomen<sup>113</sup>.

Met betrekking tot de verzekering van de Noord/Zuidlijn werd gesteld dat deze verzekeraar was<sup>114</sup>. Dit werd onderstreept door het feit dat de CAR-polis voor 60% was ingetekend en dat een go-besluit ook andere partijen over de streep zou trekken om in te tekenen. Het bedrag dat was gereserveerd voor de verzekeringen bedroeg € 22 miljoen, maar de CAR-polis was alleen al bijna € 20 miljoen. Het afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering zou niet mogelijk zijn binnen dit bedrag. Waar de brief van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn van 7 oktober 2002 spreekt van het eventueel niet afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, moet worden vastgesteld dat voor het afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering nog slechts € 2 miljoen beschikbaar was, wat te weinig zou zijn geweest om een dergelijke verzekering af te sluiten.

De verzekering blijkt voor raadsleden overigens niet altijd te doorgronden, zo blijkt uit een brief aan dVvV van 8 oktober 2002 waarin, ter voorkoming van voor niemand meer te volgen technische discussies in de gemeenteraad, een aantal vragen over de verzekering werd gesteld. Directe aanleiding hiertoe was de nieuwe, verwarrende informatie omtrent verzekeringen waar de raad

108 Schriftelijke beantwoording vragen van de VVD fractie, gesteld op 24 september 2002 en beantwoord op 2 oktober 2002.

109 De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft de risicoanalyse die in 2001/2002 is uitgevoerd naar de kans op overschrijding van de drie stelposten opgevraagd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarop de concept-risicoanalyse gekregen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft ook gevraagd om een definitieve analyse. Vanuit de projectorganisatie is in antwoord op informatieverzoek nr. 45 (opvragen definitieve risicoanalyse) als volgt gereageerd: *'er bestaat geen definitieve risicoanalyse, deze is niet verder dan de concept-status gekomen. De heer Dales heeft dit concept niet tijdens zijn wethouderschap ontvangen, maar heeft het onlangs ter voorbereiding op zijn openbaar verhoor van het Projectbureau Noord/Zuidlijn gekregen'*.

110 Risicoanalyse stelposten contract 5,2, 6.2 en 7.2, concept d.d. 18-7-2002, Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

111 Brief van de heer J. Geluk aan de heer G. Dales, 23 augustus 2002.

112 30 september 2002: Gb Afd 1, nr 514.

113 Dit wordt uitgebreid besproken in het hoofdstuk 'Aanbestedingen en Contractvorming'.

114 Brief portefeuillehouder Noord/Zuidlijn 7 oktober 2002 aan raadscommissie Verkeer en Vervoer.

van werd voorzien op 7 oktober 2002<sup>115</sup>. In een antwoord op zijn vragen<sup>116</sup> werd de raad onder meer op de hoogte gesteld van welke schades door welke verzekering gedekt zouden worden en dat de premie zou worden afgerekend op het eind van de werkzaamheden op basis van de definitieve eindwaarde van het project. Ook over een mogelijke overschrijding van het verzekeringsbudget en het gegeven dat nog niet voor alle verzekeringen concept polissen beschikbaar waren, werd de raad door dIVV in diezelfde fax op de hoogte gebracht.

### **III.3. Rol van de raad in de uitvoeringsfase**

Ook in de uitvoeringsfase, die loopt vanaf oktober 2002 en is onderzocht tot 11 maart 2009, is een aantal kernmomenten te duiden. Hoewel de rol van de raad normaal gesproken veel minder intensief is voor een project in uitvoering, was bij het project Noord/Zuidlijn ook in de uitvoeringsfase sprake van een intensieve betrokkenheid van de raad. De volgende kernmomenten en besluiten zijn nader uitgewerkt:

- Beslissing tot zelf verzekeren (raadsbesluit 14 mei 2003);
- Overschrijdingen 2004 (raadsbesluit 16 juni 2004);
- Periode na commissie Sorgdrager (Instelling 2004, presentatie bevindingen 2005);
- Overschrijdingen 2007 (raadsbesluit 4 juli 2007);
- Regeling risicovolle projecten (raadsbesluit 14 mei 2008);
- Overschrijdingen 2008 (raadsbesluit 4 juni 2008);
- Instelling raadsenquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn (raadsbesluit 11 maart 2009).

De kwartaalrapportages vormden en zijn nog steeds het primaire instrument van communicatie richting de raad in de uitvoeringsfase.

#### **III.3.1. Beslissing tot zelf verzekeren in 2003**

Het college was met de motie<sup>117</sup> over het verzekeren van het project, die op 9 oktober 2002 werd aangenomen, met een duidelijke opdracht op pad gestuurd. Al snel bleek dat de verzekeringsmarkt verslechterd was en de premies voor de gemeente in relatie tot het gedekte risico onaanvaardbaar hoog lagen. Bestuurlijk werd overwogen om het project 'zelf te verzekeren', wat wilde zeggen dat geld werd gereserveerd om schadegevallen uit te keren. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn overlegde<sup>118</sup> met de fractievoorzitters hoe zij hier tegenover stonden en lichtte daarbij de situatie op de verzekeringsmarkt toe. Hem werd duidelijk dat de raad dit zou accepteren.

Desalniettemin heeft de raad zich wel kritisch opgesteld ten opzichte van het standpunt van het college dat extern verzekeren geen optie was. Voorafgaand aan deze beslissing werden intensieve discussies<sup>119</sup> gevoerd, waarbij de vraag zich vooral toespitste op het feit of men in oktober 2002 dit niet had kunnen voorzien en of de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn de zaken niet te

115 Brief portefeuillehouder Noord/Zuidlijn 7 oktober 2002 aan raadscommissie Verkeer en Vervoer.

116 Fax dIVV aan gemeenteraad, 8 oktober 2002.

117 Motie nr. 546, 2002.

118 Openbaar verhoor dhr. M. van der Horst, 28 september 2009.

119 Raadscommissie Verkeer en Vervoer 7 mei 2003 en raadsvergadering 14 mei 2003.



rooskleurig had voorgesteld. De raad heeft erop aangedrongen extern een onderzoek te laten initiëren naar de beslissing van het college om de Noord/Zuidlijn verzekeraar te noemen. Uit dit onderzoek<sup>120</sup> bleek dat het project in die tijd (2002) niet verzekeraar was tegen de voorwaarden die de gemeente had gesteld, maar dat het project in het algemeen wel verzekeraar moet worden geacht.

Op 14 mei 2003<sup>121</sup> is besloten door de raad om het project Noord/Zuidlijn zelf te verzekeren. De opdracht aan het college bleef ondertussen om de markt blijvend te sonderen om zo snel mogelijk alsnog in lijn met de in 2002 aangenomen motie te handelen.

De grondslag onder het besluit van zelf verzekeren door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn was het rapport van professor Horvat. Eén van de belangrijkste conclusies van dit rapport<sup>122</sup> was dat het maximum schadebedrag € 80 miljoen bedroeg, de 95% waarde € 25 miljoen en de verwachtingswaarde € 10 miljoen. Aan de opmerking dat het belangrijk was stil te staan bij het feit dat met een extreem kleine kans veel hogere schades konden optreden dan de bovengenoemde € 80 miljoen, waarbij wel verzekeren mogelijk voordelig kon zijn, werd zowel door het college als door de raad voorbijgegaan<sup>123</sup>.

Op 5 februari 2004 werd de raad betreffende de verzekering van de Noord/Zuidlijn door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Financiën voorgelicht<sup>124</sup> over de risico's van de Noord/Zuidlijn. In de voorlichting aan de raad werd de aandacht voornamelijk gevestigd op de risico's die gedekt werden door de CAR-verzekering. Aan mogelijk andere risico's werd voorbijgegaan of deze werden geminimaliseerd. Zo werd in de schriftelijke beantwoording door de twee wethouders de indruk gewekt dat het afsluiten van een BA-verzekering slechts schijnzekerheid zou bieden, omdat materiële schade onder de CAR-verzekering was gedekt: *“Wat resteert is de situatie dat de bouw (gedeeltelijk) opnieuw moet omdat bij nader inzien het ontwerp niet zou deugen, zonder dat er materiële schade is. Het is een illusie gebleken dat dit – tegen enigszins aanvaardbare voorwaarden – zou zijn te verzekeren.”*<sup>125</sup> Een kwantificering van dat laatste (aanzienlijke) risico werd niet gegeven.

### **III.3.2. Overschrijdingen 2004**

In de raadsvergadering van 16 juni 2004 werd de raadsvoordracht Financiële Prognose tot 2012 van 10 mei 2004 besproken. Het betrof een kostenstijging van € 91.4 miljoen. In de maand voorafgaand aan de raadsvergadering, waren raadsleden vol ongeloof over deze kostenstijging. Men achtte het onvoorstelbaar dat er zo kort na het go-besluit al zoveel geld bij moest. Het vertrouwen in de beheersbaarheid van het project was bij een aantal raadsleden vrijwel verdwenen en dit uitte zich dan ook in het stellen van vele vra-

120 ABN Amro, 9 december 2002.

121 Raadsvergadering 14 mei 2003, Gb Afd 2.

122 Second opinion op schadescenario's ten behoeve van raadsvoordracht verzekeringen Noord/Zuidlijn Amsterdam, 24 april 2003.

123 Zie ook het hoofdstuk 'Verzekeringen'.

124 Schriftelijke beantwoording van vragen gesteld door raadcommissie Verkeer en Vervoer, 5 februari 2004.

125 Schriftelijke beantwoording van vragen gesteld door raadcommissie Verkeer en Vervoer, 5 februari 2004.

gen<sup>126</sup> waarbij alle gebruikelijke onderwerpen (stelposten, index, VAT en gemeenschappelijk domein) wederom de revue passeerden<sup>127</sup>.

Kern van de oorzaak van de kostenstijging was een verlenging van de projectduur (waardoor hogere VAT-kosten) en meerwerk op het Centraal Station. De raad vreesde alsmaar oplopende kosten, temeer daar de raad meende geen afdoende verklaring te krijgen voor de stijging en geen afdoende garanties met betrekking tot de huidige financiële prognose. Het was vooral het kenmerk van de kostenstijgingen dat de raad ongerust maakte. De raad had immers ruim een jaar eerder een motie aangenomen waarin een extra bedrag (€ 56 miljoen) werd gereserveerd voor mogelijke kostenstijgingen door stelpostoverschrijdingen, indexrisico's en de ingroeiregeling. De kostenoverschrijding die in 2004 werd gemeld, kende echter andere oorzaken dan die in de motie voorzien waren. Het bleek dat meer dan de helft van het bedrag nieuwe zaken betrof, waaronder de aanzienlijke stijging van de VAT-kosten. Daarnaast bleek dat men, hoewel dit volgens de raad tegen de afspraak in was, nog steeds in onderhandeling was met diverse aannemers. Bovendien werd de raad gealarmeerd door het feit dat er een post werd vermeld van tussen de € 50 en € 90 miljoen die het project nog wel eens extra zou kunnen gaan kosten. Ook werd een pro memorie post van € 60 miljoen vermeld welke zaken betrof waarmee de gemeente toentertijd nog met het Rijk in discussie was.<sup>128</sup>

Het feit dat er zo kort na het go-besluit meer dan € 90 miljoen bij het projectbudget diende te komen, maar vooral het gegeven dat, ondanks de in 2002 aangenomen moties Bijlsma, nieuwe kosten boven tafel kwamen, resulteerde in het instellen van een raadsonderzoek. De commissie Sorgdrager werd ingesteld.<sup>129</sup> Deze commissie kreeg de volgende opdracht:

- de projectleiding en het management van de Noord/Zuidlijn door te lichten;
- te onderzoeken of de financiële beheersing van het project Noord/Zuidlijn adequaat is en zo niet, een advies uit te brengen op welke wijze deze kan worden verbeterd;
- daarnaast een advies uit te brengen, hoe de controlefunctie van de gemeenteraad bij grote projecten kan worden versterkt.

De commissie Sorgdrager diende vóór de finale besluitvorming over de begroting van 2005 met een gedegen advies te komen. In de beschrijving van de werkwijze van de commissie Sorgdrager in haar eindrapport werd aangegeven dat de commissie geen alomvattend feitenonderzoek had verricht. Het werk van de commissie Sorgdrager was te omschrijven als een "quick scan"<sup>130</sup> en niet gericht op het soort 'waarheidsvinding' dat bij parlementaire enquêtes gebruikelijk is. Naast het bestuderen van zeer veel schriftelijke documentatie werd door de commissie Sorgdrager een beperkt aantal (9) gesprekken gevoerd met (oud-)betrokkenen. Parallel aan dit onderzoek werd een uitgebreider onderzoek door Faithful & Gould uitgevoerd. Hiervoor werd een groter

126 Beantwoording schriftelijke vragen raadscommissie Verkeer en Vervoer, 11 mei 2004.

127 Raadsvergadering 16 juni 2004.

128 Openbaar verhoor dhr. A. Bijlsma, 18 september 2009 en mevrouw J. van Pinxteren, 29 september 2009.

129 Voordacht van het raadslid mevr. Meijer c.s. betreffende de instelling van een onderzoekcommissie Noord-Zuidlijn, 27 mei 2004: Gb Afd 1, nr 336.

130 Rapport van commissie van onafhankelijke deskundigen "De prijs van mobiliteit: bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn", 1 juni 2005.

aantal gesprekken gevoerd. In het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen werden met name de aanbevelingen uitgeschreven en onderbouwd (zie onderstaand kader). Indrukken en conclusies van de commissie Sorgdrager kwamen in de analyses binnen de verschillende hoofdstukken aan bod.

De commissie Sorgdrager werd intensief gevolgd en begeleid vanuit de raad. Zo werd onder meer een aparte commissie opgericht teneinde het proces van het onderzoek te volgen en waar nodig te adviseren. Verder was de raad in de tweede helft van 2004 en de eerste helft van 2005 vooral in afwachting van het onderzoek en passeerden, naast kostenontwikkelingen, weinig andere inhoudelijke onderwerpen de revue<sup>131</sup>.

Het eindrapport van de commissie Sorgdrager<sup>132</sup>, waar de fractie-woordvoerders ook voor werden geïnterviewd, werd op 13 juli 2005 in de raad besproken. De raadscommissie Verkeer en Vervoer had een maand eerder inhoudelijk met de commissie Sorgdrager het rapport besproken en bediscussieerd. Naar aanleiding hiervan werden nieuwe vragen<sup>133</sup> gesteld door de raadscommissie aan de commissie Sorgdrager die enkele weken later werden beantwoord. De uitkomsten van het rapport werden zowel door de raad als het college uitgebreid besproken en aan de hand hiervan werd door het college een implementatieplan<sup>134</sup> vastgesteld van de aanbevelingen uit het rapport. Hiermee stemde een meerderheid van de raad op 15 september 2005 in.

#### ***Aanbevelingen commissie Sorgdrager***

##### *Politiek-bestuurlijk (informatievoorziening)*

- De commissie beveelt aan de raad(scommissie Verkeer en Vervoer) regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen van het project, inclusief de daarbij behorende effecten in termen van financiën en doorlooptijden. Deze informatie dient dan zo gepresenteerd te worden dat deze toegankelijk is voor het ‘gemiddelde raadslid’ dat zich bezighoudt met de Noord/Zuidlijn.
- Het is essentieel dat bestuur en raad zich niet geheel afhankelijk maken van informatievoorziening vanuit het Projectbureau Noord/Zuidlijn.
- Het project Noord/Zuidlijn moet ingebed zijn in een breder geheel van ambtelijke checks and balances. Wellicht is het zinvol dat de raadscommissie Verkeer en Vervoer ook kennis kan nemen van de adviezen van, of zelfs periodiek contacten heeft met, de Commissie van Wijze Mannen en de controllers van Concern Financiën.
- Versterking van het controlepotentieel van de raad langs de lijnen zoals voorgesteld door de commissie Duivesteijn
  - Versterking van de onderzoeks- en analysecapaciteit binnen de griffie, en inzet van deze capaciteit ten behoeve van door de raad als buitengewoon complex, risicovol en langlopend aangemerkte projectdossiers;
  - Aanwijzing door de raad van een raadslid die, ondersteund door de griffie, optreedt als ‘rapporteur’ ten behoeve van de gehele raad ter zake van een complex, risicovol en langlopend project.

131 Alleen de situatie bij de Vijzelgracht wordt besproken, 16 maart 2005 raadscommissie Verkeer en Vervoer, alsmede het kwartaalverslag 2004, 6 april 2005.

132 Onderzoek Noord/Zuidlijn, deel 1 - Rapport, 1 juni 2005.

133 Raadscommissie Verkeer en Vervoer 15 juni 2005.

134 Rapport ‘Versterking management Noord/Zuidlijn, implementatie van maatregelen op advies van de Commissie Sorgdrager’, 9 september 2005.

- Garanties scheppen voor een adequate invulling van de actieve informatieplicht van het bestuur aan de raad. Essentieel daarbij is behoud van een cultuur van ambtelijke transparantie en laagdrempelige toegang voor raadsleden tot ambtenaren (uiteraard met inachtneming van de onderscheiden rollen en de daaruit voortvloeiende rechten, plichten en grenzen in het onderlinge verkeer). Expliciete en consistente bestuurlijke steun voor dergelijke gedragscodes is daarbij onontbeerlijk. Overwogen zou kunnen worden deze gedragscode schriftelijk vast te leggen.
- De diagnose en de door Faithful & Gould naar voren gebrachte aanbevelingen dienen uiterst serieus genomen te worden.

#### *Projectorganisatie*

Er moet op managementvlak een aantal dingen gebeuren om een situatie te creëren waar alle partijen maximaal vertrouwen hebben in de verdere planmatige realisatie van de Noord/Zuidlijn. Hiertoe dient in de volgende prioriteiten geïnvesteerd te worden:

- Gestart moet worden met het oplossen van de problematiek van het contractmanagement. De contractmanagers moeten worden toegevoegd aan de staf van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en moeten onder leiding worden geplaatst van een zeer ervaren functionaris. Zo kan bereikt worden dat zij richting de bouwbedrijven met meer gezag en autoriteit functioneren. Om het wantrouwen tussen partijen weg te nemen, moet per contract een onafhankelijk vertrouwenspersoon c.q. mediator worden aangesteld. De opdracht aan de contractmanagers en de vertrouwensman moet zijn om binnen zes maanden alle stelposten, claims, gemeenschappelijke domeinen en vergunningen in kaart te brengen en financieel af te handelen, opdat aan het einde van 2006 een financiële rapportage aan de raad kan worden verstrekt die minder risicoposten omvat, en op de werkvloer sprake is van een schoon schip situatie.
- Binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn zal het risicomanagement verder geoperationaliseerd moeten worden. Daarbij moeten factoren als marktontwikkelingen, maatschappelijk en bestuurlijk klimaat, vergunningverlening en contractuele verplichtingen adequaat in kaart worden gebracht en actief worden beheerst.
- Nagedacht moet worden hoe de positie en de organisatie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn moeten worden aangepast. Indien het contract- en risicomanagement geen natuurlijk onderdeel meer uitmaken van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, is een dergelijk heroverweging noodzakelijk.
- In de methodiek van financiële rapportage van het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan de gemeente moet de verhouding van stand van de uitgaven ten opzichte van de budgettaire uitgangspunten naast de prognose van de kosten voor het restant beter worden geëxpliciteerd. Dit kan bestuurders en raadsleden helpen om in voorkomende gevallen de (resterende) cruciale keuzemogelijkheden te identificeren. Immers, ten opzichte van reeds gemaakte kosten is dat niet meer mogelijk, maar wel ten aanzien van de geprognosticeerde kosten.

*Bron: Commissie van Deskundigen, De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn, 1 juni 2005*

Ook werd in juli 2005, tegelijkertijd met het eindrapport van commissie Sorgdrager, het rapport van de heer Kieft et al.<sup>135</sup> ter kennisgeving aangeboden aan de raad. Bij het opstellen van dit rapport is de raad niet betrokken geweest.

### **III.3.3. Periode na commissie Sorgdrager**

De eerste maanden na afronding van het rapport van de commissie Sorgdrager (feitelijk vanaf juni 2005, effectief vanaf oktober 2005) stonden in het teken van de implementatie van de adviezen van de commissie Sorgdrager. Naar aanleiding van de adviezen van de commissie Sorgdrager werd besloten de raad voortaan uitgebreider, intensiever en duidelijker te informeren. Zo werd afgesproken dat men, bij op handen zijnde belangrijke vraagstukken, altijd eerst een besloten vergadering agendeert. Daarnaast zou altijd elk kwartaal vertrouwelijk worden vergaderd waarin onder meer een overzicht van de risico's wordt gegeven (kwartaalrapportage), die op een overzichtelijke en begrijpelijke wijze dienen te worden gepresenteerd. Bovendien zou eenmaal per jaar een overzicht van de projectbegroting (prognose) worden gepresenteerd en besproken. Tot slot zouden vaker themavergaderingen plaatsvinden en wordt de raadscommissie regelmatig in de gelegenheid gesteld de bouwputten te bezoeken<sup>136</sup>.

Medio 2006 trad een nieuw college aan en kwam er een nieuwe portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Raadscommissieleden hadden, ondanks de adviezen van de commissie Sorgdrager, moeite om de informatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn goed te kunnen doorgronden. In de raadscommissie Verkeer en Vervoer werd daarom veel tijd besteed aan het begrijpen en duiden van de voorliggende informatie. De kwartaalverslagen en financiële prognoses bleken steeds aanleiding te zijn om de zorgen te uiten over de stijging van (vooral) de kosten voor Voorbereiding, Advies en Toezicht (VAT), maar concrete acties naar aanleiding hiervan werden niet ondernomen door de raad, noch werden veel vragen en moties ingediend door de raad. De sfeer in de raadscommissie Verkeer en Vervoer en de raad met betrekking tot de Noord/Zuidlijn werd gekenmerkt door een wederzijds begrip tussen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en raad/raadscommissie<sup>137</sup> ondanks de vele problemen die in de uitvoeringsfase binnen het project Noord/Zuidlijn naar boven kwamen. Er was sprake van een depolitisering van het project Noord/Zuidlijn. Vaak vond overleg tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de raadscommissie Verkeer en Vervoer vertrouwelijk plaats.

### **III.3.4. Overschrijdingen 2007**

In 2007 trad een grote kostenoverschrijding op. De financiële prognose voorzag op dat moment tot 2013 een kostenstijging van € 41 miljoen ten opzichte van het reeds gedekte tekort in 2006 van € 83 miljoen. Tegelijkertijd kwamen de resultaten en de gevolgen (integratie Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn) van audits op de projectorganisatie (Buck&Buis<sup>138</sup>; Korf, Horvat en Keulen<sup>139</sup>) aan bod in de raadscommissie Verkeer en Vervoer,

135 P. Kieft, M. van Straten en J. IJsselstijn, Rapportage Audit Adviesbureau Noord/Zuidlijn, 2004.

136 Raadscommissievergadering 26 februari 2006.

137 Openbaar verhoor dhr. R. Flos en mevr. J. van Pinxteren, beide op 29 september 2009.

138 P. Buck en J. Buis, Kwaliteitstoets Contractmanagement Noord/Zuidlijn, oktober 2006.

139 Korf, Horvat en Keulen, Second opinion op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam, financiële prognose van 1 januari 2008, definitieve rapportage deel 1, 13 december 2007.

waarbij deze door de raadscommissie Verkeer en Vervoer veelal ter kennisgeving werden aangenomen, met daarbij af en toe een kritische vraag. Ditzelfde gold voor de stand van zaken betreffende verzekeringen<sup>140</sup>.

#### *Afsluiten WA/CAR verzekering*

Op 4 april 2007 werden de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer door de toenmalig portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ingelicht<sup>141</sup> over de verzekering van de Noord/Zuidlijn. In de raadsvergadering van 25 april 2007 werd de vraag gesteld of er *“verder nog iets is wat de gemeente kan of moet verzekeren”*. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verwees hieromtrent naar zijn brief van 4 april 2007 waarin melding zou worden gemaakt over wat wel en wat niet in de verzekering is gedekt. In de desbetreffende brief werd echter enkel melding gemaakt van de risico's die gedekt worden onder de op dat moment afgesproken verzekeringspolissen (WA- en CAR-verzekering) en de gebruikelijke uitsluitingen. Over de mogelijke dekking van vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten werd niets gezegd.

### **III.3.5. Regeling Risicovolle Projecten**

De gemeenteraad heeft zich in 2006 en in 2007 nadrukkelijk gebogen over de vraag hoe de gemeenteraad haar rol kan versterken met betrekking tot de grote, risicovolle projecten. De overschrijding in het project Noord/Zuidlijn was één van de aanleidingen daartoe. In het preadvies op een motie bij de begroting 2007<sup>142</sup> zei het college de gemeenteraad een notitie toe over de toenmalige praktijk van risicomangement en de verbeteringen die het college in de periode nadien wilde realiseren. Ondertussen schreven enkele leden van de PvdA-fractie van de gemeenteraad<sup>143</sup> een raadsnotitie. De gemeenteraad heeft deze raadsnotitie Nieuwe Regeling Grote Projecten op 18 april 2007 aan het college voorgelegd. In deze notitie wordt de meerwaarde van een regeling grote projecten benadrukt: *“Ten eerste wordt het college gedwongen om bij grote projecten continu de risico's opnieuw in te schatten en af te wegen, waardoor er veel minder verrassingen aan het eind van project of halverwege het project uitkomen (Afval Energie Bedrijf, Noord/Zuidlijn). Hiermee zorgt de regeling ervoor dat in een vroeg stadium overschrijdingen worden opgespoord, nog voordat deze uit de hand lopen. Zo kan de raad tijdig reageren. Ten tweede zorg je dat je als raad niet meer voor voldongen feiten komt te staan aan het eind van het proces. Je wordt regelmatig geïnformeerd en neemt daardoor deel aan het proces van voltooiing van het project en blijft op de hoogte. Je hebt daardoor als raad beter in kaart wat de risico's zijn, hoe die worden beheerd en wat daar fout kan gaan. Hierdoor is inzichtelijk of de overschrijdingen het gevolg zijn van slecht bestuur door het college of tegenvallers die in principe niet zijn te wijten aan de opzet van het project”*<sup>144</sup>.

De regeling risicovolle projecten is een reactie op de raadsnotitie en wordt op 14 mei 2008 door de gemeenteraad aanvaard. De regeling is bedoeld voor projecten met grote risico's. *“Niet het koste wat kost vermijden van risico's*

140 Zie raadscommissievergaderingen Verkeer en Vervoer 17 januari 2007 en 7 maart 2007.

141 Brief wethouder Herrema aan raadscommissie Verkeer en Vervoer.

142 Motie nummer 627 bij de begroting 2007.

143 De leden F. de Wolf, M. Mulder, B. Olij, D. Sajet en J. Straub.

144 Raadsnotitie Nieuwe Regeling Grote Projecten, raadscommissie voor Financiën, Economische Zaken, Luchthaven en Zeehaven, 18 april 2007.

*staat centraal, maar het vooraf in beeld brengen van oorzaken en gevolgen van risico's en het treffen en naleven van beheersmaatregelen.<sup>145</sup>”*

#### **Regeling Risicovolle projecten**

Doel van de regeling is optimale sturing vooraf en tijdens een project met grote risico's in plaats van controle achteraf. Daarom worden eisen gesteld aan de opzet van het project, uitvoering van het project, in het bijzonder de aspecten tijd, geld en functionele eisen en beheersmaatregelen. Een project wordt als risicovol geduid indien dit een omvang heeft van minimaal € 20 miljoen en een looptijd van minstens 1 jaar. Andere criteria zijn: Grote impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering of die van een dienst, grote impact op de samenleving, lange doorlooptijd, betrokkenheid meerdere partijen, politieke gevoeligheid, niet routinematig, toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies, en substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De regeling ziet toe op een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur, de dienst en het project, waarbij de portefeuillehouder of een Bestuurlijk Team (zoals bij coalitieprojecten) bestuurlijk verantwoordelijk is voor het project.

Daarnaast wordt een **basisrapportage** voorgescreven op basis waarvan het college de gemeenteraad een definitief besluit over het project kan voorleggen. Deze basisrapportage bestaat uit de volgende paragrafen: doelstelling(en), scope, planning, budget en dekking, risicomanagement, projectorganisatie, en bestuurlijke informatievoorziening. In het kader van het risicomanagement wordt de Risman methode voorgescreven en dient de basisrapportage onder andere een lijst van top-10 risico's, een kwantificering van het bruto risico, en een voorstel ter dekking risico's post onvoorzien te omvatten. Tevens kan bij de basisrapportage een voorstel worden gedaan voor de vorming van een externe project-risicoreserve ten behoeve van de risico's waarvoor geen dekking binnen het project is. De basisrapportage wordt getoetst door de directeur van de dienst waar de uitgaven en ontvangsten van het project zullen worden verantwoord.

Naast de basisrapportage legt de regeling risicovolle projecten ook vast wat in de **voortgangsrapportages** dient te worden opgenomen. Naar aanleiding van de regeling dienen de voortgangsrapportages de volgende paragrafen te omvatten: fysieke voortgang project, financiële voortgang, globale ontwikkeling risico's en specifieke voorschriften voor de eindjaarsrapportage. Ook de voortgangsrapportage wordt getoetst door de directeur van de dienst waar de uitgaven en ontvangsten van het project zullen worden verantwoord. Wijzigingen in het project (zoals scope, risicoprofiel, aanvullende kredieten, en voorzieningen) dienen altijd vooraf ter bestuurlijke besluitvorming te worden voorgelegd.

De regeling risicovolle projecten voorziet ook een rol voor ACAM, welke jaarlijks een verslag dient uit te brengen over alle projecten die in de regeling vallen. Daarnaast omvat het enkele bijlagen met voorbeelden van risicoanalyse (format), aandachtspunten risicobeheersing en risicomanagement conform de Risman methode.

<sup>145</sup> Regeling Risicovolle Projecten, 23 april 2008.

In de voorbereidingsfase, in ieder geval voorafgaand aan de definitieve besluitvorming over een project, neemt het college het besluit of de regeling van toepassing is. Ook de raad zelf kan besluiten om op eigen initiatief de regeling van toepassing te verklaren op een project. Er is niet voor gekozen om de regeling van toepassing te laten zijn op het project Noord/Zuidlijn.

De regeling risicovolle projecten is gebaseerd op een landelijke regeling, te weten de 'regeling grote projecten'. De kerncriteria van de gemeentelijke en landelijke regeling om de regeling op een project van toepassing te laten verklaren, komen grotendeels overeen, met dien verstande dat de regeling risicovolle projecten een expliciete financiële (en looptijd) grens stelt waarboven de regeling te allen tijde van toepassing is. Daarnaast zijn er andere criteria op basis waarvan kan worden besloten om de regeling van toepassing te laten verklaren. In de landelijke regeling bestaat er geen grens. Beide regelingen voorzien in dezelfde rol voor een accountant. Verschillen zijn onder meer dat de regeling op rijksniveau puur dient als controle-instrument van de Tweede Kamer, terwijl de Amsterdamse regeling ook dient om helderheid en inzicht te bewerkstelligen betreffende de verdeling van verantwoordelijkheden binnen een project. Daarnaast kunnen op rijksniveau Kamercommissies de Tweede Kamer vragen de regeling van toepassing te laten verklaren en heeft de regering geen bevoegdheid, terwijl in Amsterdam zowel de raad als het college, ook in het geval waarin de omvang en looptijd minder dan respectievelijk 20 miljoen en één jaar is, te allen tijde kunnen beslissen om de regeling van toepassing te laten zijn. In Amsterdam staat de inhoud met betrekking tot voortgangsrapportages vast, maar kunnen het college en/of raadscommissies besluiten dat additionele informatie over specifieke onderdelen opgenomen dient te worden. Op landelijk niveau hebben de Kamercommissies een expliciet terugzeggerecht indien rapportages niet voldoen, dit bestaat in Amsterdam niet. Ook de vorm van rapporteren verschilt. In de Amsterdamse regeling ontvangt het bestuur periodiek voortgangsrapportages, wat kwartaalsgewijs kan geschieden maar ook met een lagere frequentie, terwijl op rijksniveau een Kamercommissie voorstellen doet voor de frequentie en termijnen waarmee rapportages dienen te verschijnen. Een laatste verschil is dat op rijksniveau de rapportages direct naar de desbetreffende Kamercommissie gaan, terwijl op gemeentelijk niveau de voortgangsrapportages volgens de lijn portefeuillehouder – Bestuurlijk Team – college naar de raadscommissies gaan.

### **III.3.6. Overschrijdingen 2008**

Ook in 2008 stegen de projectkosten weer aanzienlijk. De in dit jaar afgegeven financiële prognose tot einde werk voorzag dat de totale kosten van de Noord/Zuidlijn toenamen tot € 2 114.1 miljoen en de planning van het werkend vervoerssysteem verschoof van 2013 naar 2015. Deze grote kostenstijging leidde tot grote ontsteltenis en teleurstelling, vooral vanwege het feit dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn de indruk gaf sterk op geld te sturen. Het is ook bij deze gebeurtenis, voor het eerst sinds tijden, dat de raad vele vragen<sup>146</sup> stelt over het hoe en waarom van de stijging, alsmede van het feit of de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zijn lot gaat verbinden aan de kostenstijgingen, want *"het is ieder jaar weer hetzelfde"*<sup>147</sup>.

146 Onder meer raadscommissie Verkeer en Vervoer 7 mei 2008 en raadsvergadering 28 mei 2008.

147 Raadslid dhr. I. Manuel (D66), 7 mei 2008 in raadscommissie Verkeer en Vervoer.



De veranderende, meer kritische houding van de raad kreeg zijn vervolg in de loop van 2008. In september 2008 deden zich verzakkingen aan de Vijzelgracht voor. Op deze verzakkingen viel uiteraard weinig te sturen, waardoor de raad zich vooral richtte op de rol van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de dienst Milieu en Bouwtoezicht. Hier werden vele vragen<sup>148</sup> over gesteld. Ook oordeelde de Gemeentelijke Ombudsman<sup>149</sup> dat het handelen van de gemeente op bepaalde gebieden (communicatie, besef van risico's, toezicht) tekortschoot. De optelsom van bovengenoemde gebeurtenissen leidde tot een motie van treurnis<sup>150</sup>, welke één van de weinige moties is die in de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn werd ingediend.

Uiteindelijk werd op 11 maart 2009<sup>151</sup> besloten tot het instellen van een raadsenquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn. Reden hiervoor was enerzijds een tweede rapport van de Gemeentelijke Ombudsman<sup>152</sup> over het handelen van de gemeente bij de Vijzelgracht (wederom volgens de raad 'een dikke onvol-doende') en anderzijds nieuwe gegevens over de prognose einde werk (verhoging totale kosten Noord/Zuidlijn met € 295.5 miljoen) en duur (oplevering 2017) van het project Noord/Zuidlijn.

### **III.3.7. Informatievoorziening in de uitvoeringsfase omtrent kostenstijgingen**

De raadscommissie Verkeer en Vervoer werd per kwartaal ingelicht over de stand van zaken met betrekking tot de kosten van de Noord/Zuidlijn. Ook de andere raadsleden hadden de mogelijkheid om deze kwartaalrapportages in te zien. Het *hoofdstuk Kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn* beschrijft uitvoerig de evolutie van het projectbudget van de Noord/Zuidlijn maar ook de neerwaartse bijstellingen van de bouw- en advieskosten zoals deze zich gedurende de jaren hebben voorgedaan. Onderstaand worden dan ook slechts kort de belangrijkste vaststellingen met betrekking tot informatievoorziening aan de raad samengevat.

Voor wat betreft de *bouwkosten* kan worden vastgesteld dat enkel in 2004 de prognose opgesteld door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn integraal werd gerapporteerd aan de raad. In de periode 2005-2007 werden stijgende bouwkosten jaarlijks naar beneden bijgesteld op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn (al dan niet in overleg met de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn) en/of de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn:

- In 2005 werden – na overleg tussen de directies van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn – aanbestedingskansen voorzien ter waarde van € 5 miljoen<sup>153</sup>. Dit werd conform gerapporteerd aan de raad;

148 Onder meer raadscommissie Verkeer en Vervoer, 3, 11, 12, en 19 september 2008.

149 Rapport Gemeentelijke Ombudsman: Noord/Zuidlijn Vijzelgracht Deel 1, Verzakking van wevershuizen op 19 juni 2008.

150 Motie nr. 890, 18 december 2008.

151 11 maart 2009, Gb Afd 1, nr 127.

152 Rapport Gemeentelijke Ombudsman, Noord/Zuidlijn Vijzelgracht, Deel 2 Verzakking van wevershuizen op 10 september 2008.

153 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Voortgangsrapport op projectniveau 4de kwartaal 2004, Risicotabel CM-BM in WA, concept 2.0*, 24 januari 2004; Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Financiële rapportage Bouwkosten Noord/Zuidlijn*, 21 december 2004 (toptop-sheet).

- In 2006 besloot de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn tot het inboeken van een bezuiniging op de aanbestedingen met € 27 miljoen<sup>154</sup>. De raad werd op de hoogte gebracht van het inboeken van deze aanbestedingskansen maar niet dat deze waren opgelegd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Bij de prognose einde werk van 2008 en 2009 werden de besparingsdoelstellingen teruggenomen, ook dit werd gemeld aan de raad;
- Bij de prognose einde werk van 2007 werd de verwachte toename van de bouwkosten met € 32 miljoen verlaagd. Dit bedrag bestond voor € 18 miljoen uit besparingstargets waarmee het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet akkoord ging<sup>155</sup>. De voorziene besparingsdoelstellingen werden slechts gedeeltelijk gemeld aan de raad, zonder vermelding van concrete bedragen.

De *advieskosten* werden in de eerste jaren van de uitvoeringsfase, met name in 2004 en 2005 niet naar beneden bijgesteld. Dit is wel het geval in de jaren nadien:

- In 2006 werd de prognose van de VAT-kosten door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn in overleg met de wethouder met € 23 miljoen neerwaarts bijgesteld<sup>156</sup>. In 2008 werd deze bijstelling teruggenomen. De initiële besparingsdoelstelling alsook de terugname werden expliciet gemeld aan de raad<sup>157</sup>. De raad werd niet ingelicht over het feit dat het inboeken van de besparingsdoelstelling in strijd was met het advies van de Financiële Adviesgroep<sup>158</sup>;
- In 2007 worden de VAT-kosten verlaagd met ongeveer € 6 miljoen na overleg tussen de projectdirectie Noord/Zuidlijn en de wethouder<sup>159</sup>. Deze bijstelling werd niet gemeld aan de raad;
- In 2008 werden risico's met een kans van optreden van 100% van het harde projectbudget verschoven naar het risicofonds<sup>160</sup>. Dit werd niet gemeld aan de raad/raadscommissie Verkeer en Vervoer. Daarnaast werd in alle conceptversies van de financiële prognose einde werk gesproken over VAT-kosten die berekend waren op een einddatum van 2014 wat strijdig was met de einddatum (2015) die in de finale versie van de prognose einde werk en de raadsvoordracht vermeld werd.

Met name in 2006 leidden de neerwaartse bijstellingen van zowel de bouw- als de VAT-kosten tot een bestuurlijke discussie<sup>161</sup>. De Financiële Adviesgroep ging namelijk niet akkoord met de financiële prognose die een stijging van de gemeentelijke bijdrage met € 14.8 miljoen voorzag. De Financiële Adviesgroep was van mening dat de gemeentelijke bijdrage met minstens

154 Projectbureau Noord/Zuidlijn, Tabel overzicht mutaties prognose 2012 Q4 2005, 20 februari 2006; Projectbureau Noord/Zuidlijn, Toptop-sheet Q4 2005, stap 5 versie 2, 1 maart 2006.

155 Brief van de heer R. de Boer aan de heer H. Van Veldhuizen, *Aanpassing WA-prognose kwartaal Q4 2006*, d.d. 18 april 2007 (ref. 100/RB-7005925).

156 Bestuurlijk Team 27 februari 2006.

157 Raadsvoordracht van 28 mei 2008.

158 Memo van directeur Concern Financiën en directeur stedelijke bestuursadvisering aan het college t.b.v. collegevergadering 28 februari 2006, 27 februari 2006.

159 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Tabel Specificatie van mutaties in Q4 2006*, versie 16 februari 2007; E-mail M. Cauvern aan R. van den Braak, *Beantwoording vragen prognose Q4 2006 Noord/Zuidlijn*, 4 april 2007.

160 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Concept prognose einde werk peildatum 31 december 2007*, paragraaf getiteld 'verplaatsen van VAT-kosten naar risico's', versie 14 maart 2008.

161 Bestuurlijk Team 27 februari 2006 en collegevergadering 28 februari 2006.

€ 65 miljoen verhoogd diende te worden. De prognose einde werk 2006 is ongewijzigd naar de raad gegaan; het advies van de Financiële Adviesgroep werd niet bezorgd of besproken. De toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Financiën waren op de hoogte van dit advies. Het advies werd in eerste instantie niet door het Bestuurlijk Team aan het college bezorgd maar werd later alsnog ingebracht via de wethouder Financiën.

Er zijn meermaals, en met name in 2006, onrealistische bedragen met betrekking tot de stijging van de bouw- en VAT-kosten gemeld aan de raad. Opgelegde targets, door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, al dan niet in samenspraak met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en/of de wethouder werden meermaals niet gerealiseerd en daarom later teruggenomen. Besparingsdoelstellingen werden doorgaans wel vermeld aan de raad maar vaak niet 'hoe' deze werden verwerkt in prognoses einde werk, noch tegen welk bedrag<sup>162</sup>.

### **III.3.8. Informatievoorziening in de uitvoeringsfase omtrent planning**

Op basis van kwartaalverslagen (3-maandelijks) en de financiële prognoses (jaarlijks) werd de raad inzicht verschafte in de planning van de Noord/Zuidlijn. De planning werd besproken aan de hand van stoplichtrapporthages. Aan elk contract werd een kleur toegekend. Indien de planning conform de prognose liep werd deze een groene kleur toegekend. 'Extra aandacht' en 'ingrijpen' werden gelinkt aan een oranje, respectievelijk rode kleur. Op deze manier werd de raadscommissie een beeld geschetst over de planningrisico's die aan de verschillende contracten gebonden waren.

Tot en met het eerste kwartaal van 2008 werd in *publieke* kwartaalverslagen melding gemaakt van de einddatum van de Noord/Zuidlijn volgens de backbone planning<sup>163</sup>. De backbone planning blijft in principe gedurende vier kwartalen gelijk en wordt in het eerste kwartaal van elk jaar, tezamen met de openbare prognose einde werk aangepast aan de deterministische inzichten van het voorgaande jaar.

Wel werd in tussentijdse openbare kwartaalverslagen af en toe gecommuniceerd over deze deterministische inzichten door het benoemen van mogelijke risico's op vertragingen. Hoewel het hierbij eigenlijk om zo goed als zekere vertragingen ging, werd de einddatum pas verschoven wanneer de planning 'officieel' (jaarlijks in het eerste kwartaal) werd aangepast aan de deterministische planningsinzichten.

In het tweede kwartaal 2008 werd de probabilistische einddatum (met een kans van optreden van 50%) voor het eerst verwerkt in het openbare kwartaalverslag<sup>164</sup>. Er werd echter niet aangegeven dat dit de uitkomst was van een andere planningsmethode. Vanaf het eerste kwartaal 2009 werd in het openbare kwartaalrapport voor het eerst duidelijk het bestaan van een probabilistische analyse uitgelegd en een einddatum met een haalbaarheid van 85% opgenomen<sup>165</sup>.

162 Zie voor een nadere toelichting het *hoofdstuk Kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn*.

163 Zie voor een nadere toelichting het *hoofdstuk Kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn*.

164 Openbare kwartaalverslag, 2de kwartaal 2008.

165 Openbare kwartaalverslag, 1ste kwartaal 2009.

In de *vertrouwelijke* jaarlijkse prognose einde werk werd tot en met de prognose 2007 (Q4 2006) gerefereerd aan de backbone planning, gebaseerd op de deterministische inzichten van het voorgaande jaar. Daarnaast werd meestal een risico op een extra uitloop van de planning met x aantal maanden vermeld, maar zonder aan te geven hoe "(on)zeker" deze risico's zijn. Vanaf de *vertrouwelijke* jaarlijkse prognose einde werk 2008 (Q4 2007) werd de raad bericht over de meest realistische einddatum: "*om die reden heeft ons college bewust gekozen voor een realistisch scenario en de planning verschoven naar 2015*"<sup>166</sup>. In de *vertrouwelijke* prognose einde werk 2009 (Q4 2008) werd voor het eerst het nut van een probabilistische planningsmethode duidelijk uitgelegd en werd een einddatum opgenomen met een betrouwbaarheid van 85%. Met het hanteren van de probabilistische methode sloot het college enerzijds aan bij het advies van externe audits en anderzijds ook bij de Financiële Adviesgroep, die reeds in 2007 al het jaar 2015 als einddatum hanteerde<sup>167</sup>.

### **III.3.9. Rol rekeningcommissie**

Naast de raadscommissie Verkeer en Vervoer was ook de rekeningcommissie betrokken bij het project Noord/Zuidlijn. De rekeningcommissie is een vaste raadscommissie tot onderzoek en advies over de juistheid van de gemeentelijke rekening- en verantwoordingstukken en het in de gemeente gevoerde financiële beleid en beheer<sup>168</sup>. De rekeningcommissie heeft als taak het jaarlijkse onderzoek uit te voeren naar de getrouwheid en de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer door het college. Hierover brengt de rekeningcommissie verslag<sup>169</sup> uit aan de raad. Daarnaast kan de rekeningcommissie het college en de raad informeren over die aangelegenheden die zij in het licht van haar taakstelling van belang acht<sup>170</sup>. De rekeningcommissie voert haar werk achter gesloten deuren uit.

De rekeningcommissie analyseerde ieder jaar ten behoeve van de gemeenteraad de jaarrekening van de gemeente (gemeenterekening), het accountantsverslag (Generaalverslag) en een groot aantal onderliggende jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten en bijbehorende accountantsverslagen. In dat kader analyseerde de rekeningcommissie ook de jaarrekening van dIVV en de daarin opgenomen passages over de Noord/Zuidlijn. De rekeningcommissie gebruikte bij haar werk de accountantsverslagen die worden opgesteld door ACAM en de daarin opgenomen bevindingen over de jaarrekeningen. Met de accountants vond overleg plaats over de totstandkoming van het oordeel betreffende rechtmatigheid en getrouwheid van de verschillende rekeningen en de totstandkoming en duiding van de bevindingen van ACAM. De rekeningcommissie voerde over de bevindingen uit het onderzoek afzonderlijke gesprekken met leden van het college. Vervolgens stelde de rekeningcommissie jaarlijks een verslag op van haar bevindingen en bood dit aan de gemeenteraad aan. Dit verslag bestond uit eigen waarnemingen en opmerkingen van de rekeningcommissie alsmede

<sup>166</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Vertrouwelijke prognose einde werk Q4 2007*.

<sup>167</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *vertrouwelijke Noord/Zuidlijn kwartaalrapportage Q4 2008*.

<sup>168</sup> Besluit van 2 oktober 1968, nr. 667 (Gemeentebld 1968, afd. 3, volgnr. 172).

<sup>169</sup> In dat verslag is een advies opgenomen ten aanzien van de vaststelling van de gemeenterekening dan wel een eventueel te vragen voorstel voor een door de Raad te nemen indemniteitsbesluit.

<sup>170</sup> Verordening op de rekeningcommissie.

uit een aantal bevindingen van ACAM dat door de rekeningencommissie werd overgenomen.

Het analyseren van de gemeenterekeningen, de onderliggende jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten en de bijbehorende accountantsverslagen en het vervolgens uitbrengen van het verslag vond ieder jaar in het voorjaar plaats. In een korte periode werd een grote hoeveelheid werk door de rekeningencommissie verricht. De rekeningencommissie hechtte belang aan het project Noord/Zuidlijn: het project Noord/Zuidlijn kwam jaarlijks terug in het verslag van de rekeningencommissie, waarbij meestal de bevindingen en aanbevelingen van ACAM werden omarmd. De rekeningencommissie heeft in het kader van het project Noord/Zuidlijn enkele werkbezoeken afgelegd. Ook gaven de projectdirecteur en de directeur DIVV af en toe een toelichting op de stand van zaken.

Over de beoordeling van de gemeenterekening in 2006<sup>171</sup> viel de rol van de rekeningencommissie op doordat zij expliciet stelde dat het college een reservering van € 87 miljoen diende te treffen om de indexrisico's te ondervangen. Zij verzocht hiertoe het college dekkingsvoorstellen voor te leggen voor het zekere tekort op het bouwbudget (€ 41 miljoen) en het indexrisico tot en met 2006 (€ 87 miljoen). Over het jaar 2007<sup>172</sup> was de rekeningencommissie van mening dat het feit dat de indexering van de bouwkosten Noord/Zuidlijn niet goed verwerkt was, duidde op onvoldoende checks en balances bij de verschillende schakels die een rol vervulden bij de totstandkoming van de gemeentebegroting. Ten aanzien van het jaar 2008<sup>173</sup> gaf de rekeningencommissie aan dat zij het opmerkelijk vond dat, ondanks de lange looptijd van het project Noord/Zuidlijn, het college bij de raadsvoordracht Financiële Prognose Noord/Zuidlijn aangaf dat er nog forse slagen moesten worden gemaakt.

---

171 Verslag van de rekeningencommissie over de jaarrekening 2006 (Gemeenteblad 2007, afd.1 nr. 245 met bijlage nr. 245A).

172 Verslag van de rekeningencommissie over de jaarrekening 2007 (Gemeenteblad 2008, afd.1 nr. 253 met bijlage nr. 253A).

173 Verslag van de rekeningencommissie over de jaarrekening 2008 (Gemeenteblad 2009, afd.1 nr. 308).



## IV. ROL VAN HET COLLEGE IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN

### IV.1. Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de betrokkenheid van het college in het project Noord/Zuidlijn. In *paragraaf IV.2* komt de vormgeving van de bestuurlijke coördinatie en sturing aan bod: het college en het Bestuurlijk Team. Ook de verschillen tussen het tijdperk van het monisme en het dualisme komen aan bod. In *paragraaf IV.3* wordt – op hoofdlijnen – de invulling van de rol van het college en het Bestuurlijk Team weergegeven voor verschillende periodes in het project Noord/Zuidlijn. Tot slot komt in *paragraaf IV.4* de rol van de burgemeester aan de orde<sup>174</sup>.

Ook in alle andere hoofdstukken van dit rapport komen aspecten van bestuurlijke sturing en de betrokkenheid hierbij van de diverse actoren naar voren; bijna alle aspecten van dit project zijn immers beïnvloed door bestuurlijke coördinatie en (bij)sturing. De overige hoofdstukken belichten de bestuurlijke aspecten van het project Noord/Zuidlijn echter meer vanuit een onderwerpspecifieke invalshoek.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had ten behoeve van haar onderzoek de collegestukken met betrekking tot de Noord/Zuidlijn tot haar beschikking vanaf de vroege planvorming tot heden. Dit geeft een goed beeld van de schriftelijke stukken die richting het college zijn gegaan. Ook is het duidelijk welke stukken voor kennisgeving werden aangenomen en welke stukken aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft zich echter op basis van geschreven stukken geen beeld kunnen vormen over het verloop van beraadslagingen van het college over de Noord/Zuidlijn: notulen van collegevergaderingen bestaan niet<sup>175</sup>. Voor een indruk van (het verloop van) beraadslagingen in het college heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn moeten afgaan op datgene wat ter sprake is gekomen in de verhoren.

### IV.2. Vormgeving bestuurlijke coördinatie en sturing

#### IV.2.1. *Het college als dagelijks bestuur binnen de gemeente*

Het college voert het dagelijks bestuur binnen de gemeente<sup>176</sup>. Het college is belast met de voorbereiding en uitvoering van besluiten die de gemeenteraad neemt en doet voorstellen aan de raad. Daarnaast neemt het college zelf besluiten. Naast taken die het college zijn opgelegd door de raad, heeft het college eigen taken, zoals het op de juiste manier uitvoeren van landelijke regelingen. De leden van het college beheren de aan hen toebedeelde portefeuilles met steun van het ambtelijk apparaat. Bij de voorbereiding van het beleid en vooral bij de uitvoering ervan wordt het college ondersteund door het ambtelijk apparaat. Het college als geheel en alle leden afzonderlijk

174 Het in paragraaf 1.4 opgenomen normenkader is grotendeels gebaseerd op prof. mr. D.J. Elzinga, *'Normenkader betrokkenheid burgemeester'* ten behoeve van enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 21 augustus 2009 en op prof. mr. A.H.M. Dölle, prof. mr. D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2004.

175 Wel heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de besluitenlijsten bestudeerd.

176 Art. 160 Gem.wet.

zijn voor het gevoerde bestuur verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad<sup>177</sup>.

**IV.2.2. Collegiaal bestuur: gezamenlijke verantwoordelijkheid**

In het college heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebieden (portefeuille). De verdeling van de portefeuilles wordt in de coalitievorming vastgelegd. Een wezenlijk uitgangspunt van het Nederlandse gemeenterecht is echter het collegiale bestuur: het college is in zijn geheel verantwoordelijk voor een besluit. Alle besluiten zijn collegebesluiten; het college is het enige bevoegde orgaan. Individuele wethouders kunnen niet optreden als afzonderlijk bestuursorgaan<sup>178</sup>. Deze formele positie betekent dat een wethouder weliswaar relatief zelfstandig kan opereren in de dagelijkse aansturing binnen zijn portefeuille, maar alle andere collegeleden dragen medeverantwoordelijkheid voor de collegebesluiten. Collegiaal bestuur betekent dus ook dat op het moment dat een besluit genomen is, het college als geheel voor een dergelijk besluit staat en als zodanig dan ook verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad.

**IV.2.3. Van monisme naar dualisme binnen het gemeentebestuur**

Op 7 maart 2002 is de 'Wet Dualisering Gemeentebestuur' in werking getreden waarmee de verhoudingen in het gemeentelijk bestuur sterk zijn veranderd. Deze wet houdt in, dat er een sterke(re) scheiding is tussen de functies en bevoegdheden van de gemeenteraad enerzijds en het college en de wethouders anderzijds. De gemeenteraad heeft nadrukkelijker een kaderstellende en controlerende functie gekregen, het college een bestuurlijke- en uitvoerende taak. Doelstelling van het dualisme was een verduidelijking en verheldering van de rollen binnen het gemeentebestuur. In het monistische stelsel was de raad het algemeen bestuur van de gemeente. Het college kon worden gezien als het orgaan dat de bestuurlijke besluiten van de raad voorbereidde en uitvoerde. In het monistische systeem was de raad het bevoegde orgaan tenzij de wet uitdrukkelijk anders bepaalde. Wethouders waren lid van de fractie en stemden in de raad mee over collegevoorstellen.

Met de invoering van het dualistische stelsel veranderde de situatie. Wethouders waren niet langer tegelijkertijd raadslid. Daarmee stemden wethouders niet langer mee over eigen voorstellen en hoefden ze eigen besluiten niet meer te controleren als raadslid. De raad zou het college op deze wijze beter kunnen controleren. Veel praktische beslissingen die bij de raad lagen worden in het duale systeem door het college genomen. In de praktijk oefende het college in het monistische stelsel overigens al veel bestuursbevoegdheden van de raad uit, maar dat was dan gebaseerd op een delegatiebesluit.

De wijziging van een monistisch naar een duaal stelsel binnen het gemeentebestuur vormt een belangrijke achtergrond waartegen de rol van het college in het project Noord/Zuidlijn moet worden gezien.

<sup>177</sup> Art. 169 Gem.wet.

<sup>178</sup> Waar bijvoorbeeld een minister wel een afzonderlijk bestuursorgaan is en in die hoedanigheid besluiten kan nemen, heeft de wethouder geen mogelijkheid zelfstandig te beslissen.



#### IV.2.4. **Het Bestuurlijk Team als instrument in de bestuurlijke coördinatie**

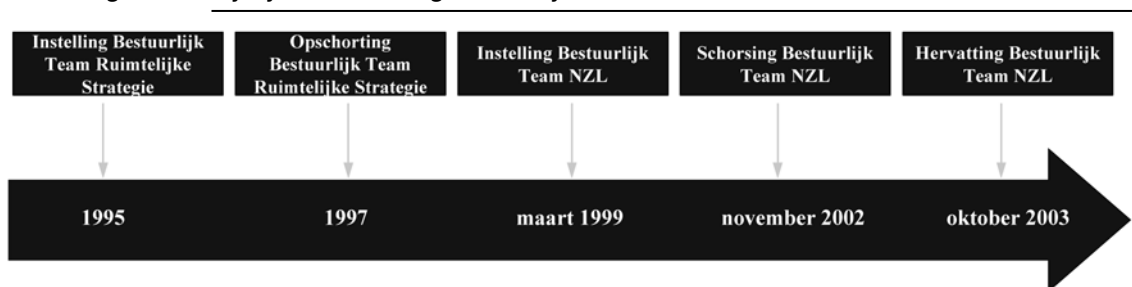
In de Amsterdamse bestuurspraktijk vindt voor sommige dossiers intercollegiale voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming plaats in een Bestuurlijk Team. De instelling van een Bestuurlijk Team vindt voornamelijk plaats bij complexe dossiers, waarvoor in het college een breed politiek draagvlak nodig is. Specifiek voor het project Noord/Zuidlijn werd in 1999 een Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn (hierna: 'Bestuurlijk Team') ingesteld om de onderhandelingen met de minister van Verkeer en Waterstaat aangaande de subsidieaanvraag te begeleiden.

In het Bestuurlijk Team was sprake van een voorafstemming cq. voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming door het college. Deze voorafstemming vond plaats tussen de meest betrokken wethouders van coalitiepartners en enkele betrokken ambtenaren. De wethouder Financiën maakte in iedere collegeperiode deel uit van het Bestuurlijk Team, vanwege de relevantie van de financiële invalshoek bij dit financieel omvangrijke project. In het Bestuurlijk Team werden geen formele besluiten genomen; alleen het college kan besluiten nemen. Het werken met een Bestuurlijk Team beoogde een soepelere, snellere en bestuurlijk beter voorbereide besluitvorming in het college. Het Bestuurlijk Team was en is in die zin een voorportaal voor het college, bedoeld om draagvlak te creëren binnen de coalitie.

Een bijeenkomst van het Bestuurlijk Team had veelal het karakter van een gedachte-uitwisseling onder leiding van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Er werd gekeken of een project op de juiste koers zat, de mening bij collega-wethouders werd gepeild en er werd gesproken over hoe bepaalde zaken aangepakt konden of dienden te worden. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zat voor en legde ideeën, gedachten en richtingen voor. De andere leden reageerden daarop en gaven hun mening. Ook de ambtelijke ondersteuning vanuit de verschillende geledingen gaf input en praatte mee. Het was vervolgens de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn die voorstellen in het college bracht.

Het Bestuurlijk Team heeft door de jaren heen een ontwikkeling doorgemaakt dat in onderstaande figuur wordt weergegeven.

**Figuur 1: Tijdlijn ontwikkeling Bestuurlijk Team**



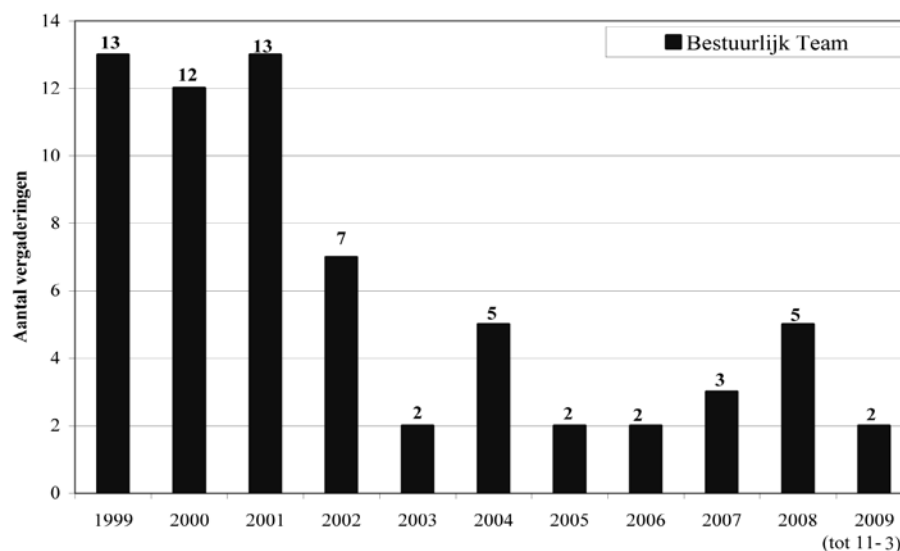
Bron: Policy Research Corporation

Het werken met het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn is *een* vorm van intercollegiale voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming. Ook andere vormen vonden en vinden plaats, zoals bijvoorbeeld bilaterale besprekingen tussen bestuurders of gecombineerde staven. In het project Noord/Zuidlijn was ook sprake van deze andere vormen van intercollegiaal overleg, maar het

Bestuurlijk Team was, op twee kortere tijdsperioden na, een vaste bestuurlijke vorm van overleg.

Uit onderstaande *Figuur 2* blijkt dat in de jaren voorafgaand aan de verlening van de subsidiebeschikking en het go-besluit, het Bestuurlijk Team gemiddeld maandelijks bij elkaar kwam en na de opschorting in 2002-2003, enkele keren per jaar bijeen kwam (met een onderbreking in de tweede helft van 2005).

**Figuur 2: Overzicht frequentie vergaderingen Bestuurlijk Team**



Bron: Policy Research Corporation

### IV.3. Invulling rol college in project Noord/Zuidlijn

#### IV.3.1. De periode ultimo 1988 tot en met medio 1998

Het eerste decennium van het project Noord/Zuidlijn kende een viertal portefeuillehouders:

- M. van der Vliet ( PvdA): 3 september 1986 - 18 mei 1990
- R. ten Have (D66): 18 mei 1990 – 19 april 1994
- E. Bakker (D66): 19 april 1994 – 13 januari 1998
- L.M. Cornelissen (D66): 13 januari 1998 – 14 april 1998

De eerste jaren stonden vooral in het teken van het bepalen van de randvoorwaarden voor het project Noord/Zuidlijn (technisch<sup>179</sup>, financieel, organisatorisch<sup>180</sup>, vervoerskundig<sup>181</sup>), aan de hand van voorstellen vanuit de projectorganisatie. Zo werd in de periode 1988-1991, naar aanleiding van enkele

179 Studies ten behoeve van nieuwe verbindingen openbaar railvervoer in en om Amsterdam, 15 november 1990. Ontwerp-Verkeers- en Vervoerplan Amsterdam 1990, 25 april 1991. Studie ondergronds openbaar vervoer deel 2, 13 juni 1991. Nota van Uitgangspunten voor de IJ-oeveren "Amsterdam naar het IJ"; 18 juni 1991.

180 Toornend & partners, 1994.

181 Derde studiefase Noord/Zuidlijn, juli 1993, GVB ism dRO, Ingenieursbureau Amsterdam en NS.

onderzoeken<sup>182</sup> naar tracévarianten voor een mogelijke Noord/Zuidlijn, besloten dat het tracé via een diepgeboorde variant gerealiseerd zou worden. Na dit besluit werden in de daaropvolgende periode diverse processen geïnitieerd met betrekking tot technische ontwerpen<sup>183</sup>, vervoerswaarde<sup>184</sup> en financiering. Betreffende de financiering werd in 1993 door het college contact met het Rijk gelegd over een mogelijke subsidie. Dit resulteerde in 1994 in een akkoord op hoofdlijnen tussen het Rijk en de regio Amsterdam over de investeringen ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkelingen van de regio Amsterdam in de periode 1995-2005. Tegelijkertijd werd in 1994 de projectorganisatie opgericht in een duale structuur, met daarin een prominente rol voor het adviesbureau Witteveen & Bos.

De voorbereiding van de besluitvorming met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn vond hoofdzakelijk plaats in de staf van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Teneinde in een overkoepelend overleg de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad te kunnen bespreken, werd op 29 augustus 1995 door het college besloten tot instelling van een Bestuurlijk Team Ruimtelijke Strategie. In dit Bestuurlijk Team Ruimtelijke Strategie kwam het project Noord/Zuidlijn slechts zijdelings aan de orde. Het Bestuurlijk Team Ruimtelijke Strategie werd medio 1997 opgeheven.

In 1996<sup>185</sup> werd het principebesluit tot aanleg, en hiermee de definitieve tracékeuze, vastgelegd. Hiermee werd een aantal randvoorwaarden geconcretiseerd. Op grond van de historie met de Oostlijn metro werd breed uitgedragen<sup>186</sup> dat geen sprake mocht en zou zijn van sloop en hinder voor de stad. Politiek-bestuurlijk werd bepaald dat het tracé werd verplaatst naar de Ferdinand Bolstraat. Daarnaast leverde dit een hogere vervoerswaarde en een extra bijdrage van het Rijk van € 150 miljoen op, maar tegelijkertijd ook hogere kosten en een sterk toegenomen complexiteit/risicoprofiel van het project Noord/Zuidlijn. Wanneer een jaar later, in 1997, het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn door middel van een referendum bij de bevolking werd getoetst, bleek dat de meeste stemmers tegen de Noord/Zuidlijn waren (65% van de stemmers stemde tegen). Desalniettemin kon het project Noord/Zuidlijn worden gecontinueerd omdat de opkomstdrempel niet bereikt werd. Politiek en bestuurlijk werd in 1997 geen aanleiding gezien om, gegeven de uitslag van het referendum, het project Noord/Zuidlijn nog eens te herbezien<sup>187</sup>.

#### **IV.3.2. *Onderhandelingen met het Rijk en subsidiebeschikking (juni 1998 - juni 2000)***

Voorafgegaan door een nauwe samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, werd in juni 1998 de subsidieaanvraag ingediend, waarop in 1999 de onderhandelingen met het Rijk volgden. Portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in deze periode was de heer Köhler (GroenLinks; 14 april 1998 – 1 juni 2001).

182 Studies ten behoeve van nieuwe verbindingen openbaar railvervoer in en om Amsterdam, 15 november 1990. Ontwerp-Verkeers- en Vervoerplan Amsterdam 1990, 25 april 1991. Studie ondergronds openbaar vervoer deel 2, 13 juni 1991. Nota van Uitgangspunten voor de IJ-oever "Amsterdam naar het IJ", 18 juni 1991.

183 Vrijgeven voor inspraak van het programma van eisen en het schetsmatig voorontwerp met betrekking tot de Noord-Zuidlijn, 18 mei 1995: Gb Afd 1, nr 302.

184 GVB ism dRO, Ingenieursbureau Amsterdam en NS, juli 1993.

185 Raadsvergadering 27 november 1996.

186 Program-akkoord 1990, raadsvergadering 16 mei 1990, Gb Afd 1.

187 26 juni 1997: Gb Afd 1, nr 369.

In 1999 werd, op voordracht van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, besloten<sup>188</sup> tot instelling van een Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn (hierna: 'Bestuurlijk Team') dat zich volledig zou bezighouden met de Noord/Zuidlijn. Tot instelling van een dergelijk gremium werd besloten om de onderhandelingen met de minister van Verkeer en Waterstaat aangaande de subsidieaanvraag te begeleiden. Voorafgaand aan de formele instelling van het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn, maar na de afschaffing van het Bestuurlijke Team Ruimtelijke Strategie, vond al veelvuldig bilateraal overleg plaats tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Financiën.<sup>189</sup> Daarnaast overlegde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn met zijn eigen staf, te weten de staf IVV. In deze staf was de Noord/Zuidlijn slechts één van de vele onderwerpen die werden besproken. Dit had tot gevolg dat men in de staf IVV zeer algemeen concept raadsvoordrachten<sup>190</sup> besprak en amendeerde, alsmede ieder kwartaal de kwartaalrapportage bekeek en waar nodig accentverschuivingen aanbracht<sup>191</sup>.

In het Bestuurlijk Team werd daarentegen alleen over het project Noord/Zuidlijn gesproken. Het Bestuurlijk Team bestond uit de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, de wethouders Financiën en Ruimtelijke ordening alsmede enkele ambtelijke- en projectvertegenwoordigers (projectdirecteur Noord/Zuidlijn, financiële managers en bestuursadviseur). Een afschrift van alle notulen van de Bestuurlijk Team vergaderingen ging naar het college.

In de periode 1999 – juni 2000 werd maandelijks vergaderd door het Bestuurlijk Team. Het Bestuurlijk Team besprak in eerste instantie de stand van zaken met betrekking tot de subsidieaanvraag en zette de lijn uit voor de onderhandelingen met het Rijk<sup>192</sup>. De uitkomsten van de onderhandelingen werden ook besproken, waarop discussie plaatsvond<sup>193</sup> over sommige implicaties (onder andere renteverliezen). Uit de besprekingen en gevoerde correspondentie met het Rijk bleek dat het Bestuurlijk Team teleurgesteld was over het aanbod van het Rijk, maar dat de leden elkaar stimuleerden om er, gegeven de omstandigheden, het beste van te maken<sup>194</sup>.

Naast discussies over de implicaties van de onderhandelingen, werden ook bepaalde second opinions (auditcommissie<sup>195</sup>) en zelfs third opinions (extern<sup>196</sup>) gehouden en besproken, vooral met betrekking tot technische risico's. Hieruit vloeide voort dat diverse deskundigen niet eensluidende meningen waren toegedaan, waarbij ter reactie hierop door de wethouders werd aangegeven dat dit het lastig maakte een op voorhand goede keuze te maken over het juiste ontwerp<sup>197</sup>.

188 Collegevergadering 16 februari 1999.

189 Openbaar verhoor dhr. H. Groen, 16 september 2009.

190 Staf IVV 8 maart 1999, 12 februari 2000 en 13 november 2000.

191 Staf IVV 9 oktober 2000 en 30 oktober 2000.

192 Bestuurlijk Team 19 maart 1999.

193 Bestuurlijk Team 28 mei 1999, 23 november 1999.

194 Bestuurlijk Team 9 april 1999 en 28 mei 1999. Brief college aan ministerie Verkeer en Waterstaat, 16 juni 1999, openbare verhoren de heren H. Groen, F. Köhler, 16 september 2009 en D. Stadig, 25 september 2009.

195 Adviesrapport nr. 9, Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de in december 1999 en januari 2000 aan haar verstrekte informatie over de Ceintuurbaan, 16 februari 2000.

196 De heren Benthem en De Wijs.

197 Bestuurlijk Team, 24 maart 2000.

Het college besprak de (tussentijdse) uitkomsten van de onderhandelingen met het Rijk<sup>198</sup>. Er was eensgezindheid binnen het college als het ging om de afkeuring van de houding van het Rijk jegens Amsterdam. Er was op dit punt een sterk “wij-gevoel” aanwezig<sup>199</sup>. Het college stuurde in maart 1999<sup>200</sup> een brief naar de minister van Verkeer en Waterstaat om uit te leggen dat met een vaste bijdrage voor de Noord/Zuidlijn de risico's voor Amsterdam te groot werden. Na de onderhandelingen met het Rijk leefde binnen het college het gevoel dat Amsterdam geen andere keuze had dan de subsidiebeschikking<sup>201</sup> en het daarbij behorende vaste karakter maar te aanvaarden. Binnen het college werd echter verschillend gedacht over het direct aanvaarden van de onderhandelingsuitkomsten of het eerst nog dooronderhandelen over enkele openstaande punten, waaraan ook nog aanzienlijke financiële componenten waren verbonden<sup>202</sup>. De subsidiebeschikking werd aanvaard mede vanwege de bestuurlijke wens en de ambtelijk aangegeven nut en noodzaak om de Noord/Zuidlijn aan te leggen.<sup>203</sup> Het college stond daarbij wel stil bij het hiermee voor Amsterdam sterk gewijzigde financiële risico, maar werkte op dat moment geen alternatieven of terugvalopties uit. De gedachte was dat Amsterdam genoeg geld had om dit financiële risico te dragen<sup>204</sup>.

#### **IV.3.3. Aanbestedingen en go-besluit (juni 2000 – oktober 2002)**

De eerste aanbestedingsronde vond plaats onder de verantwoordelijkheid van portefeuillehouder Köhler. Vanaf 1 juni 2001 tot en met 30 september 2002 was de heer Dales (VVD) portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. De tweede en derde aanbestedingsronde (juni 2002-juni 2002), alsmede de voorbereiding van het go-besluit van het college (24 juni 2002) en de raad (9 oktober 2002) hebben onder de verantwoordelijkheid van portefeuillehouder Dales plaatsgevonden.

Bij de instelling van het portefeuillehouderschap van de heer Dales werd een aparte staf opgericht ten behoeve van het project Noord/Zuidlijn, genaamd 'staf Noord/Zuidlijn'. Dit was een staf van de portefeuillehouder (wethouder Verkeer & Vervoer) waarin, naast de portefeuillehouder, zowel de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn (en soms het Adviesbureau Noord/Zuidlijn) als enkele ambtelijke vertegenwoordigers (onder meer van de directie Stedelijke Bestuursadvisering) zitting hadden.

In de periode tussen de aanvaarding van de subsidiebeschikking tot aan het go-besluit werd intensief vergaderd door het Bestuurlijk Team. De aanbestedingsstrategie en resultaten waren vaak onderwerp van gesprek binnen het Bestuurlijk Team<sup>205</sup>. Besproken werden ook de uitkomsten van de audit door Horvat<sup>206</sup> die aangaf dat de ramingen, die de toetssteen vormden bij de eerste aanbestedingsronde, 10% tot 30% te laag waren. Aanpassingen

198 20 maart 1999, 11 juni 1999.

199 Openbare verhoren dhr. H. Groen, F. Köhler, 16 september 2009.

200 Brief 16 maart 1999 van gemeente Amsterdam aan ministerie Verkeer en Waterstaat.

201 Bestuurlijk Team 2 april 1999.

202 Openbare verhoren dhr. H. Groen, dhr. F. Köhler, 16 september 2009.

203 Openbare verhoren dhr. H. Groen, dhr. F. Köhler, 16 september 2009 en dhr. D. Stadig, 25 september 2009.

204 Openbare verhoren dhr. H. Groen, 16 september 2009 en dhr. D. Stadig, 25 september 2009.

205 Bestuurlijk Team 13 oktober 2000, 24 november 2000, 22 december 2000, 27 februari 2001, 22 mei 2001, 7 september 2001, 2 november 2001, 15 februari 2002, 2 april 2002, 14 mei 2002, 4 juni 2002.

206 Bestuurlijk Team 19 januari en 27 februari 2001.

van de aanbestedingsstrategie werden steeds besproken in het Bestuurlijk Team. In het Bestuurlijk Team werd door de wethouder Ruimtelijke Ordening gevraagd<sup>207</sup> om het in beeld brengen van andere beleidsopties waaronder het afblazen van het project Noord/Zuidlijn, faseringsalternatieven, alternatieven voor de Ferdinand Bolstraat en het oude tracé door de Boerenwetering.

Ook in het college kwam het project Noord/Zuidlijn vaak aan de orde. Verschillende keren kwam de stand van zaken van de eerste, tweede en derde aanbestedingsronde in het college aan de orde<sup>208</sup>. Het college werd gevraagd in te stemmen met de vervolgstrategie op de complexe contracten. Ook werd besloten om nog een poging te wagen bij het Rijk voor extra budget.<sup>209</sup> In diezelfde vergadering<sup>210</sup> werd ook aan het college voorgelegd te laten onderzoeken wat de consequenties zijn van eventueel afstel, uitstel of fasering van de Noord/Zuidlijn inclusief alternatieven, hetgeen twee weken eerder werd besproken in het Bestuurlijk Team. Het college besloot dit onderzoek<sup>211</sup> te laten uitvoeren.

In de samenvatting van het onderzoek werd gesteld dat het onderzoek het karakter had van een quick scan, hetgeen betekende dat de resultaten indicatief waren<sup>212</sup>. De belangrijkste conclusie was dat geen van de besparingsalternatieven voor Amsterdam soelaas boden: veranderingen van plannen kostten of teveel geld, gingen ten koste van de kwaliteit van de lijn, of konden problemen opleveren met het Rijk (in verband met afwijking ten opzichte van de overeengekomen subsidieregeling). De gevolgen van het afblazen van het project Noord/Zuidlijn waren volgens de studie voor Amsterdam Noord rampzalig en bovendien zouden de NLG 300 miljoen (€ 136 miljoen) die reeds waren uitgegeven voor niets zijn geweest<sup>213</sup>.

#### **Alternatieven voor de Noord/Zuidlijn**

##### *Afblazen van het project Noord/Zuidlijn*

De onderzoekers concludeerden dat de NLG 300 miljoen (€ 136 miljoen) die reeds in de Noord/Zuidlijn waren gestopt dan voor niets zouden zijn geweest en er bovendien een nieuw plan gemaakt zou moeten worden voor de verbetering van het openbaar vervoer wat tot rampzalige gevolgen voor Noord zou leiden. Daarnaast, zo waren de onderzoekers van mening, zou de positie van de binnenstad ten opzichte van perifere locaties in agglomeratie en regio verslechteren en de gewenste verbetering van de kostendekkingsgraad van het GVB zou zwaar onder druk komen te staan. Derhalve oordeelde de onderzoekers dat de situatie zonder Noord/Zuidlijn veel grotere risico's voor de aantasting van het voorzieningenniveau had dan eentje met.

207 Bestuurlijk Team 2 maart 2001.

208 Collegevergaderingen 13 en 21 maart 2001, 26 maart 2002, 27 augustus 2002, e.a.

209 Collegevergaderingen 13 maart 2001 en vervolg op 21 maart 2001.

210 Collegevergaderingen 13 maart 2001 en vervolg op 21 maart 2001.

211 Besparingsalternatieven Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, 16 november 2001 dIVV.

212 Besparingsalternatieven Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, 16 november 2001 dIVV, blz. 5.

213 Besparingsalternatieven Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, 16 november 2001 dIVV.

*Fasering van het huidige plan (bijv. uitstel of ondergrondse stations na elkaar bouwen)*

Dit zou extra kosten met zich meebrengen, vanwege het langer in stand moeten houden van de projectorganisatie. Bovendien, zo was men van mening, was de ontwikkeling van de markt ongewis, dus was het moeilijk in te schatten wat het financieel zou opleveren.

*Wijziging van het huidige plan*

Wijziging van het huidige plan zou waarschijnlijk een korting op de Rijkssubsidie inhouden. Daarnaast zou de procedure vertraagd worden met twee tot drie jaar en zou zelfs eventueel een nieuw referendum gehouden dienen te worden. Het onderzoek kwam dan ook tot de conclusie dat wijziging alleen een alternatief was als de Rijksoverheid zou afzien van een korting op de lump sum. Dan zou dit alternatief een besparing voor de gemeente van ruim NLG 160 (€ 73) miljoen opleveren. Hierbij was de vervoerswaarde dan echter lager en de ligging bij het station RAI minder gunstig.

*Bron: Besparingsalternatieven Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, 16 november 2001 dIVV.*

Wanneer de rapportage alternatieven Noord/Zuidlijn maanden later werd besproken<sup>214</sup>, deelde het Bestuurlijk Team de conclusie dat er geen reële alternatieven waren, mede omdat het project al te ver heen was.<sup>215</sup> Ook het college kwam tot de conclusie dat er geen goede alternatieven waren.

Het Bestuurlijk Team werd zeer uitvoerig op de hoogte gehouden van alle stappen in het aanbestedingsproces en de voorstellen van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voor de route voorwaarts werden stevast uitgebreid toegelicht en besproken. De stijging van de gemeentelijke bijdrage van maximaal € 132 miljoen kwam ter sprake, de mogelijke dekkingsbronnen daarvoor en de vraag met hoeveel het aanbestedingsresultaat nog zou moeten worden verbeterd<sup>216</sup>.

Op 14 mei 2002 werd in het Bestuurlijk Team door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gevraagd waar er ruimte zat voor dekking van een dan nog resterend gat van € 18 miljoen. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn antwoordde desgevraagd dat men onder meer nog mogelijkheden zag bij de prijzen voor de diepwanden. Ook bij het contract Centraal Station was er nog ruimte. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gaf aan een gat van € 18 miljoen onacceptabel te vinden<sup>217</sup>. In de vergadering van het Bestuurlijk Team van 11 juni 2002 merkte de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn op dat de waarde van risico's groter was dan de totale waarde van het risicofonds. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn gaf aan dat de risico's zich dan volledig en in volle omvang zouden moeten materialiseren. Ook vroeg de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de adjunct directeur Techniek<sup>218</sup> of de uitkomst van het hele aanbestedings- en onderhandelingsproces verantwoord was en of er geen problemen werden doorgeschoven. Hierop werd gezegd dat verantwoorde risicoafspraken waren gemaakt en dat geen problemen werden doorgeschoven.

214 Bestuurlijk Team 28 september 2001.

215 Openbaar verhoor dhr. D. Stadig, 25 september 2009.

216 Bestuurlijk Team 4 december 2001, 7 januari 2002.

217 Bestuurlijk Team 14 mei 2002.

218 Stafvergadering Noord/Zuidlijn 28 mei 2002.

Binnen het college bestond enthousiasme dat het gelukt was de complexe contracten aan te besteden binnen de financiële marges<sup>219</sup>. De concept-raadsvoordracht over het go-besluit werd op 25 juni 2002 in het college goedgekeurd. Wanneer het college de raadsvoordracht voor het go-besluit besprak, kwamen ook de risicoreserveringen ter sprake. Het college stemde in en er ging een persbericht<sup>220</sup> uit dat het college instemde met de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

Na het zomerreces kwam de aanleg van de Noord/Zuidlijn nog een paar keer aan de orde in het college. Het college vernam mondeling dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn eind augustus een brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn had ontvangen aangaande de risico's van het project Noord/Zuidlijn en dat deze bevestigde dat de risico's aanvaardbaar zijn<sup>221</sup>.

Vlak voor het go-besluit besprak<sup>222</sup> het college een ingediend referenduminitiatief met betrekking tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn, waarbij het college aangaf dat het initiatief niet referendabel is. In het college passeerden ook de antwoorden op de vragen die door de raad werden gesteld. In de openbare verhoren kwam naar voren dat sommige leden van het college de indruk hadden dat het project Noord/Zuidlijn wel eens duurder zou kunnen worden, maar dit werd niet uitgesproken in het college<sup>223</sup>. In de openbare verhoren is bovendien naar voren gekomen dat de gedachte dat de aanleg van de Noord/Zuidlijn doorgang kon vinden en de voordelen die dat met zich meebracht, zwaarder wogen<sup>224</sup>.

Analyse van de notulen van het Bestuurlijk Team leidt tot de vaststelling dat in het Bestuurlijk Team geen inhoudelijke aandacht werd besteed aan de vraag of en hoe de projectorganisatie was geëquipeerd en voorbereid op de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn. Daarnaast werd niet gesproken over een, al dan niet, externe toets op de contracten. Met betrekking tot de hoogte van de post onvoorzien en het risicofonds stelde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn vragen aan de projectdirectie en gaf hij aanwijzingen, maar tussen de leden van het Bestuurlijk Team vonden geen inhoudelijke discussies plaats.

#### **IV.3.4. Bestuurlijke sturing in de uitvoeringsfase (tot medio 2006)**

Nadat het go-besluit werd genomen in oktober 2002 brak de uitvoeringsfase aan. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in de periode 30 september 2002 tot en met 26 april 2006 was de heer Van der Horst (VVD). Hij verzocht<sup>225</sup> het college in november 2002 in te stemmen met het tot nader orde opschorten van het Bestuurlijk Team. De gedachte was dat een Bestuurlijk Team voorlopig niet nodig was, omdat de bestuurlijke en politieke besluiten waren genomen en de financiële kaders waren bepaald<sup>226</sup>. Stafoverleg en bilaterale besprekingen met collega-wethouders (zoals de gezamenlijke projectenstaf van de wethouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Ruimtelijke Ordening) moesten

219 Collegevergadering 25 juni 2002.

220 Persbericht 25 juni 2002.

221 Collegevergadering 27 augustus 2002, openbaar verhoor dhr. Köhler, 16 september 2009.

222 Collegevergadering 3 oktober 2002.

223 Openbaar verhoor dhr. D. Stadig, 25 september 2009.

224 Openbaar verhoor dhr. D. Stadig 25 september 2009.

225 Collegevergadering 5 november 2002.

226 Openbaar verhoor dhr. Van der Horst, 28 september 2009.



voldoende zijn. Dit voorstel werd door het college overgenomen<sup>227</sup>. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn maakte vooral zelf de afweging wanneer en hoe het college te betrekken en besluiten aan het college voor te leggen.

In de eerste periode van de uitvoeringsfase werden vooral stukken over de stand van zaken over het verzekeringsdossier in het college geagendeerd. Het college had immers aangegeven dat het project verzekeraar was<sup>228</sup> en vanuit de raad was het college op 9 oktober 2002 via een motie<sup>229</sup> opgedragen het project Noord/Zuidlijn te verzekeren. In de periode nadien bleek dit moeilijk en de stand van zaken werd enkele keren in het college door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn toegelicht<sup>230</sup>. Daarnaast werd mondeling door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn regelmatig de stand van zaken van de uitvoering toegelicht<sup>231</sup>.

De start van de uitvoering was omgeven door vele problemen. Aannemers ondervonden veel tegenwerking<sup>232</sup> en het omgevingsmanagement functioneerde niet goed<sup>233</sup>. De portefeuilles Ruimtelijke Ordening en het Bouwtoezicht vielen onder een andere wethouder. Er was een projectenstaf ingericht waarin de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Ruimtelijke Ordening afstemming pleegden. De toenmalige directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn verzocht echter begin 2003 aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn om, naar aanleiding van complicaties op zowel operationeel (stad) als bestuurlijk niveau (Europaplein), het Bestuurlijk Team wederom te laten samenkomen. Dit verzoek werd afgewezen omdat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn van mening was dat extra bilaterale gesprekken en stafvergaderingen afdoende waren.

De overschrijdingen en de knelpunten in de uitvoering kwamen uitgebreid in de wekelijkse stafvergaderingen van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de orde<sup>234</sup>. Na herhaaldelijke verzoeken van verschillende betrokkenen en nadat duidelijk werd – mede door brieven van aannemers – dat het niet goed liep met het project Noord/Zuidlijn, kwam het Bestuurlijk Team vanaf oktober 2003 weer bijeen. Op dat moment kondigde zich ook de eerste grote overschrijding aan.

Vanaf het moment dat het Bestuurlijk Team weer bijeen kwam, was het Bestuurlijk Team een gremium waarbinnen een paar keer per jaar de hoofdlijnen van het project Noord/Zuidlijn werden besproken. Eens per jaar stond de financiële prognose voor het komende jaar op de agenda en werden de kosten(overschrijdingen), risico-analyses en planning besproken<sup>235</sup>. Vanaf april 2005 tot aan het aantreden van het nieuwe college heeft echter slechts één Bestuurlijk Team vergadering plaatsgevonden. Hierin<sup>236</sup> werd de financi-

227 Collegevergadering 5 november 2002.

228 Brief van het college, 7 oktober 2002.

229 Motie Bijlsma 2002, nr. 546.

230 Collegevergaderingen 26 november 2002, 18 februari 2003, 1 april 2003, 8 april 2003.

231 Openbaar verhoor dhr. Van der Horst, 28 september 2009.

232 Zie hoofdstuk knelpunten in de uitvoering.

233 Brief van Max Bögl 20 oktober 2003 aan Projectbureau Noord/Zuidlijn. Brief CSO 29 oktober 2003 aan Projectbureau Noord/Zuidlijn. Openbaar verhoor van dhr. L Haanen (bestuursadviseur) 23 september 2009.

234 Staf Noord/Zuidlijn 3 maart 2003, 14 april 2003, 27 oktober 2003, 23 februari 2004, 8 maart 2004.

235 Bestuurlijk Team 30 maart 2004, 24 februari 2005.

236 Bestuurlijk Team 27 februari 2006.

ele prognose besproken. Bij deze bespreking van de financiële prognose volgde het Bestuurlijk Team<sup>237</sup> de lijn van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en legde het advies van de Financiële Adviesgroep, dat werd ingebracht door de wethouder Financiën, naast zich neer. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn rapporteerde vervolgens aan het college een beperkte behoefte aan bijkomende gemeentelijke middelen (€ 14.8 miljoen), in tegenstelling tot het advies van Concern Financiën aan de wethouder Financiën. Het advies van de Financiële Adviesgroep werd niet meegezonden aan het college. De Financiële Adviesgroep stelde vervolgens een memo op (d.d. 27 februari 2006) en bracht haar advies via de wethouder Financiën, alsnog in bij het college. Op 28 februari 2006 werd deze kostenprognose in het college besproken. Het college nam het volgende besluit: *“Het college volgt de bestendige lijn van de verantwoordelijke portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, tenzij er nog een verschil van inzicht blijft bestaan tussen de wethouder Financiën en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.”* Dit punt is nadien niet meer teruggekomen in het college.

Kwartaalverslagen werden altijd naar het college gestuurd. Meestal werden de kwartaalrapportages voor kennisgeving aangenomen<sup>238</sup>, soms wijdde het college er een bespreking aan. Daarnaast werd de stand van zaken aan het college gemeld van problemen met aannemers<sup>239</sup>, de stand van zaken van uitvoering van het werk en de daarbij optredende problemen. In het college werden de (uitkomsten) van onderzoeken die werden verricht naar het functioneren van de projectorganisatie besproken<sup>240</sup> en de voorgenomen veranderingen op directieniveau in de projectorganisatie. Daarnaast kwamen altijd de raadsvoordrachten voor de uitvoeringskredieten langs in het college. Dreigende en feitelijke kostenoverschrijdingen werden gemeld aan het college en werden besproken<sup>241</sup>. Ook de resultaten van de onderzoeken van de commissie Sorgdrager en Faithful & Gould werden besproken<sup>242</sup> en daarnaast werd tot implementatie van de aanbevelingen besloten<sup>243</sup>. Voorafgaand aan de behandeling van bovengenoemde onderzoeken in het college heeft geen bespreking van deze onderzoeken in het Bestuurlijk Team plaatsgevonden; in de periode 5 maart 2005 - januari 2006 vonden geen vergaderingen van het Bestuurlijk Team plaats.

#### **IV.3.5. Bestuurlijke sturing vanaf medio 2006**

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in de periode 26 april 2006 tot en met 11 maart 2009 was de heer Herrema (PvdA). Bij het aantreden van het nieuwe college was duidelijk dat er nieuwe kostenoverschrijdingen aan zaten te komen<sup>244</sup>. Mede hierom zette het college in 2006 in op een beleid van ‘optimisme naar realisme’<sup>245</sup>. De route die de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voorstond om te komen tot een beter zicht op het project Noord/Zuidlijn werd binnen het college besproken en gesteund. Er werd binnen het college

237 Bestuurlijk Team 27 februari 2006.

238 Collegevergadering 10 december 2002, 11 februari 2003, 22 maart 2005, 17 mei 2005.

239 Collegevergadering 17 september 2003.

240 Collegevergadering begin 2005, rapportage Kieft. Zie ook collegevergadering 28 juni 2005 waarin wordt verwezen naar eerdere bespreking van audits.

241 Collegevergadering 11 november 2003. Openbaar verhoor dhr. Van der Horst, 28 september 2009.

242 Collegevergadering 28 juni 2005.

243 Collegevergadering 11 oktober 2005, Implementatieplan Sorgdrager.

244 Openbaar verhoor dhr. T. Herrema en dhr. M. van der Horst, 28 september 2009.

245 Openbaar verhoor dhr. T. Herrema en dhr. L. Asscher 28 september 2009.

gesproken over de vraag wat er nog meer nodig was om van optimisme naar realisme te komen.<sup>246</sup>

Binnen de staf Noord/Zuidlijn was de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zeer gefocust op het kostenplaatje van de Noord/Zuidlijn. Zo werd regelmatig een tussenstand alsmede een toelichting op de stand van de projectkosten gevraagd, één en ander nog naast het kwartaalverslag dat altijd de revue passeerde.<sup>247</sup> De zienswijze van 'optimisme naar realisme' werd ondersteund door het Bestuurlijk Team waarbij de bijeenkomsten van het Bestuurlijke Team werden gebruikt om nader uit te werken hoe de zienswijze nader kon worden toegepast in de praktijk<sup>248</sup>. Het Bestuurlijk Team boog zich over de vraag hoe moest worden omgegaan met de problemen tussen gemeente en aannemers en de ongunstige juridische positie van de gemeente als gevolg van de contracten.<sup>249</sup> Daarnaast besprak het Bestuurlijk Team de strategie van de onderhandelingen met de aannemers.<sup>250</sup> Het uitgangspunt was dat hiermee de continuïteit van het project Noord/Zuidlijn (door middel van voorgestelde betere samenwerking) gewaarborgd was en dat, ondanks de kosten die met het dichtschroeiën gemoeid waren, de risicopositie van de gemeente werd verbeterd.<sup>251</sup>

Het Bestuurlijk Team besprak ook de vormgeving van de projectorganisatie: er werden audits geïnitieerd door onder andere de heren Buck en Buis en de heren Korf en Horvat.<sup>252</sup> De onderzoekers werden in het Bestuurlijk Team uitgenodigd voor een toelichting.<sup>253</sup> De samenvoeging van het Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn werd bediscussieerd<sup>254</sup>, alsmede de aanscherping van de planningsmethodieken<sup>255</sup> en het verzwaren van de rol van de Financiële Adviesgroep. Al deze voornoemde aspecten waren in het Bestuurlijk Team aan de orde gekomen en werden vervolgens aan het college ter besluitvorming voorgelegd.<sup>256</sup> Zo besprak het college het 'dichtschroeiën' oftewel heronderhandelen van de contracten<sup>257</sup>, het omvormen van de projectorganisatie, de kwaliteit van de prognoses en de financiële checks and

246 Zie bijvoorbeeld Collegevergadering 2 september 2008, uitkomst onderhandelingen met aannemer Max Bögl.

247 Stafvergadering Noord/Zuidlijn 4, 11 september 2006, 11 december 2006, 29 januari 2007, 5 februari 2007.

248 Bestuurlijk Team 12 september 2006 en 18 februari 2008: Projectbureau Noord/Zuidlijn, Implementatieplan, Second opinion kosten en planning en 0-meting verbetertraject projectbeheersing, 24 januari 2008.

249 Bestuurlijk Team 18 februari 2008.

250 Bestuurlijk Team 26 mei 2008.

251 Openbare verhoren dhr. T. Herrema, M. van Poelgeest, L. Asscher, 28 september 2009.

252 Bestuurlijk Team 18 december 2007.

253 Onder meer het Bestuurlijk Team 18 december 2007 en 5 maart 2009.

254 Bestuurlijk Team 19 januari 2007: Bespreking rapport Buck en Buis en bespreking notitie projectmanagement Noord/Zuidlijn (Vehmeyer, Van Vliet, V. Veldhuizen, Groot, 11 januari 2007). Bestuurlijk Team 18 december 2007: Bespreking Horvat & Partners, Second Opinion op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam (deel 1), financiële prognose van 1 januari 2008, 13 december 2007 en J. Odijk e.a., Rapportage '0-meting verbetertraject projectbeheersing Noord/Zuidlijn', 5 december 2007.

255 Bestuurlijk Team 5 maart 2008: Horvat & Partners, Second Opinion (deel 3) ten aanzien van kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam, 19 december 2008. Bestuurlijk Team 14 maart 2008: Concept financiële prognose einde werk 2008 (Q4 2007).

256 Collegevergadering 16 september 2008, Bestuurlijk Team 18 februari 2008.

257 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Memo voor college en Raadscommissies, Afspraken met aannemers Noord/Zuidlijn*, 31 januari 2007. Zie voor een nadere detaillering het hoofdstuk "Aanbestedingen en contractvorming."

balances, en de rol van de Financiële Adviesgroep daarin. Bij belangrijke externe onderzoeken werden toelichtingen gegeven door de onderzoekers en ook het Projectbureau Noord/Zuidlijn verzorgde af en toe een toelichting.

Dat zich, ondanks het doorvoeren van diverse maatregelen, toch kostenoverschrijdingen in 2007 en 2008 voordeden, was voor het Bestuurlijk Team in deze fase des te meer reden om te bestuderen waar de oorzaken lagen en hoe men dit in de toekomst kon voorkomen.<sup>258</sup> In 2008 traden de verzakkingen op aan de Vijzelgracht en werden de werkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin stilgelegd. De problemen werden besproken in het Bestuurlijk Team<sup>259</sup> en in het college<sup>260</sup> en ook werd besproken onder welke financiële, technische en organisatorische randvoorwaarden de werkzaamheden zouden kunnen worden hervat.

De overschrijdingen naar aanleiding van de vierde kwartaalrapportage over 2008 leidden bij de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn tot de afweging dat hij, ondanks de steun van het college en de raad voor de ingezette koers, hier de politieke verantwoordelijkheid en consequenties voor zou nemen<sup>261</sup>. Bij deze laatste prognose werd het evident dat een externe commissie een rol moest spelen in het vervolgproces. Als gevolg hiervan werd commissie Veerman ingesteld<sup>262</sup>.

#### **IV.3.6. Analyse van de bestuurlijke sturing en coördinatie**

In de gehele periode is het project Noord/Zuidlijn met grote regelmaat in het college aan de orde geweest. Vanaf het vroege begin is het project Noord/Zuidlijn een dossier geweest dat veel politieke aandacht kreeg. Dit wordt verklaard vanwege de historie die Amsterdam had met het bouwen van de metro Oostlijn en de sporen die dit politiek, bestuurlijk en ambtelijk had achtergelaten.

Bij het bestuderen van de rol van het college blijkt dat het project Noord/Zuidlijn zeer regelmatig als agendapunt of actualiteit aan de orde is gekomen. Vanaf een vroeg moment in de planvorming en besluitvorming werden kwartaalrapportages opgesteld over de stand van zaken in het project Noord/Zuidlijn en deze werden naar het college gestuurd. Ook raadsvoordrachten en kredietvoorstellen gingen naar het college.

Het college heeft er in 1999 voor gekozen een Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn in te stellen. De gedachte was dat het in voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming belangrijk was om de meest betrokken wethouders onder leiding van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn met elkaar te laten overleggen over de stand van zaken, koers en richting van het project. De mening van collega-bestuurders kon worden gepeild. Het hoofddoel was het creëren van politiek draagvlak voorafgaand aan besluitvorming in het college.

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn was voorzitter van het Bestuurlijk Team en leidend in de besprekingen. De vergaderstukken werden onder de verant-

258 Bestuurlijk Team 29 oktober 2007, Bestuurlijk Team 18 februari 2008.

259 Onder meer Bestuurlijk Team 27 oktober 2008, 4 december 2008, 19 februari 2009.

260 Collegevergadering 16 september 2008, Collegevergadering, *Ombudsman over verzakking Vijzelgracht*, 28 oktober 2008.

261 Raadsnotulen, 11 maart 2009 alsmede openbaar verhoor dhr. T. Herrema, 28 september 2009.

262 Opdrachtformulering externe commissie Noord/Zuidlijn, 11 maart 2009.

woordelijkheid van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ambtelijk voorbereid. Na besprekingen in het Bestuurlijk Team werden collegevoorstellen door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aangeleverd aan het college. Deze voorstellen waren op politiek niveau afgestemd.

Het kwam regelmatig voor dat stukken in het college werden 'gehamerd', dat er met andere woorden geen bespreking en discussie in het college plaatsvond. Als het college daar aanleiding toe zag, vond echter wel een bespreking plaats binnen het college. Het is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn onduidelijk<sup>263</sup> in welke mate in de praktijk in het college discussies plaatsvonden over het project Noord/Zuidlijn en in welke mate dat leidde tot aanpassingen en amenderingen van voorstellen. Uit bestudering van de collegestukken en de besluitenlijsten kan worden opgemaakt dat de voorstellen in de regel ongewijzigd werden overgenomen door het college. Voor het college speelde hierin mee dat voorstellen reeds waren besproken in het Bestuurlijk Team<sup>264</sup>.

Hoewel collegebesluiten formeel in gezamenlijkheid worden genomen, is de visie en het voorstel van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in de praktijk dus bijna altijd leidend in het college. Interventies van andere collegeleden in de zin van het formeel aanleveren van alternatieve voorstellen zijn in algemene zin hoogst ongebruikelijk, gegeven de portefeuillevdeling. Andere collegeleden betrachten een zekere terughoudendheid waar het gaat om al te nadrukkelijke inmenging in het dossier van collega's.

Het bestuurlijke traject richting het college en het Bestuurlijk Team werd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voorbereid waarbij het stafoverleg van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn (staf Noord/Zuidlijn; voordien staf IVV) belangrijk was. In een stafoverleg werd de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn door middel van zijn ambtenaren en medewerkers van de projectorganisatie geïnformeerd over de ontwikkelingen in het project.

#### **IV.4. De rol van de burgemeester**

##### **IV.4.1. De bijzondere positie van de burgemeester**

De burgemeester treedt in de gemeente op in drie hoedanigheden: (1) lid en voorzitter van het college; (2) afzonderlijk bestuursorgaan en (3) voorzitter van de gemeenteraad. De rol van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan oriënteert zich in hoofdzaak op zijn taak in de sfeer van politie, brandweer en openbare orde. Een belangrijk verschil tussen de hoedanigheden van lid/voorzitter van het college en voorzitter van de gemeenteraad enerzijds en afzonderlijk bestuursorgaan anderzijds is dat de burgemeester dus kan optreden als eenhoofdig bestuursorgaan, terwijl hij bij de hoedanigheden van lid/voorzitter van het college en voorzitter van de gemeenteraad georiënteerd is op een ander bestuursorgaan, namelijk het college respectievelijk de gemeenteraad.

263 De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn moest zich, vanwege het feit dat er geen notulen bestaan van collegevergaderingen, verlaten op datgene wat hierover in de openbare verhoren werd gezegd, zonder dit te kunnen toetsen.

264 Openbaar verhoren dhr. D. Stadig, 25 september 2009 en M.J. Cohen, 29 september 2009.

De wethouders ontlenen hun mandaat aan de gemeenteraad, met daaronder liggend een politiek geprioriteerd collegeprogramma. De burgemeester wordt met inspraak van de raad door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar. Dit verschil in legitimatie, het verschil in zittingsduur en het bijzondere karakter van de drie afzonderlijke hoedanigheden betekent dat de rol van de burgemeester een wezenlijk andere is dan die van de andere bestuurders, de wethouders. Dit verschil kan ook goed worden geïllustreerd door de positie van de burgemeester te vergelijken met die van de minister-president. Ook de laatste is lid en voorzitter van een bestuurscollege – het kabinet –, maar geen voorzitter van de Tweede Kamer en ook geen afzonderlijk bestuursorgaan. Een en ander heeft tot gevolg dat de premier bij uitstek het politiek-bestuurlijke gezicht van het kabinet is, terwijl dat voor de burgemeester anders ligt. Een premier heeft bijvoorbeeld ook een directe betrokkenheid bij de totstandkoming van een regeerakkoord en bij de bemensing van zijn kabinet. De burgemeester daarentegen heeft meestal wel enige invloed op het collegeprogramma, maar speelt daarbij geen substantiële rol. Ook bij de samenstelling van het college is de invloed van de burgemeester gering. Deze wat meer afstandelijke positie van de burgemeester ten opzichte van de (partij)politieke prioritering maakt het ook mogelijk dat de burgemeester als onafhankelijke en neutrale voorzitter van de gemeenteraad kan optreden.

#### **IV.4.2. *Zorgplicht zonder bevoegdheden***

De Staatscommissie Elzinga en de wetgever namen in de dualiseringsoperatie het feit dat de burgemeester vanwege zijn bijzondere positie een zekere afstand heeft tot de (partij)politieke besluitvorming (eigenstandigheid) als uitgangspunt voor het introduceren van enkele nieuwe bevoegdheden, waaronder de voorschriften in art. 170 lid 1 en 2 en art. 53a van de Gemeentewet.

Wat betreft art. 170 is vooral lid 1, onderdeel a van betekenis: de burgemeester ziet toe op: 'een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken'. Deze voorschriften geven de burgemeester jegens de gemeentelijke bestuursorganen – college en raad – een zorgplicht. Bij gesignaleerde gebreken dienen de bevoegde organen – raad en college – maatregelen te treffen. Deze zorgplicht impliceert een bewaking van de kwaliteit, zowel naar inhoud als vorm. Daarbij overheerst echter, zowel ten aanzien van de raad als het college, de procedurele kant en wel omdat het inhoudelijke invloedsbereik van de burgemeester jegens de raad heel beperkt is. Dat geldt – hoewel in mindere mate vanwege de medeverantwoordelijkheid voor de besluitvorming – ook voor het college.

In algemene zin is er een zekere en noodzakelijke distantie van de burgemeester ten opzichte van de politieke besluitvorming. Daar staat echter tegenover dat er met betrekking tot de burgemeester tot op zekere hoogte een politieke (mede)verantwoordelijkheid van de burgemeester voor collegebesluiten bestaat, omdat de burgemeester lid en voorzitter is van het college, met de daarbij horende taken en bevoegdheden. Individuele wethouders hebben geen mogelijkheid zelfstandig te beslissen. Alle besluiten zijn collegebesluiten.

Uitgangspunt van de Staatscommissie Elzinga en de wetgever was de gedachte dat hoe sterker de eigenstandigheid is, des te beter de burgemees-

ter – boven of naast de partijen staande – het besluitvormingsproces kan bewaken. Bij de debatten over de dualisering is dit uitgangspunt ook bekritiseerd. De zorgplichten leveren geen bevoegdheden op, maar signaliseringstaken voor de burgemeester. Waar de burgemeester kwaliteitsgebreken signaleert, heeft alleen het bevoegde orgaan – raad of college – de mogelijkheid om deze gebreken te herstellen. De wetgever erkende deze spanning, maar achtte de burgemeesters goed in staat met deze veelvormige taak adequaat om te gaan<sup>265</sup>.

Sinds de dualisering heeft de burgemeester de taak gekregen om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen (art. 53a lid 1 Gem.wet), dat hij onderwerpen kan toevoegen aan de agenda van een collegevergadering (art. 53a lid 2 Gem.wet) en dat hij ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college kan voorleggen (art. 53a lid 3 Gem.wet). Dit laatste komt echter praktisch nooit voor, en gebruik van dit recht kan er toe leiden dat de collegiale verhoudingen sterk onder druk kunnen komen te staan<sup>266</sup>. Het eerste lid van artikel 53 is in die zin het belangrijkste en heeft te maken met het bewaken dat genomen besluiten door het college ook als zodanig collegiaal worden uitgedragen.

De algemene bepaling in art. 170 lid 3 van de Gemeentewet vormt formeel voor de burgemeester een eerste aanknopingspunt om zich ook met de kwaliteit van de besluitvorming van de gemeenteraad in te laten. De betrokkenheid daarbij vloeit ook reeds voort uit zijn rol als raadsvoorzitter. Uit die positie vloeien diverse bevoegdheden voort. De uitoefening van die bevoegdheden staat in het teken van een ordelijk en kwalitatief goed verloop van de raadsvergaderingen en ervoor te zorgen dat iedereen tot zijn recht komt. Via het contact met de griffier, en het presidium is de burgemeester betrokken bij het nadenken over de meest adequate besluitvorming in de gemeenteraad en op die manier medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de besluitvorming van de raad, één en ander met inachtneming van de politieke autonomie van de raad voor de inhoud van de te nemen besluiten.

#### **IV.4.3. Invulling rol van de burgemeester in het project Noord/Zuidlijn**

Er zijn meerdere burgemeesters<sup>267</sup> betrokken geweest bij het project Noord/Zuidlijn. De huidige burgemeester heeft aangegeven dat hij, als benoemde voorzitter van het college, het als zijn belangrijkste rollen ziet om enerzijds ervoor te zorgen dat besluiten ordentelijk tot stand komen en anderzijds te trachten de eenheid van het college daarin te waarborgen<sup>268</sup>. Met betrekking tot de inhoud van het project Noord/Zuidlijn is zijn rol naar eigen zeggen vergelijkbaar met die van andere wethouders die geen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zijn<sup>269</sup>.

In het project Noord/Zuidlijn is de burgemeester voornamelijk betrokken geweest wanneer de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat op enig moment wenselijk vond. Zo is de burgemeester betrokken geweest als zich situaties voordeden waarin de betrokkenheid van de burgemeester in de ogen van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn voor het proces bevorderlijk was. Op die

265 Zie 27 751, nr. 10a, p. 26-29 en 10b, p. 53-59.

266 Dhr. D.J. Elzinga 'Normenkader betrokkenheid burgemeester' en prof. mr. A.H.M. Dölle, prof. mr. D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, 2004.

267 Dhr. E. van Thijn (1983-1994), dhr. S. Patijn (1994-2001), dhr. M.J. Cohen (2001-heden).

268 Openbaar verhoor dhr. M.J. Cohen, 29 september 2009.

269 Openbaar verhoor dhr. M.J. Cohen, 29 september 2009.

momenten was het niet de inhoudelijke bijdrage waarvoor de burgemeester betrokken was, maar het gezag dat met zijn aanwezigheid werd ingezet.

De burgemeester is (onder meer) op de volgende manieren en momenten betrokken geweest:

- De burgemeester heeft informeel de premier aangesproken op de trage voortgang van het subsidiedossier; dit sorteerde direct effect;
- De burgemeester heeft een vergadering van het Bestuurlijk Team<sup>270</sup> bijgewoond in het eerste kwartaal van 2001 betreffende het aanbestedingsproces, toen een vertrouwelijke rapportage van Horvat uitgelekt was richting Het Parool;
- De burgemeester is mee geweest naar de minister van Verkeer en Waterstaat in 2001 om te trachten toch nog meer geld voor Amsterdam binnen te halen;
- De burgemeester was gastheer op 29 januari 2003 toen in de ambtswoning een bijeenkomst met (her)verzekeraars plaatsvond om het project Noord/Zuidlijn en de projectrisico's nader toe te lichten;
- Over de gerezen problemen bij het Centraal Station vond een gesprek plaats tussen de topmannen van Strukton/Van Oord (aannemer Diepe stations) en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn in het bijzijn van de burgemeester. Resultaat van dit gesprek was dat er een onafhankelijke mediator werd aangesteld teneinde te bemiddelen tussen de partijen;
- De burgemeester tekende het definitieve contract met Max Bögl nadat dit was heronderhandeld in 2005;
- Op een persbijeenkomst<sup>271</sup> naar aanleiding van de tweede verzakking aan de Vijzelgracht sprak de burgemeester, mede vanuit zijn rol als burgervader.<sup>272</sup> Hij stelde dat de geloofwaardigheid van het project Noord/Zuidlijn onder druk was komen te staan.

De burgemeester is dus een aantal keren, naast de frequente bespreking van het project Noord/Zuidlijn in de collegevergaderingen, betrokken geweest. In de praktijk had de burgemeester een grote afstand tot het project Noord/Zuidlijn; met betrekking tot de inhoud speelde de burgemeester een zeer beperkte rol.

<sup>270</sup> Bestuurlijk Team 2 maart 2001.

<sup>271</sup> 11 september 2008.

<sup>272</sup> Openbaar verhoor dhr. M.J. Cohen, 29 september 2009.



## **V. ROL VAN HET AMBTELIJK APPARAAT IN HET PROJECT NOORD/ZUIDLIJN**

### **V.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk is gewijd aan de rol van ambtelijke diensten. Zij adviseerden de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de overige bestuurlijke actoren ten behoeve van de bestuurlijke sturing. In het project Noord/Zuidlijn was een aantal ambtelijke diensten actief. In *paragraaf V.2* wordt de rol van de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (dIVV) beschreven, de rol van de bestuursdienst (bestuursadvisering en directie Concern Financiën) komt in *paragraaf V.3* aan de orde, de rol van de Financiële Adviesgroep is het onderwerp van *paragraaf V.4* en in *paragraaf V.5* wordt tot slot de rol van Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM) belicht. In iedere paragraaf wordt beschreven voor welke aspecten advisering plaatsvond, hoe proactief dat was en op welke wijze dat invloed heeft gehad op het project Noord/Zuidlijn.

### **V.2. Rol dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer**

#### **V.2.1. Verantwoordelijkheden dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer**

De dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (hierna: 'dIVV') werd in 1997 opgericht teneinde te kunnen voldoen aan de toenemende aandacht voor mobiliteit en bereikbaarheid. Bij de oprichting in 1997 werd bepaald dat de werkzaamheden van dIVV onder meer zouden bestaan uit het opdrachtgeverschap van de ontwikkeling en aanleg van infrastructuurwerken.<sup>273</sup> Concrete invulling van dit opdrachtgeverschap bestond voor het project Noord/Zuidlijn onder meer uit het vervullen van de functies: faciliteren, stellen van kaders en toetsing (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting). De taken en bevoegdheden die dIVV bij de oprichting in 1997 toebedeeld kreeg, betekenden dat dIVV ambtelijk opdrachtgever en daarmee eindverantwoordelijk was voor het project Noord/Zuidlijn.

Mede naar aanleiding van de oprichting van dIVV, alsmede het behalen van een belangrijke mijlpaal in het project Noord/Zuidlijn (subsidieaanvraag bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat) werd het Projectbureau Noord/Zuidlijn in 1998 opgenomen in de organisatiestructuur van dIVV. De gedachtegang was dat deze structuur zorgde voor het creëren van een organisatorische voorwaarde die het mogelijk maakte het project Noord/Zuidlijn toetsbaar te maken en tegelijkertijd leidde tot het beheersen van het kredietbeheer (dIVV beheerde reeds ongeveer 300 kredieten). Als gevolg van deze organisatiestructuur diende de projectdirecteur Noord/Zuidlijn verantwoording af te leggen aan de ambtelijk opdrachtgever Noord/Zuidlijn (directeur dIVV). De ambtelijk opdrachtgever Noord/Zuidlijn rapporteerde vervolgens aan het college.

In 2000 werd de relatie tussen de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en de directeur IVV schriftelijk, door middel van een protocol<sup>274</sup>, gedefinieerd door

273 Gem.blad 1997 afd 1 nr. 433.

274 Protocol 6-6-2000.

de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Hierin stond onder meer het volgende beschreven:

- De directeur dIVV is eindverantwoordelijk voor het kredietbeheer (d.m.v. jaar- en kredietrapportages) en de beleidsmatige afstemming met andere projecten en beleidssectoren;
- De directeur dIVV kan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn of directeur Noord/Zuidlijn aanvullende voorstellen doen over het verloop of ontwikkelingen van het project Noord/Zuidlijn;
- De projectdirecteur Noord/Zuidlijn overlegt direct met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en informeert dIVV hierover;
- Binnen de gestelde kaders is de projectdirecteur Noord/Zuidlijn integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, rapportages en de projectcommunicatie;
- De projectdirecteur Noord/Zuidlijn diende dIVV te informeren over de communicatie tussen hem en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

Dit betekende dus dat dIVV eindverantwoordelijk was vanuit de ambtelijke lijn, maar dat er tussen de directeur dIVV en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn werkafspraken waren vastgelegd.

De organisatie werd vervolgens verder vormgegeven in 2002. Deze aanpassing viel samen met het raadsbesluit tot de bouw van de Noord/Zuidlijn en behelsde dat er een striktere scheiding ontstond tussen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn rapporteerde zowel aan de ambtelijk opdrachtgever Noord/Zuidlijn (directeur dIVV) als aan het college. De ambtelijk opdrachtgever van het project Noord/Zuidlijn rapporteerde eveneens aan het college.

Bovenstaande organisatiestructuur bleek uiteindelijk minder geschikt omdat onvoldoende duidelijk was wie de beslissingen nam en wie welke verantwoordelijkheid droeg. Mede op basis van twee uitgebrachte adviezen (*Mazars*<sup>275</sup> en *Twynstra Gudde*<sup>276</sup>) en op verzoek van dIVV werd de structuur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn verder vormgegeven door het aantal organisatieonderdelen terug te brengen tot vier. De rapportagestructuur richting ambtelijk en bestuurlijk niveau bleef echter ongewijzigd. Wel werd in 2003<sup>277</sup> het reeds in 2000 opgestelde protocol verder ingevuld. De belangrijkste aanvullingen op het protocol van 2000 waren de volgende:

- Uitdrukkelijk werd nu vermeld dat de directeur dIVV ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever was en als kredietbeheerder eindverantwoordelijk was voor de realisatie van het gehele project Noord/Zuidlijn;
- De projectdirecteur Noord/Zuidlijn diende alle overleggen met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn af te stemmen met de directeur dIVV;
- De directeur dIVV diende actief te worden betrokken bij de rapportagelijnen van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn.

275 Mazars Management Consultants B.V., Omgevingsmanagement Noord/Zuidlijn, juli 2003.

276 Twynstra Gudde, Verbeterpunten voor de Bestuurlijke Informatievoorziening en voor de Financiële Beheersing van het project Noord/Zuidlijn, 6 augustus 2003.

277 Protocol 6-11-2003.

Deze veranderingen werden ingegeven door het feit dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dIVV nadrukkelijker wilde betrekken bij het overleg over de Noord/Zuidlijn.<sup>278</sup>

### **V.2.2. Invulling rol door dIVV**

In de beginperiode van dIVV (vanaf oprichting 1997) had de directeur dIVV de opdracht gekregen om de verschillende diensten waaruit dIVV was samengesteld tot één geheel te maken. Hierop lag dan ook zijn focus<sup>279</sup>. Daarnaast was er sinds 1994 een eigen Projectbureau Noord/Zuidlijn actief. Het project Noord/Zuidlijn was binnen dIVV slechts één van de infrastructurele projecten die beheerd dienden te worden en het project Noord/Zuidlijn werd binnen dIVV in de vroege jaren niet als een groot bestuurlijk risicoproject gezien.

De toenmalig directeur dIVV was nauw betrokken bij de onderhandelingen met het Rijk over de subsidiebeschikking. Hij adviseerde mondeling om, alles overziende, het aangeboden bedrag te accepteren, omdat verder onderhandelen met het Rijk geen zin had. Bovendien nam hij regelmatig deel aan Bestuurlijk Team vergaderingen<sup>280</sup> en daarnaast aan overleggen<sup>281</sup> met het Rijk. Ook werd op voordracht van de directeur dIVV de belangrijkste externe adviseur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn (dhr. Bosch) in dienst van de gemeente genomen.

Nadat de subsidiebeschikking was afgegeven, werd ook de persoonlijke betrokkenheid van de directeur dIVV minder. Zo woonde hij vanaf 2000 regelmatig belangrijke en relevante vergaderingen niet in persoon bij. Reden hiervoor was het in 2000 in werking getreden protocol waarbij de projectdirecteur Noord/Zuidlijn sindsdien integraal verantwoordelijk werd voor de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn. Als gevolg hiervan stelde de directeur dIVV zich naar eigen zeggen<sup>282</sup> op het standpunt in dat hij een aantal bevoegdheden had doorgemandateerd aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn, waardoor laatstgenoemde een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het project Noord/Zuidlijn had overgenomen.

In de periode van de aanbestedingen, contractvorming en de voorbereiding van het go-besluit (juli 2000 – september 2002) overlegde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn vooral rechtstreeks met de projectdirecteur Noord/Zuidlijn. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ging er wel vanuit dat dIVV betrokken werd bij het proces van aanbesteding en contractvorming en het beoordelen van de resultaten daarvan<sup>283</sup>. Bij dit proces blijkt dIVV in deze periode echter nauwelijks betrokken geweest.

De directeur dIVV kon zich naar eigen zeggen vinden in het introduceren van stelposten en een gemeenschappelijk domein in enkele complexe contracten. Dit bleek mede uit het feit dat de directeur van dIVV zeer actief mee schreef aan de raadsvoordracht<sup>284</sup> die ten grondslag lag aan het go-besluit in oktober 2002. Daarnaast was de directeur dIVV in de vorm van een adviserende rol ook zijdelings betrokken bij de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn

278 Openbaar verhoor dhr. F. Strik, 25 september 2009.

279 Openbaar verhoor dhr. F. Strik, 25 september 2009.

280 Bestuurlijk Team 19 maart 1999.

281 25 mei 1999, 2 juni 1999.

282 Openbaar verhoor dhr. F. Strik, 25 september 2009.

283 Openbaar verhoor dhr. G. Dales, 18 september 2009.

284 30 september 2002: Gb Afd 1, nr 514.

aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn van 23 augustus 2002. DIVV onderschreef de visie van de projectorganisatie en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, dat het budget krap maar niet onredelijk was, tenzij alle risico's zich in volle omvang zouden materialiseren. De dienst deed echter zelf geen onderzoek hiernaar.

In 2003 bevond het project Noord/Zuidlijn zich in de uitvoeringsfase. Op voorspraak van de directeur dIVV werd bij de start van de uitvoeringsfase de Commissie van Wijze mannen ingesteld<sup>285</sup>. In de uitvoeringsfase kenmerkte de relatie tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en dIVV zich als een relatie op afstand waarbij dIVV zichzelf slechts zag als een facilitator van het project Noord/Zuidlijn. Deze rol strookte volgens de dienst Stedelijke Bestuursadvisering niet met de rol van formeel opdrachtgever die dIVV werd geacht te vervullen. De dienst Stedelijke Bestuursadvisering stelde de rol van dIVV in 2003<sup>286</sup> dan ook formeel aan de orde bij het college.<sup>287</sup> Echter, tot 2007 bleef de inbreng en zichtbaarheid van dIVV summier en beperkte deze zich tot relevante omgevingsfactoren en zorgen voor enige afstemming met het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Daarnaast gingen de stukken van het Projectbureau Noord/Zuidlijn in de praktijk vaak rechtstreeks en zonder overleg naar de directie Stedelijke Bestuursadvisering. Hoewel dit tegenstrijdig was met de functie van ambtelijk opdrachtgever die dIVV had in het project Noord/Zuidlijn, stelde dIVV deze procedure niet formeel aan de orde.

Wanneer in maart 2006 een andere directeur aantrad, werden meetings, in vergelijking met voorgaande jaren, vaker bijgewoond. Waar, onder de vorige directeur, dIVV vooral op afstand toekeek, trad in deze periode dIVV meer op als adviseur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn en directeur dIVV overlegden tweemaal per week. Daarnaast vond, vanwege het feit dat het project Noord/Zuidlijn altijd in de jaarrekening van dIVV was opgenomen, intensief overleg plaats met de voorzitter van de Financiële Adviesgroep over de financiële stand van zaken. Bovendien werd dIVV in deze periode mede verantwoordelijk voor het inkopen van de metrostellen, waardoor men strikter ging toezien op de afstemming tussen de aanleg van de Noord/Zuidlijn en het daadwerkelijk kunnen laten rijden van de Noord/Zuidlijn. Vervolgens trad op 1 januari 2009 een nieuwe directeur aan en sindsdien streeft dIVV naar een sterkere en meer inhoudelijke grip op het project Noord/Zuidlijn, kortom: een versterking van zijn rol van ambtelijk opdrachtgever.

### **V.3. Rol bestuursdienst**

De bestuursdienst was sinds de start van het project Noord/Zuidlijn als stafdienst de schakel tussen het politieke bestuur en de ambtelijke organisatie. Dit betekende dat de dienst een intermediair was tussen het gemeentebestuur, de gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen. De dienst was dan ook de spreekwoordelijke spin in het gemeentelijke web. Dit betekende onder meer dat de (integrale) bestuursadvisering zich richtte op politiek gevoelige, risicovolle en domeinoverstijgende onderwerpen, dat diensten volledig

<sup>285</sup> Taakstelling Commissie van Wijze Mannen 10 september.

<sup>286</sup> Openbaar verhoor L. Haanen, 23 september 2009.

<sup>287</sup> Collegevergadering 21 november 2003.

verantwoordelijk waren voor de kwaliteit van flappen<sup>288</sup> en dat de bewaking van het besluitvormingsproces, planning en control gebeurde op basis van risicoanalyses. Voor het project Noord/Zuidlijn waren vooral de directie Stedelijke Bestuursadvisering en directie Concern Financiën van belang. De rol van deze twee onderdelen van de bestuursdienst wordt hieronder dan ook in kaart gebracht.

### **V.3.1. Verantwoordelijkheden en invulling rol directie Stedelijke Bestuursadvisering**

De bestuursadviseur van de directie Stedelijke Bestuursadvisering vervulde een belangrijke rol in het project Noord/Zuidlijn. De functie van bestuursadviseur is tegenwoordig onderdeel van de directie Stedelijke Bestuursadvisering en was voorheen onderdeel van de afdeling Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur en Beheer (ROIB). De directie Stedelijke Bestuursadvisering maakt(e) onderdeel uit van de bestuursdienst<sup>289</sup>.

De directie Stedelijke Bestuursadvisering (huidige benaming) was gedurende de looptijd van het project Noord/Zuidlijn, vooral in de persoon van de bestuursadviseur, aanwezig bij zowel stafvergaderingen (staf IVV, later Staf Noord/Zuidlijn) als overleg van het Bestuurlijk Team. De rol van de bestuursadviseur was om informatie afkomstig van het uitvoerende gedeelte te vertalen naar politieke implicaties. Hiertoe onderhield de bestuursadviseur uiteraard zowel een directe lijn naar het bestuur als naar de projectorganisatie. De contacten met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn waren altijd zeer veelvuldig en er was sprake van een zekere vertrouwensband tussen portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en bestuursadviseur<sup>290</sup>.

De directie Stedelijke Bestuursadvisering had vanuit haar rol van bestuursadviseur en als vaste overlegpartner van de projectorganisatie en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn een goed zicht op het project Noord/Zuidlijn en heeft zich altijd stevig ingemengd bij het project Noord/Zuidlijn. Algemeen voorbeeld van deze inhoudelijke rol is dat voorstellen van de projectorganisatie direct naar de directie Stedelijke Bestuursadvisering werden gestuurd teneinde deze te beoordelen en, waar nodig, te amenderen. Specifieke voorbeelden van de inhoudelijke en sturende rol van de directie Stedelijke Bestuursadvisering zijn de volgende:

- Het actief meeschrijven aan raadsvoordrachten, onder meer in 1996, 2000 en 2002;
- Na de eerste aanbestedingsronde (eind 2001) is door de projectorganisatie in nauwe samenwerking met de dienst Stedelijke Bestuursadvisering een uitgebreide nota met alternatieven en varianten opgesteld.<sup>291</sup> Hierin werd geconcludeerd dat het niet uitvoeren van de Noord/Zuidlijn geen optie was. Deze nota heeft een belangrijke rol gespeeld bij de bestuurlijke en politieke afweging in de aanloop naar het go/no go-besluit;
- Gedurende de derde aanbestedingsronde was het onzeker of het project Noord/Zuidlijn doorgang kon vinden. Naar aanleiding hiervan werd door

288 Beknopte oplegnotitie op de bestuurlijke stukken die besproken worden.

289 Bestuursdienst.amsterdam.nl.

290 Openbare verhoren dhr. G. Dales, 18 september 2009, dhr. L. Haanen, 23 september 2009, dhr. M. van der Horst, 28 september 2009.

291 Besparingsalternatieven van de Noord/Zuidlijn tegen het licht gehouden, dIVV, 16 november 2001.

- de bestuursadviseur een persoonlijke en vertrouwelijke brief<sup>292</sup> aan enkele bestuurders opgesteld waarin stond dat de aanbesteding mogelijkwerijs niet ging lukken en wat dan vervolgens de vervolgacties dienden te zijn;
- De dienst Stedelijke Bestuursadvisering heeft, in samenwerking met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, in 2003 een prominente en proactieve rol vervuld in de analyse en bestuurlijke voorbereiding van de beslissing om zelf te verzekeren. Dit voorstel werd ingegeven door het feit dat de premies die verzekeraars vroegen te hoog werden geacht in relatie tot de dekking;
  - De dienst Stedelijke Bestuursadvisering wees in 2003<sup>293</sup> het college op de onwenselijkheid van de beperkte rol van de ambtelijk opdrachtgever dIVV in het project Noord/Zuidlijn in het kader van de noodzakelijke ambtelijke ‘checks and balances’;
  - De dienst Stedelijke Bestuursadvisering heeft in een vroegtijdig stadium (2003) in de uitvoeringsfase de problemen aan de orde gesteld en bij het bestuur in de loop der tijd aangedrongen op diverse audits op (onder meer) de projectorganisatie<sup>294</sup>. De dienst Stedelijke Bestuursadvisering is prominent betrokken geweest bij de uitvoering van één van de audits;
  - De dienst Stedelijke Bestuursadvisering drong bij het college in 2007 aan op een versterking van de rol van de Financiële Adviesgroep.

Bovenstaande voorbeelden vormen een indicatie van de rol van de dienst Stedelijke Bestuursadvisering, in zekere zin als medebewaker van het project Noord/Zuidlijn die aan de bel trok indien bepaalde aspecten binnen het project Noord/Zuidlijn niet goed (leken te) gaan. De beperktere aanwezigheid van dIVV op het project Noord/Zuidlijn betekende niet alleen dat bij de dienst Stedelijke Bestuursadvisering het gevoel heerste dat zij het project Noord/Zuidlijn meer naar zich toe moest trekken om op die wijze actieve invulling te geven aan de ambtelijke ‘checks and balances’ in het project Noord/Zuidlijn, maar ook dat voor een dergelijke inhoudelijke en procesmatige rol meer ruimte ontstond.

Gesteld kan worden dat de rol van de directie Stedelijke Bestuursadvisering en in het bijzonder van de bestuursadviseur zelf groot was; zij woog niet alleen af of informatie naar de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn diende te gaan, maar handelde zelf ook proactief naar de informatie die zij kreeg. In de bestuurlijke voorbereiding van het besluit tot zelf-verzekeren heeft de bestuursadviseur een belangrijke rol gespeeld.

Zoals vermeld onderging dIVV in 2006 een verandering. DIVV haalde de banden met de projectorganisatie en de Financiële Adviesgroep nauwer aan door onder meer het frequenter bijwonen van overleggen. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen gehad voor de rol van de directie Stedelijke Bestuursadvisering. Gezien het feit dat dIVV sinds 2006 nadrukkelijker in het project Noord/Zuidlijn aanwezig was, kon de directie Stedelijke Bestuursadvisering zich meer richten op haar oorspronkelijke rol, het bewaken van de bestuurlijke aspecten van het project Noord/Zuidlijn. Desalniettemin bleef de directie Stedelijke Bestuursadvisering, mede vanwege haar reeds lange betrokkenheid en vergroeiheid met het project

<sup>292</sup> Aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is, naar aanleiding van het opgestelde informatieverzoek, aangegeven dat deze brief onvindbaar is.

<sup>293</sup> Collegevergadering 21 november 2003.

<sup>294</sup> 20 februari 2003.

Noord/Zuidlijn, nauw contact houden met en grip houden op het Projectbureau Noord/Zuidlijn en daarmee op het project Noord/Zuidlijn.

Door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn werd in 2007 aan de orde gesteld dat, ondanks de zeer actieve rol, een kritischere houding met betrekking tot de bestuursadvisering werd verwacht. In 2008 werd een strategische agenda vastgesteld waarin nauwgezet werd vastgesteld wat de taak van de directie Stedelijke Bestuursadvisering diende te zijn. Dit betrof een uitwerking van een eerder genomen collegebesluit over de taakstelling van de directie Stedelijke Bestuursadvisering. Er werd gesteld dat de directie Stedelijke Bestuursadvisering niet de regisseur diende te zijn van een dossier, maar activeert, ondersteunt, initieert, informeert en meerwaarde heeft op het punt van integraliteit en bestuurlijk politiek kader.

### **V.3.2. Verantwoordelijkheden en invulling rol Concern Financiën**

De directie Concern Financiën was binnen de gemeente Amsterdam de belangrijkste spil op het terrein van de gemeentelijke financiën in de meest brede zin van het woord. De begrotings- en bestuursadviseurs van de directie Concern Financiën analyseerden en beoordeelden (meerjaren)-begrotingen, investeringsplannen en rekeningen van gemeentelijke afdelingen, diensten en bedrijven. Daarnaast adviseerde deze directie de Amsterdamse stadsdelen over de financiële consequenties van (bestuurlijke) voorstellen en was ze verantwoordelijk voor de financiële regie en de modernisering van de Planning & Control cyclus. Verder bood Concern Financiën ondersteuning bij gemeentelijke deelnemingen en vertegenwoordigingen. Ook leverde de directie projectmanagement ondersteuning bij gemeentelijke privatiserings- en verzelfstandigingsprojecten. Bovendien had de directie een coördinerende, faciliterende en desgewenst regisserende functie bij de gemeentebrede inkoopfunctie<sup>295</sup>.

Concern Financiën heeft vanaf de start een rol gespeeld in het project Noord/Zuidlijn. Onderstaand is een beknopte analyse weergegeven van de betrokkenheid van Concern Financiën bij het project Noord/Zuidlijn.

De primaire budgetverantwoordelijkheid lag bij divv en daarbinnen bij de projectorganisatie. Concern Financiën ontving prognoses en documenten via het Projectbureau Noord/Zuidlijn en voerde daarover overleg, vanuit een houding van 'professioneel wantrouwen'. Een diepgaande kritische toetsing achtte Concern Financiën daarbij, zeker voor een project als de Noord/Zuidlijn, niet mogelijk<sup>296</sup>.

Eén van de wezenlijke elementen waarbij Concern Financiën in de periode voorafgaand aan het go-besluit betrokken is geweest was het toetsen van de subsidieaanvraag. Zo werd met name gekeken naar de wijze waarop de aanvraag was voorbereid en of er voldoende second opinions waren uitgevoerd. Een inhoudelijke toets op de achterliggende ramingen en/of risico's werd niet gedaan. Concern Financiën baseerde zich op het bij haar bekende resultaat van de inhoudelijke toets op de achterliggende ramingen en risico's van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat.

<sup>295</sup> Bestuursdienst.amsterdam.nl.

<sup>296</sup> Openbaar verhoor dhr. G. van der Meer, 17 september 2009 en openbaar verhoor dhr. G. Dales, 18 september 2009.

Toen na de indiening van de subsidiebeschikking vervolgens duidelijk werd dat het Rijk opteerde voor een lumpsum beschikking, heeft de directeur Concern Financiën aan de wethouder Financiën mondeling geadviseerd, in een wekelijkse bespreking ter voorbereiding van de collegeagenda, niet akkoord te gaan met een lumpsum constructie. De directeur achtte het risicogehalte van een dergelijke constructie te hoog<sup>297</sup>. Dit advies werd door de wethouder Financiën terzijde gelegd, omdat de wens om de Noord/Zuidlijn te realiseren groter was en mede met de overweging dat het altijd de houding van Concern Financiën was om tegen risicovolle projecten te zijn. Het bleef dan ook bij dit mondelinge advies en Concern Financiën was niet actief betrokken bij de onderhandelingen die volgden. Concern Financiën kon zich, hoewel de uitkomst van de onderhandelingen en het collegebesluit om de beschikking te aanvaarden voor haar als een gegeven gold, vinden in het bedrag dat uiteindelijk beschikbaar kwam voor Amsterdam, mede vanwege de hoogte van de risico-afkoop die door het Rijk ter beschikking werd gesteld<sup>298</sup>.

Na de subsidiebeschikking, wanneer de fase van aanbesteden en contractvorming aanbrak, was Concern Financiën wel betrokken maar haar rol was beperkt. Concern Financiën was aanwezig en betrokken bij vergaderingen van het Bestuurlijk Team en adviseerde de wethouder Financiën over de dekking. Er werd gekeken door Concern Financiën in de voorbereiding van de go/no go-beslissing of het uiteindelijk bedrag binnen het eerder in 2002 besproken kader van € 132 miljoen bleef. Dat speelde bij de finale beoordeling door Concern Financiën een belangrijke rol. Concern Financiën baseerde zich in haar advisering op de informatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en dIvV waaronder de beschikbare interne en externe toetsen en audits. Concern Financiën voerde niet zelf een toets uit op de afzonderlijke aanneemcontracten.

Na het go-besluit werd Concern Financiën bij het project Noord/Zuidlijn betrokken vanuit haar algemene rol om de dekking voor te bereiden in het kader van de totstandkoming van de jaarrekening voor de wethouder Financiën. Concern Financiën bekeek de financiële stand van zaken eens per jaar en bracht hierover een rapportage uit aan de wethouder Financiën. Het analyseren van deze rapportages gebeurde vooral op hoofdlijnen. Dit betekent dat vooral werd gekeken of de juiste procedures werden gevolgd, of men accountancy beginselen goed had toegepast en naar de mate van volledigheid, juistheid en passendheid binnen het gemeentelijk beleid. De kennis om rapportages diepgaander te bekijken ontbrak naar eigen zeggen echter, waardoor hiervoor een beroep op externen diende te worden gedaan. Deze adviezen van derden, bijvoorbeeld over de stand van zaken met betrekking tot het risicomanagement, werden door Concern Financiën gebruikt als input voor hun financiële rapportages die besproken werden met (minimaal) de wethouder Financiën. Naast het bespreken van adviezen van derden, verzorgde Concern Financiën de voorbereiding van college- en Bestuurlijk Team vergaderingen voor de wethouder Financiën. Hiertoe werden alle relevante stukken besproken met de wethouder Financiën die deze input vervolgens gebruikte.

297 Openbaar verhoor dhr. C. Veerman, 15 september 2009.

298 Openbaar verhoor dhr. C. Veerman, 15 september 2009.



Daarnaast valt Concern Financiën op doordat zij diverse malen heeft gehamerd op een versterking van de financiële functies binnen de projectorganisatie. Dit is vier keer<sup>299</sup> gebeurd:

- In 1994 heeft de wethouder Financiën bij de voorbereiding van het project Noord/Zuidlijn schriftelijk geadviseerd om een hele specifieke financiële functie binnen het project Noord/Zuidlijn die zo nodig rechtstreeks kon adviseren aan het college op te nemen;
- In het jaar 2000 wanneer de organisatieopzet in het bestuurlijk team werd besproken. Hierbij adviseerde de wethouder Financiën mondeling erop te letten dat er een bijzondere financiële functie moest zijn binnen het project Noord/Zuidlijn;
- In 2004 bleek dat sprake was van een organisatieopzet waar de financiële functie uit het managementteam was gehaald. Concern Financiën heeft toen tegen de wethouder Financiën gezegd dat dat een verkeerde ontwikkeling was;
- In 2007 kwam er een nieuwe organisatieopzet waarbij een vierhoofdige directie werd aangesteld. Het feit dat hierbij echter geen financiële functie binnen de directie was voorzien, is in het voorjaar van 2007 wederom aanleiding voor de wethouder Financiën om dit in het Bestuurlijk Team aan te kaarten.

#### **V.4. Rol Financiële Adviesgroep**

##### **V.4.1. Verantwoordelijkheden Financiële Adviesgroep**

In de eerste helft van 2003 werd opdracht gegeven aan Twijnstra Gudde om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de financiële beheersing en de financiële administratie van het project Noord/Zuidlijn alsmede om aanbevelingen te doen om het project Noord/Zuidlijn gedurende de gehele looptijd zo verzekerd mogelijk aan te sturen. De Financiële Adviesgroep (huidige benaming, tot medio 2005 was de naam van dit gremium adviesgroep projectbeheersing Noord/Zuidlijn) is als uitvloeisel daarvan in 2003 op instigatie van de financiële directeur van dIVV tot stand gekomen. Het doel was het maken van een vertaalslag van veel gegevens en informatie naar goede informatie voor het bestuur en uiteindelijk een goede rapportage naar de desbetreffende bestuurlijke organen.

De samenstelling van de adviesgroep was ambtelijk. Vertegenwoordigd waren onder meer de projectdirectie Noord/Zuidlijn, IVV, ROIB, Concern Financiën en ACAM. De dienstcontroller van dIVV was voorzitter van deze groep, zodat de financiële rol van dIVV geacht werd geborgd te zijn. Vervolgens werd het advies verstuurd naar de directeur dIVV die dit advies kon gebruiken voor zijn rol als ambtelijk opdrachtgever. De resultaten van de besprekingen van de Financiële Adviesgroep werden door de leden gebruikt voor hun eigen werkzaamheden.

In 2007 werd de rol van de Financiële Adviesgroep, op voorspraak van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, herzien en opgewaardeerd. Vanaf dit jaar kwam de Financiële Adviesgroep bijeen om alle vertrouwelijke kwartaalrapportages te bekijken en te versturen naar de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, zodat deze konden worden betrokken bij de bestuurlijke besluitvorming. In 2008 werd tegelijkertijd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn

299 Openbaar verhoor dhr. G. van der Meer, 17 september 2009.

besloten dat de Financiële Adviesgroep schriftelijk adviseerde aan het Bestuurlijk Team bij alle voorstellen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn met financiële gevolgen. Indien onverhoopt dit advies niet overeenkwam met de beslissing van het Bestuurlijk Team, had de Financiële Adviesgroep het recht om deze beslissing te becommentariëren.

De Financiële Adviesgroep kent momenteel de volgende ambtelijke samenstelling:

- De voorzitter wordt gerekruteerd uit de bestuursdienst;
- Bestuursdienst Concern Financiën;
- Directie Stedelijke Bestuursadvisering;
- Dienst control IVV;
- Bestuursdienst Stedelijke Bestuursadvisering;
- De directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft een adviesgevende rol.

#### **V.4.2. Invulling rol Financiële Adviesgroep**

Aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is door het college aangegeven, als reactie op informatieverzoeken, dat lang niet altijd verslagen werden gemaakt van bijeenkomsten van de Financiële Adviesgroep<sup>300</sup>. Regelmatig werden de adviezen direct verwerkt in de stukken zelf<sup>301</sup>. Dit bemoeilijkt enigszins de analyse van de invulling van de rol van de Financiële Adviesgroep.

De Financiële Adviesgroep kwam vanaf 2003 enkele malen per jaar bijeen waarbij de financiële prognose voor het komende jaar werd geanalyseerd en becommentarieerd en andere voorstellen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn met gevolgen voor het budget werden besproken. Door leden van de Financiële Adviesgroep is aangegeven dat de aangeleverde stukken van het Projectbureau Noord/Zuidlijn in deze periode zodanig waren opgesteld, dat daaruit moeilijk viel af te leiden of financieel alles correct verliep<sup>302</sup>. Een voorbeeld hiervan is dat in de stukken alleen de huidige stand van zaken werd weergegeven zonder verdere vergelijking met eerdere rapportages of ramingen. Derhalve kwam de rol van de Financiële Adviesgroep er tot medio 2007 in de praktijk op neer om vroegtijdig dekkingsoplossingen aan te dragen. Desondanks liet de Financiële Adviesgroep in 2006 nadrukkelijk van zich horen. De Financiële Adviesgroep ging niet akkoord met de financiële prognose van 2006. Omdat het advies in het Bestuurlijk Team terzijde werd gelegd, stuurde de Financiële Adviesgroep haar advies rechtstreeks naar het college<sup>303</sup>.

Eén van de adviezen<sup>304</sup> van de Financiële Adviesgroep, sinds de opwaardering in 2007 van dit gremium, was dat de probabilistische planning diende te worden gebruikt zodat daarmee de kwetsbaarheden in de planning transparant werden gemaakt, teneinde meer sturingsinformatie te verkrijgen. Dit advies werd opgevolgd: in de vertrouwelijke prognose einde werk van 2008

300 Van drie bijeenkomsten (15 september 2008, 27 oktober 2008 en 24 november 2008) is expliciet door het college aangegeven dat geen verslagen gemaakt zijn.

301 Een expliciet, door het college aangegeven voorbeeld hiervan, zijn de Financiële Adviesgroep vergaderingen van na 24 november 2008. De neerslag van deze besprekingen is verwerkt in het advies van de Financiële Adviesgroep dat op 5 maart 2009 in het Bestuurlijk Team aan de orde kwam en op 10 maart 2009 in het college.

302 Openbaar verhoor dhr. G. van der Meer, 17 september 2009.

303 Memo Financiële Adviesgroep aan college, 28 februari 2006.

304 Advies Financiële Adviesgroep 18 maart 2008 (beoordeling prognose einde werk 2008).

(Q4 2007) werd voor het eerst het nut van een probabilistische planningsmethode duidelijk uitgelegd en werd een einddatum opgenomen met een betrouwbaarheid van 85%. Daarnaast gaf de Financiële Adviesgroep vanaf medio 2007 concrete aanbevelingen over de structuur en samenstelling van de financiële prognose, waarbij de aan haar bekende gegevens over bouwkosten, planning en risico's, vergeleken werden met hoe deze in de prognose vermeld stonden.

Hoewel de Financiële Adviesgroep in 2007 een beduidend grotere rol toebedeeld kreeg, bleef de Financiële Adviesgroep afhankelijk van de informatie die hen werd aangedragen. De Financiële Adviesgroep deed geen zelfstandig onderzoek naar de kwaliteit van het project Noord/Zuidlijn.

## **V.5. Rol Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM)**

### **V.5.1. Verantwoordelijkheden ACAM**

Accountancy en Consultancy Amsterdam (hierna: 'ACAM') controleerde in het voorjaar van elk jaar de jaarrekening van dIVV<sup>305</sup> (ambtelijk opdrachtgever project Noord/Zuidlijn) van het voorafgaande jaar en gaf, afhankelijk van de resultaten van de controle, al dan niet een goedkeurende of afkeurende accountantsverklaring af of een verklaring met beperking. In de accountantsrapporten waren aparte passages aan de Noord/Zuidlijn gewijd. Deze passages worden hieronder beknopt weergegeven vanaf het jaar 1997. Op voorhand kan reeds worden vermeld dat ACAM in ieder jaar een goedkeurende verklaring heeft afgegeven, behalve over de jaren 2004 en 2008. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

### **V.5.2. Invulling rol ACAM**

In 1998<sup>306</sup> gaf ACAM een feitelijke opsomming weer met betrekking tot de stand van zaken bij het project Noord/Zuidlijn, maar geeft zij nog geen inhoudelijk oordeel of advies. Vervolgens wees zij in 1999<sup>307</sup> op de financiële risico's die waren verbonden aan de afwijzende beslissing door de belastingdienst op de BTW aangiften bij het project Noord/Zuidlijn. In 2000<sup>308</sup> adviseerde ACAM om, gezien het lumpsum karakter van de subsidie en het daarbij behorende essentiële belang van een kwalitatief goede begroting, de kwaliteit van de begroting na te laten gaan waarbij door een onafhankelijke derde de uitgangspunten, tarieven en hoeveelheden dienden te worden getoetst. Daarnaast was het advies om een fasering van mijlpalen aan te brengen en deze te koppelen aan de te verstrekken uitvoeringskredieten. Tegelijkertijd constateerde ACAM in 2000 dat men organisatorisch nog volledig diende te voorzien in de kwaliteit van de prognoses ('cost to complete') en dat geregeld diende te worden op welke wijze de prognoses dienden te worden getoetst. Dit is echter niet gebeurd.

In 2001<sup>309</sup> werd aangegeven dat dIVV meer inhoud dient te geven aan het opdrachtgeverschap door middel van managementcontracten en programma's van eisen. Daarnaast diende men ervoor te zorgen dat een betere relatie

305 Naast dIVV wordt ook het schadebureau onderworpen aan een accountantscontrole. Deze wordt hier echter buiten beschouwing gelaten.

306 Verslag over de jaarrekening dIVV 1997, 29 juni 1998, ACAM.

307 Verslag over de jaarrekening dIVV 1998, 11 juni 1999, ACAM.

308 Verslag over de jaarrekening dIVV 1999, 8 september 2000, ACAM.

309 Verslag over de jaarrekening dIVV 2000, 25 juni 2001, ACAM.

tussen de werkelijke stand van zaken en de financiële weergave in de jaarrekening bestaat. In 2002<sup>310</sup> werd diVV door ACAM geadviseerd meer aandacht in rapportages te schenken aan het aanbestedingsproces van de Noord/Zuidlijn. Ter invulling van haar rol stelde ACAM in 2003<sup>311</sup> vast dat diVV geen inzicht geeft in de totale kosten einde werk van het project Noord/Zuidlijn, terwijl dit gezien de omvang het project Noord/Zuidlijn zeker wel zou moeten. Ook zijn de verschillende dekkingsbronnen van de extra benodigde gemeentelijke bijdrage van € 130 miljoen in de jaarrekening niet in samenhang weergegeven, maar verspreid. Hierdoor gaf diVV geen inzicht in het geheel van de beschikbare middelen. In 2004<sup>312</sup> oordeelde ACAM dat de recente aanpassingen en uitbreidingen van de financiële organisatie alsmede de nieuwe risicoparagraaf van het project Noord/Zuidlijn een beter inzicht geven in de stand van zaken.

Over het jaar 2004<sup>313</sup> werd in 2005 weliswaar een verklaring met afkeurend rechtmatigheidsoordeel en een beperking over de getrouwheid afgegeven, maar de oorzaak daarvan lag niet bij het project Noord/Zuidlijn. Wel werd met betrekking tot de Noord/Zuidlijn aangegeven dat ACAM het zeer onverstandig achtte dat het voorzichtigheidsprincipe was losgelaten (opbrengst parkeergarages werd ingeboekt) alsmede dat inzicht ontbrak in welke dekking al gerealiseerd was en welke nog gerealiseerd diende te worden.

Over het jaar 2005<sup>314</sup> werd een aantal kleine opmerkingen gemaakt, vooral betreffende het verschil in indexering tussen het Rijk en de gemeente. Dit betrof echter geen grote aspecten. Daarnaast werd gesteld dat uit de opnieuw opgestelde risico's enkele toekomstige verwachte tegenvallers bleken, welke nog niet financieel waren gedekt bij het opstellen van de jaarrekening van diVV. Hiermee diende diVV in het navolgende jaar rekening te houden. Over het jaar 2006<sup>315</sup> werden geen grote onregelmatigheden geconstateerd. Over de jaarrekening van diVV over het jaar 2007<sup>316</sup> werd een goedkeurende verklaring gegeven met de kanttekening dat de sturing aan de dekkingskant van het project Noord/Zuidlijn verbeterd kon worden.

Met betrekking tot de jaarrekening van diVV over het jaar 2008<sup>317</sup> werd door ACAM een goedkeurend oordeel over de rechtmatigheid gegeven, maar een oordeel met beperking over de getrouwheid van de jaarrekening. Het oordeel met beperking over de getrouwheid werd veroorzaakt door onzekerheid over de vraag of aan de risicovoorziening voor de Noord/Zuidlijn de best mogelijke schatting ten grondslag lag. Daarnaast had ACAM ook een aantal specifieke op- en aanmerkingen op het project Noord/Zuidlijn. Met betrekking tot de financiële prognose gaf ACAM onder meer de volgende adviezen:

- diVV dient minimaal de mediaanwaarde, en niet de onderkant van de bandbreedte aan te houden bij het bepalen van risico's aanhouden;
- Harde risico's (100% kans van optreden) dienen als projectkosten en niet als risico's opgenomen te worden;

310 Verslag over de jaarrekening diVV 2001, 24 april 2002, ACAM.

311 Verslag over de jaarrekening diVV 2002, 8 mei 2003, ACAM.

312 Verslag over de jaarrekening diVV 2003, 6 mei 2004, ACAM.

313 Verslag over de jaarrekening diVV 2004, 29 april 2005, ACAM.

314 Verslag over de jaarrekening diVV 2005, 28 april 2006, ACAM.

315 Verslag over de jaarrekening diVV 2006, 4 april 2007, ACAM.

316 Verslag over de jaarrekening diVV 2007, 15 april 2008, ACAM.

317 Verslag over de jaarrekening diVV 2008, 8 april 2009, ACAM.

- Kleine-kans-grote-gevolgen-risico's dient men te scheiden van andere risico's;
- Schadebureau Noord/Zuidlijn dient strakker te worden gehecht aan de planning- en controlecyclus van het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

Ook over enkele organisatorische modellen deed ACAM de nodige suggesties. Het betrof onder meer de rol van de Financiële Adviesgroep en die van de directeur dIVV. Gesteld werd dat de rol van de Financiële Adviesgroep, welke in 2007 versterkt werd, nog steeds beperkt uit de verf kwam: *“De rolvulling is ad hoc, de taken en procedure/werkwijze van het adviesorgaan zijn niet scherp en de pro activiteit ontbreekt. Ook is onduidelijk met welke petten de leden van de Financiële Adviesgroep adviseren.”*<sup>318</sup>

Daarnaast was voor ACAM ook de rol van dIVV, de ambtelijk opdrachtgever van het project Noord/Zuidlijn, niet helemaal duidelijk. ACAM stelde dat er een continu spanningsveld was tussen de directeur dIVV en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn. In dit kader werd vermeld dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn zeer recentelijk een zwaardere rol als ambtelijk opdrachtgever van dIVV benadrukt had en dat ACAM de directeur dIVV adviseerde om deze zwaardere rol nader uit te werken.

Samenvattend kan gesteld worden dat ACAM in haar rapportages veel aandacht geschonken heeft aan de Noord/Zuidlijn. Bovendien heeft ACAM, wanneer zij dat nodig achtte, aangeduid waar naar haar mening de verbeterpunten van het project Noord/Zuidlijn lagen.

---

318 Verslag over de jaarrekening dIVV 2008, 8 april 2009, ACAM.



## **VI. TOTSTANDKOMING SUBSIDIEAFSPRAKEN MET HET RIJK**

### **VI.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft de procesgang met betrekking tot de subsidieaanvraag en de subsidiebeschikking voor de Noord/Zuidlijn. Hierbij wordt de vroege historie en de betrokkenheid van het Rijk bij het opstellen van de subsidieaanvraag omschreven, waarna wordt ingegaan op de reactie van het Rijk naar aanleiding van de indiening van de aanvraag. Verder worden de definitieve onderhandelingen met het Rijk en het proces en de inhoud van de definitieve subsidieaanvraag beschreven. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkelingen na de afgifte van de subsidiebeschikking. Tot slot wordt het al dan niet unieke karakter van een lumpsum constructie beschreven.

### **VI.2. Van ideevorming tot subsidieaanvraag**

#### **VI.2.1. Vroege historie**

In 1992 en 1994 werden in het kader van de VINEX opgaven voor het eerst afspraken gemaakt over een systeemsporg in het openbaar vervoer. De Noord/Zuidlijn was hier onderdeel van. Tegelijkertijd werd het project Noord/Zuidlijn op basis van dit VINEX akkoord opgenomen in het Meerjarig Infrastructuur en Transportprogramma (MIT) ter waarde van NLG 950 miljoen voor het tracé tussen het Centraal Station en Zuid WTC. Dit werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in een brief van december 1993 bevestigd: *“Recentelijk hebben studies uitgewezen dat de Noord/Zuidlijn een hoge prioriteit verdient. Dit heeft geresulteerd in het vrijmaken van geld voor dit project in het kader van de Investeringsimpuls. Het betreft voor de periode 1994-1998 en 1999-2003 respectievelijk NLG 325 en NLG 625 miljoen inclusief voorbereidings-, advies- en toezichtkosten. De middelen daartoe zijn vanaf 1995 in het MIT 1994-1998 gereserveerd. Er is hierbij nog onzekerheid over de eigen bijdrage van de gemeente.”*

#### **VI.2.2. Samenwerkingsovereenkomst**

Op 30 september 1996 werd een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Amsterdam/ Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)<sup>319</sup>. Deze overeenkomst werd afgesloten teneinde het afgeven van de subsidiebeschikking te bespoedigen alsmede uitgangspunten, intenties en procedures te formuleren en vast te leggen voor de samenwerking tussen partijen. Ook bekrachtigde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat per brief op 31 oktober 1996 het definitieve programma van eisen. In diezelfde brief zei de minister van Verkeer en Waterstaat toe zich te zullen inspannen om het te subsidiëren bedrag (NLG 1.8 miljard, prijspeil 1 januari 1997) op te nemen in de komende begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bij het analyseren van de begroting (1996) blijkt echter dat in het MIT geen concreet bedrag voor de Noord/Zuidlijn werd opgenomen. Voornoemde gang van zaken is echter geen uitzondering bij het MIT. De ervaring leerde dat een opname in het MIT niet direct betekende dat er juridisch bindende afspraken werden gemaakt. In juli 1997, enkele maanden na afloop van het niet bindend verklaarde referendum,

<sup>319</sup> ROA is een samenwerkingsverband van 18 gemeenten in de regio Amsterdam.

stelde de gemeente Amsterdam tevens vast dat de reservering in het MIT niet – zoals oorspronkelijk gedacht – in het MIT 1994-1998 gebruikt kon worden. Deze moest immers naar achteren in de tijd geschoven worden vanwege budgettaire problemen<sup>320</sup> die op dat moment bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat speelden.

Na wat onduidelijkheden over het al dan niet financieren van de Noord/Zuidlijn (bijvoorbeeld via het Fonds Economische Structuurversterking), werd in een brief van 23 april 1998 vermeld dat het kabinet geld beschikbaar stelde voor het in het 'VINEX convenant' opgenomen gedeelte van het traject, te weten het gedeelte tussen het Centraal Station en Zuid/WTC. Tezamen met eerder gevoteerde middelen betekende dit dat reeds NLG 1 350 miljoen beschikbaar werd gesteld. Op dat moment was het echter nog wel onduidelijk welke extra middelen (voor het gedeelte richting Noord) beschikbaar zouden zijn voor de Noord/Zuidlijn. Enkele maanden later bleek dat de minister een extra bedrag in de begroting vrijmaakte voor de Noord/Zuidlijn. Tegelijkertijd verzocht de minister, conform het spelregelkader van het MIT, om een aantal documenten toe te sturen welke de stapsgewijze beoordeling van de voorgenomen subsidieaanvraag zouden bevorderen.

### **VI.2.3. *Indiening subsidieaanvraag***

Uiteindelijk werd de subsidieaanvraag op 29 juni 1998 ingediend door het ROA bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de definitieve subsidieaanvraag werd door de gemeente Amsterdam de rijksbijdrage geraamd op NLG 1 868 miljoen en de eigen bijdrage op NLG 108 miljoen (zie volgende paragraaf). De aanvraag werd door de gemeente (Projectbureau Noord/Zuidlijn) in nauwe samenwerking met Rijkswaterstaat, de technische adviseur voor het Directoraat-generaal Personenvervoer en conform 'het samen op weg model' opgesteld. Dit betekende dat veel deelontwerpen in nauw overleg met Rijkswaterstaat Noord-Holland werden gemaakt met als beoogd doel dat er qua ontwerp weinig geschilpunten zouden bestaan<sup>321</sup>. Voorafgaand aan de aanvraag vond veelvuldig ambtelijk overleg plaats, waarbij vooral door het Rijk niet veel haast werd gemaakt. De gemeente Amsterdam ervoer dat het Rijk inzake het project Noord/Zuidlijn niet erg toeschietelijk was. Als gemeente had Amsterdam te maken met drie elementen welke dit mogelijkkerwijs kunnen verklaren:

- De gehele situatie van het MIT (vele ongedekte cheques uitgegeven);
- Ervaring met grote projecten (HSL, Betuweroute) waarin sprake was van overschrijdingen en de Tweede Kamer de handen vol aan had;
- Het gevoel van de Tweede Kamer dat er wel erg veel geld naar (de regio) Amsterdam ging. Zo ontving Amsterdam onder meer een aanzienlijk bedrag voor het project Stadsvernieuwing.

Het officieel indienen van de subsidieaanvraag markeert de start van diverse onderhandelingsrondes tussen de gemeente en het Rijk, welke zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau zijn gevoerd.

<sup>320</sup> Er speelden op dat moment vele (grote) infrastructurele projecten waarbij sprake was van grote overschrijdingen. Mede op basis van deze ervaring werden enkele kostenverhogingen doorgevoerd.

<sup>321</sup> Hierbij was ook geleerd van het verleden waarin te vaak ontwerpen door gemeentes zelf werden ontworpen en gemeentes pas bij het Rijk aanklopten op het moment dat alle bestekken al definitief vastlagen.



**Tabel 1: Ontwikkeling toegezegde subsidie (in miljoen)**

	Kosten		Vastlegging
	NLG	€	
Centraal Station - WTC	950	432	MIT 1994
Toevoeging Centraal Station - Noord	250	113	MIT 1996
Keuze tracé Ferdinand Boltstraat	150	68	Brief 31 oktober 1996
Indexering	150	68	MIT 1996
Aanpassing raming	300	136	MIT 1996
Aanpassing raming	68	31	MIT 1998
<b>Totaal</b>	<b>1 868</b>	<b>848</b>	

Bron: Policy Research Corporation op basis van interne documenten gemeente Amsterdam

#### VI.2.4. Budgetraming ten behoeve van de subsidieaanvraag

De raming van de projectkosten van de Noord/Zuidlijn heeft in de achterliggende jaren een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt. De eerste budgetraming is eind 1994 opgesteld op basis van de toen bekende inzichten. Het budget werd toen geraamd op NLG 1 500 miljoen. Ten tijde van het aanlegbesluit in december 1996 werden de projectkosten van de eerste fase van de Noord/Zuidlijn (tussen Buikslotermeerplein en Zuid/WTC) geraamd op NLG 1 950 miljoen, inclusief onder meer een prijspeilcorrectie en de meerkosten van het tracé via de Ferdinand Bolstraat. Op dat moment werd er uitgegaan van een benodigde rijksbijdrage van NLG 1 800 miljoen (op basis van de 95/5-regeling).

Op basis van het voorlopige ontwerp werd de budgetraming geactualiseerd en werd het benodigd budget, na verwerking van besparingen en kostenverhogingen, opnieuw vastgesteld. Bij de subsidieaanvraag bedroegen de totale projectkosten NLG 2 007 miljoen. De subsidiabele kosten van het project Noord/Zuidlijn werden op grond van het Besluit Infrastructuurfonds geraamd op NLG 1 966 miljoen<sup>322</sup>. De niet-subsidiabele kosten betreffen posten voor te verhalen kosten verontreinigde grond en aftrek wegens achterstallig onderhoud. De gevraagde Rijkssubsidie bedroeg uiteindelijk NLG 1 868 miljoen (95%, conform de Wet Beleid en Infrastructuurfonds) en de eigen bijdrage ten laste van de gemeente bedraagt NLG 108 miljoen (exclusief de niet-subsidiabele kosten).

**Tabel 2: Overzicht ontwikkeling projectkosten**

	NLG	€
Totale raming van de projectkosten	2 007	910
Niet-subsidiale kosten conform Besluit Infrastructuurfonds (posten voor te verhalen kosten verontreinigde grond en aftrek wegens achterstallig onderhoud)	41	18
Subsidiabele kosten	1 966	892
Geraamde gemeentelijke bijdrage	108	49
Geraamde bijdrage van het Rijk	300	848

Bron: Policy Research Corporation op basis van subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn

322 Deze kosten zijn op basis van prijspeil 1 januari 1997 en exclusief BTW.

### **VI.3. Reactie Rijk naar aanleiding van de subsidieaanvraag**

#### **VI.3.1. Eerste periode na indiening**

Behalve een bevestiging van ontvangst van de subsidieaanvraag, werd ten aanzien van de subsidieaanvraag (ingediend op 29 juni 1998) een tijd niets van het Rijk vernomen. In Amsterdam raakte men slechts met moeite op de hoogte van de huidige stand van zaken. Dit gebeurde veelal door middel van ambtelijk overleg waarbij Amsterdam werd vertegenwoordigd door de projectdirecteur Noord/Zuidlijn, ambtenaren van DIVV, ROIB en Financiën. Deze contacten bleven echter zeer beperkt.

Een mogelijke verklaring waarom de gemeente Amsterdam een tijd niets hoorde, kan gezocht worden in het feit dat er in augustus 1998 op ministerieel niveau een wisseling van de wacht plaatsvond. Doordat in het MIT programma zeer veel projecten waren opgenomen, kon niet alles wat was toegezegd ook definitief worden gerealiseerd. Er waren zogeheten 'ongedekte cheques' uitgegeven. Naar aanleiding hiervan werd door de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat gekeken welke afspraken juridisch bindend waren en hoe het geld tussen de decentrale overheden zo eerlijk mogelijk verdeeld kon worden. Vervolgens werd het geld verdeeld tot de periode 2010 met als gevolg dat tot in 2010 het MIT volledig *'in beton gegoten was'*<sup>323</sup>. Voornoemde acties kostten veel tijd en inspanning en vormden dan ook de verklaring waarom de gemeente Amsterdam zo lang niets vernam in verband met de subsidieaanvraag.

#### **VI.3.2. Beoordeling Bouwdienst van de budgetraming subsidieaanvraag**

Rijkswaterstaat Noord-Holland werkte nauw samen met Amsterdam ten aanzien van de deelontwerpen, maar had zelf te weinig expertise inzake kostenramingen. Derhalve werd de uiteindelijke subsidieaanvraag mede beoordeeld door een dienst die hier wel ervaring en expertise mee had, namelijk de Bouwdienst. De Bouwdienst kwam tot een aantal bevindingen<sup>324</sup> die zij intern communiceerde aan Rijkswaterstaat Noord-Holland.

De belangrijkste positieve bevindingen betroffen:

- De systematiek sloot goed aan bij de door Rijkswaterstaat gehanteerde PRI-systematiek<sup>325</sup>;
- De hoeveelheden van het benodigde materiaal werden op juiste wijze geïnterpreteerd;
- De gehanteerde eenheidsprijzen werden binnen een marge van 10% correct bevonden.

Door de Bouwdienst werden tevens enkele afwijkingen ten opzichte van de gangbare norm geconstateerd:

- De gehanteerde toeslag onvolledig plan was circa 5% te laag (5% in plaats van 10%);
- Het gehanteerde percentage algemene kosten was circa 2% te laag (5% in plaats van 7%);
- De opgenomen winst en het risico voor de aannemer was circa 2% te laag, over de posten Boortunnels en Ceintuurbaan (5% in plaats van 7%).

323 Openbaar verhoor mevr. T. Netelenbos, 16 september 2009.

324 Bouwdienst, *Financiële analyse subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn*, januari 1999.

325 Standaard systematiek voor kostenramingen in de Grond, Weg- en Waterbouw.

Bovenstaande leidde tot de conclusie van de Bouwdienst dat de basisraming ongeveer NLG 104 miljoen te laag was geraamd. Gezien het feit dat dit bedrag geen onderdeel uitmaakte van de subsidieaanvraag, werd dit bedrag door Rijkswaterstaat bij de beoordeling van de subsidieaanvraag verder buiten beschouwing gelaten.

Verder bleek uit de financiële analyse van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat<sup>326</sup> dat de werkelijke projectkosten tussen de NLG 1 870 en NLG 2 530 miljoen zullen bedragen. De raming van de gemeente Amsterdam (NLG 1 966 miljoen) bevond zich binnen deze bandbreedte. Belangrijk aandachtspunt was echter dat de Bouwdienst stelde dat de aanvrager weliswaar een uitgebreide analyse had opgesteld van de risico's die kunnen optreden, maar dat de (volledige) financiële onderbouwing hiervan ontbrak. Derhalve werd door de Bouwdienst een schaduwberekening gemaakt. Men kwam hier tot een bedrag van NLG 243 miljoen, wat een percentage van 12.8% voor risico's impliceerde. Hierbij werd aangegeven dat gezien de complexiteit en het stadium waarin het project Noord/Zuidlijn zich op dat moment bevond, een percentage van 15% redelijker zou zijn. Het door de Bouwdienst gehanteerde percentage was hoger dan het percentage dat Amsterdam bij de subsidieaanvraag gereserveerd had, dat bedroeg namelijk 10%. Het percentage van de gemeente bedroeg oorspronkelijk 7.7%, maar was op verzoek van Rijkswaterstaat verhoogd tot 10%. De 10% die tijdens de subsidieaanvraag gehanteerd werd, viel nog net binnen de grenzen van de onder de Rijkswaterstaat gebruikelijke 'PRI-systematiek'. Tot slot gaf de Bouwdienst aan dat de overspannen markt ('marktrisico') als belangrijkste risico voor het project Noord/Zuidlijn werd beschouwd.

### **VI.3.3. *Beeldvorming in de landelijke politiek***

De behandelingen van de subsidieaanvraag tijdens de hoorzitting op 3 december 1998 in de Tweede Kamer en de MIT behandeling op 14 december 1998, gaven aan de gemeente Amsterdam een goed beeld van hoe Kamerleden tegenover het project Noord/Zuidlijn stonden. Kamerbreed standpunt was dat men het geld wel wilde reserveren, maar nog niet wilde voteren. Naar aanleiding hiervan werd in Amsterdam een plan opgezet om de Kamerleden, veelal vanuit het oogpunt van gemeenschappelijk partijbelang, te overtuigen dat de Noord/Zuidlijn echt noodzakelijk was. Vervolgens werd ter begeleiding van de komende onderhandelingen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat in maart 1999 een Bestuurlijk Team ingesteld. Rond deze tijd werd het Amsterdam ook duidelijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat opteerde voor een lumpsum beschikking en derhalve de 95/5-regeling, zoals opgenomen in het Besluit Infrastructuurfonds, buitenspel wilde zetten.

### **VI.3.4. *De 95/5- en de lumpsum regeling***

Het Rijksstandpunt was echter niet een zienswijze die vanaf het begin af aan door het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd gehanteerd. Initieel ging het ministerie van Verkeer en Waterstaat (net als Amsterdam) ervan uit dat tot dan toe gehanteerde standaard 95/5-regeling van toepassing zou zijn. Een combinatie van factoren – onder meer de herhaaldelijk stijgende gebudgetteerde projectkosten (blijkbaar veel risico's) – resulteerde in een herziening van dit standpunt.

<sup>326</sup> Bouwdienst, *Financiële analyse subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn*, januari 1999.

Voornoemde factoren leidden dan ook tot het voorstel van een lumpsum constructie welke afweek van een 95/5-regeling. De 95/5-regeling van het Besluit Infrastructuurfonds zou voor het project Noord/Zuidlijn namelijk betekenen dat de subsidieaanvrager een begroting indient waarvan 5% van de werkelijk te maken (subsidieabele) projectkosten voor rekening van de subsidieaanvrager komt en 95% voor rekening van het Rijk. Bij de 95/5-regeling hadden tevens afspraken gemaakt kunnen worden betreffende wie, in welke mate en wanneer financieel verantwoordelijk zou zijn voor risico's die zich later in het project Noord/Zuidlijn zouden kunnen materialiseren. Afspraken die hierbij bijvoorbeeld gemaakt hadden kunnen worden, waren een open eind regeling (alle risico's komen in beginsel voor 95% voor rekening van het Rijk), of een beschikking met condities (per risico wordt afgesproken voor wiens rekening het komt).

Een lumpsum constructie impliceert daarentegen een methodiek met een vast bedrag met een aan mijlpalen gekoppeld betalingsritme waarbij getracht wordt renteverliezen voor de subsidieontvanger zoveel mogelijk te vermijden. Daarnaast is een vast onderdeel van deze lumpsum constructie dat artikel 13 lid 8 van het Besluit Infrastructuur, te weten het recht op een suppletoire aanvraag, bij voorbaat wordt uitgesloten. Met andere woorden: door een subsidie in de vorm van een lumpsum beschikking kon Amsterdam bij eventuele overschrijdingen geen beroep meer doen op het Rijk, terwijl eventuele meevallers wel behouden konden worden. In de ogen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat prikkelde deze methodiek de subsidieontvanger om eventuele goedkopere realiseringmogelijkheden uit te baten. Bovendien werd tegelijk een grotere beleidsvrijheid (keuze omtrent esthetiek) bij het concreet uitvoeren van het project Noord/Zuidlijn verkregen<sup>327</sup>. Omdat een suppletoire aanvraag bij voorbaat werd uitgesloten, bracht een lumpsum echter ook een risico met zich mee: een tegenvallende aanbestedingsuitkomst of een kostenoverschrijding in de uitvoering zou geheel ten laste van het projectbudget van de gemeente Amsterdam komen.

Officieus lijkt een lumpsum constructie voor het eerst naar voren te komen op 8 januari 1999. In een overleg met het Projectbureau Noord/Zuidlijn brachten medewerkers van Rijkswaterstaat en het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar voren dat *“een lumpsum beschikking met daarbij een afkoopsom voor de risico's”* aan de minister van Verkeer en Waterstaat zou worden voorgelegd.

### **VI.3.5. Reactie Amsterdam op lumpsum voorstel**

Naar aanleiding van de visie *“een lumpsum beschikking met daarbij een afkoopsom voor de risico's”*, werd door de gemeente Amsterdam een brief gestuurd naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In deze brief<sup>328</sup> werd gemeld dat een dergelijke afkoopgedachte nieuw was en afweek van de gebruikelijke gang van zaken. Concreet werd aangegeven dat nu al vast te stellen was dat de afkoop voor een aantal risico's, met name het marktrisico, zeer problematisch was en dat deze constructie te grote financiële risico's voor de gemeente Amsterdam met zich mee zou brengen. Bovendien stelde het college in haar brief dat, ondanks een uitgebreide analyse, niet alle

<sup>327</sup> Brief minister aan Tweede Kamer, 18 juni 1999.

<sup>328</sup> Brief 16 maart 1999 van het college aan het ministerie Verkeer en Waterstaat. De brief had als bijlagen de gevraagde rapportage over risicomangement en tegelijkertijd werd aangegeven dat de rapportage inzake netoptimalisatie door het ROA verstuurd zou worden.

risico's benoemd waren. Om deze redenen opteerde het college voor een toepassing van een 95/5-regeling, conform artikel 9 van het Besluit Infrastructuurfonds. Daarbij hadden dan tegelijkertijd afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van de risico's. Kern van deze afspraak zou zijn, zo stelde Amsterdam, dat de veroorzaker betaalt en dat voor de risico's 'zonder' veroorzaker een 95/5-regeling tussen respectievelijk het Rijk en de gemeente in aanmerking zou komen.

#### **VI.4. Definitieve onderhandelingen**

##### **VI.4.1. Redenen om te kiezen voor de lumpsum constructie**

Uit zowel politiek als ambtelijk (telefonisch) vooroverleg, bleek dat de minister bij haar standpunt bleef van een lumpsum. Het principe lumpsum stond vast en slechts over de invulling van het principe kon nog onderhandeld worden. Het Rijk hield derhalve vast aan de lumpsum constructie. Uit de openbare verhoren, alsmede een intern document van Rijkswaterstaat (de Bouwdienst), kunnen de navolgende elementen worden onderscheiden die in de afweging van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de wijze van beschikking een rol hebben gespeeld:

- Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd het beleid met betrekking tot de financiering van infrastructuurprojecten (de 95/5-regeling van het Besluit infrastructuurfonds) heroverwogen, mede als gevolg van de ervaringen van grote kostenoverschrijdingen bij enkele landelijke infrastructuurprojecten;
- Amsterdam wilde het project Noord/Zuidlijn zelf uitvoeren, waardoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat nooit de leidende partij kon zijn. Gezien het feit dat de ene partij verantwoordelijk zou zijn voor het management en uitvoering en de ander alleen voor het geld, vond Verkeer en Waterstaat een traditionele beschikking (95/5-regeling) niet wenselijk<sup>329</sup>;
- Publiek-private samenwerking was volgens Amsterdam onmogelijk en Amsterdam wilde dit ook niet<sup>330</sup>. Verkeer en Waterstaat vond een dergelijke vorm van samenwerking een pluspunt, *“omdat men dan de aanmerij in de touwen kon houden”*<sup>331</sup>;
- De gehanteerde post onvoorzien werd door de Bouwdienst laag bevonden<sup>332</sup>;
- De geraamde kosten door Amsterdam vielen aan de onderkant van de bandbreedte die door de Bouwdienst werd gehanteerd, daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de mogelijkheid tot overschrijding groter was dan de kans op onderschrijding<sup>333</sup>.

De minister gaf bij de brief<sup>334</sup> tot subsidieverlening aan Amsterdam aan dat de bouwtechnische risico's aanvaardbaar waren en dat de Bouwdienst had geoordeeld dat de kostenraming gedegen was opgesteld en dat het ontwerp realiseerbaar leek. Tegelijkertijd werd echter ook aangegeven dat in de subsidieaanvraag niet alle risico's waren meegenomen en gekwantificeerd, waaronder het markt/aanbestedingsrisico. Hiervan werd aangegeven dat

329 Openbaar verhoor mevr. Netelenbos, 16 september 2009.

330 Openbaar verhoor dhr. F. Köhler, 16 september 2009.

331 Openbaar verhoor mevr. T. Netelenbos, 16 september 2009.

332 Beoordeling kostenramingen subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn, Bouwdienst Rijkswaterstaat.

333 Bouwdienst, *Financiële analyse subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn*, januari 1999.

334 Brief ministerie van Verkeer en Waterstaat 1 juli 1999 aan gemeente Amsterdam.

deze lacune nu was verwerkt in een aanvulling op de subsidie ter waarde van NLG 187 miljoen.

De minister gaf ter ondersteuning van de door haar gehanteerde lumpsum structuur aan de Tweede Kamer aan<sup>335</sup> dat de risico's vergelijkbaar waren met projecten van vergelijkbare grootte en complexiteit. Tegelijkertijd gaf de minister daarbij aan dat de zich materialiserende risico's van het project grote consequenties konden hebben voor de meerjarenprogrammering en een kleine kostenstijging uitstel kon betekenen van meerdere kleinere projecten (ook in andere regio's). De minister stelde verder dat een lumpsum financiering als voordeel had dat creativiteit bij het zoeken naar kostenbesparingen beloond werd doordat de ontvangende partij de eventuele revenuen daarvan zelf mocht besteden. Tot slot gaf de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer aan dat, wanneer de gemeente een direct voordeel zou hebben bij risico- en kostenmanagement, het toezicht hierop ook strakker zou zijn.

#### **VI.4.2. *Besprekingen in het Bestuurlijk Team en ambtelijke adviezen***

Naar aanleiding van het vasthouden aan de lumpsum constructie door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, vonden besprekingen in het Bestuurlijk Team plaats. Ondanks dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn bij de collegepartners en bij andere wethouders in het Bestuurlijk Team gepeild had naar de optie om de onderhandelingen af te breken, werd deze optie in het Bestuurlijk Team niet als een reële optie beschouwd. Gewezen werd op het feit dat vertraging zeer ongewenst zou zijn (de perceptie binnen Amsterdam was dat anders de opname in het MIT 1999-2003 wederom in gevaar kon komen) en dat men er het beste van moest maken. Ook het ambtelijk advies (dIVV en bestuursadviseur) en het advies van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn was dat er blijkbaar niet meer te halen viel en men niet anders kan dan voor de lumpsum constructie te kiezen.

Het feit dat het afblazen van het project Noord/Zuidlijn geen reële optie was, kan mede verklaard worden vanuit het optimisme dat heerste binnen Amsterdam met betrekking tot het beheersen van eigen projecten. Men had immers goede ervaringen bij de projecten Ringlijn en Piet Heintunnel. Belangrijker echter was de bestuurlijke wil om de Noord/Zuidlijn te realiseren vanwege het geloof in het nut en de noodzaak ervan. Ook was de gedachte dat Amsterdam geld genoeg had om onverwachte tegenvallers zelf op te kunnen vangen<sup>336</sup>. Vanwege de mogelijke risico's en opdruk op het budget, adviseerde enkel de directie Concern Financiën negatief aan de wethouder Financiën ten aanzien van de lumpsum systematiek.

#### **VI.4.3. *Aanloop naar definitieve onderhandelingen***

De dialoog naar aanloop van de definitieve onderhandelingen verliep moeizaam en vond aanvankelijk niet op bestuurlijk niveau plaats. De vrees was dan ook dat het bestuurlijk afrondend overleg voor het zomerreces niet meer plaats kon vinden<sup>337</sup>. Derhalve werd door de toenmalig burgemeester contact gezocht met de toenmalige minister-president, met de vraag waarom het allemaal zo lang duurde. Dat dit verzoek zijn vruchten afwierp, blijkt uit het feit dat de gemeente Amsterdam binnen twee weken werd uitgenodigd voor

335 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 633 nr. 1 en nr. 3.

336 Openbaar verhoor dhr. D. Stadig, 25 september 2009.

337 Brief 28 april 1999 van het college aan het ministerie Verkeer en Waterstaat.

bestuurlijk vervolgoverleg op 25 mei 1999. Hiertoe werd een onderhandelingsdelegatie gevormd welke bestond uit de wethouder Financiën, de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, de directeur dVvV en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn.

#### **VI.4.4. Bestuurlijk overleg met de minister**

In het overleg werd duidelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat bereid was om NLG 1 868 miljoen te betalen en de risico's via een lumpsum van NLG 50 miljoen af te kopen. Tevens werd vanuit het Rijk gevraagd om de mogelijkheid van een PPS<sup>338</sup> constructie verder te verkennen om de risico's verder in te perken. Het busstation kon voor NLG 70 miljoen worden gesubsidieerd mits Amsterdam de rest voor haar rekening zou nemen. Volgens de minister en gelet op de verhoudingen in de Kamer was een investeringsbijdrage van NLG 2 miljard het maximum. Wat betreft de netoptimalisatie stemde de minister in met een verbetering van de kostendekkingsgraad met 2.9 % maar dan wel als resultaatsverplichting (zie *hoofdstuk Vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn*). Daarnaast onderschreef de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat het aanneemrisico de grootste post was, maar benadrukte dat de optelsom van kleinere punten niet te onderschatten was. Daarnaast werd gesteld dat PPS een gepasseerd station zou zijn. Dit waren dan ook punten die in het ambtelijk en bestuurlijk vervolgoverleg nog aan de orde dienden te komen.

Vervolgens vond op 2 juni 1999 een tweede ambtelijk overleg plaats waarna na afloop de stand van zaken als volgt was. Extra bedragen (hogere kosten passage CS, verontreinigde grond, uitloop planning en prijspeil compensatie januari 1997-1998) werden toegekend. Daarnaast was bedongen dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat zich zou inspannen om er voor te zorgen dat de gemeente Amsterdam compensatie uit het – door het ministerie van Financiën nog in te stellen – BTW compensatiefonds zou ontvangen. Naast de gerealiseerde extra bedragen, had het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook enkele kortingen bedongen. Deze betroffen onder andere een correctie op de VAT-kosten, de post onvoorzien, synergie met de RAI, leges en korting op de vergoeding voor kabels en leidingen. Naar aanleiding van bovenstaande was de bijdrage van het ministerie van Verkeer en Waterstaat NLG 1 890.6 miljoen, en die van Amsterdam NLG 207.4 miljoen. Dit impliceerde dat Amsterdam 10% van het totale projectbudget voor haar rekening zou moeten nemen.

#### **VI.4.5. Bestuurlijk vervolgoverleg**

Vervolgens vond op 9 juni 1999 een bestuurlijk vervolgoverleg plaats tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, de minister Financiën en de minister en de secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierin werd door het Rijk een voorstel gedaan voor een totaal subsidiebedrag van NLG 2 050 miljoen in de vorm van een lumpsum. Dit bedrag was inclusief:

- Twee kleinere projecten (busstation en verdiepte ligging de Ruijterkade) NLG 70 miljoen;
- Onvoorzien NLG 180 miljoen (voor onzekerheden en risico's tijdens de uitvoering);
- Ondervangen van risico's NLG 112 miljoen (ongeacht hun vorm).

338 Publiek-private samenwerking.

In het gesprek werd nadere overeenstemming bereikt over de volgende punten:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou zich inspannen om het MIT kasritme maximaal te laten aansluiten bij de financieringsbehoefte van het project Noord/Zuidlijn, opdat renteverliezen zoveel mogelijk voorkomen zouden worden;
- Resultaatsverplichting inzake netoptimalisatie (2.6% reële verbetering van de kostendeckingsgraad).

Na het overleg bleven echter nog een aantal geschilpunten over:

- De gemeente wilde dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijkheid nam voor de compensatie van de door de gemeente te betalen BTW;
- Taakstellingen met betrekking tot de kostendeckingsgraad van het bestaande GVB net;
- De gemeente ging niet akkoord met de constructie van een vast bedrag voor het ondervangen van risico's. Derhalve deed de gemeente een tegenvoorstel, dat onder meer de bepaling bevatte dat indien het aanbestedingsrisico (verschil tussen directieramingen en inschrijvingen) zich zou materialiseren, men het negatieve verschil zou verdelen. Hier zou dan door het Rijk, volgens het voorstel van Amsterdam, vervolgens wel een maximum aan verbonden kunnen worden.

#### **VI.4.6. *Principeakkoord tussen het Rijk en de gemeente***

De minister gaf echter aan niet in te willen gaan op de door Amsterdam voorgestelde wijzigingen. Hierop volgde nog enkele malen telefonisch overleg, waarbij er uiteindelijk nog NLG 75 miljoen bijkwam voor het ondervangen van risico's, maar de hoofdlijn bleef desalniettemin dat de gewenste constructie inzake de risico's voor de minister niet bespreekbaar was. Naar aanleiding hiervan werd in Amsterdam intern bestuurlijk overleg gevoerd, waarbij de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aangaf niet direct akkoord te willen gaan met het voorstel van de minister aangezien er nog enkele onderhandelbare punten resteerden. Op advies van de overige leden van het Bestuurlijk Team (met name wethouder Financiën), werd echter toch besloten het ministerie van Verkeer en Waterstaat te berichten dat overeenstemming was bereikt.

Deze overeenstemming was echter nog broos, gezien het feit dat medio juni niet schriftelijk maar slechts mondeling aan de minister werd gemeld dat er een principeovereenkomst was en dat er over een aantal losse eindjes nog ambtelijk diende te worden onderhandeld (BTW, kasritme, indexproblematiek). De minister berichtte op 21 juni 1999 aan de Kamer dat overeenstemming bereikt was met de gemeente Amsterdam.

### **VI.5. Uiteindelijke subsidiebeschikking**

#### **VI.5.1. *Tegemoetkoming minister***

Uiteindelijk leidde het principeakkoord tot een definitief onderhandelingsresultaat. Hoewel de minister voor de gehele subsidie dus vasthield aan een lumpsum structuur, kwam het ministerie van Verkeer en Waterstaat de gemeente in de uiteindelijke subsidiebeschikking van 23 december 1999 wel gedeeltelijk tegemoet in de losse eindjes die nog resteerden. Deze tegemoetkoming omvatte onder meer de dekking van de BTW-kosten. Dit impliceerde dat de uiteindelijke subsidie een bedrag betrof van NLG 2 454 miljoen (€ 1 114 miljoen) en uit vier onderdelen bestond (zie *Tabel 3*). Na afgifte van



de subsidiebeschikking werd uiteindelijk ook overeenstemming bereikt over het kasritme van het MIT, waarbij werd afgesproken dat dit voor Amsterdam niet tot onaanvaardbare renteverliezen zou leiden.

**Tabel 3: Overzicht uiteindelijke subsidie (in miljoen)**

	NLG	€
1. Vast bedrag voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn	1 868	848
2. Vast bedrag voor afkoop van risico's	187	85
3. Vast bedrag voor de aanleg van het busstation achter het Centraal Station en de auto-onderdoorgang de Ruijterkade	70	32
4. Voor BTW-kosten, daarbij inbegrepen de NLG 11 miljoen BTW voor het busstation en de auto-onderdoorgang	329	149
<b>Totaal</b>	<b>2 454</b>	<b>1 114</b>

*Bron: Policy Research Corporation op basis van subsidiebeschikking Noord/Zuidlijn*

Conform de op dat moment geldende verwachting van de projectkosten (€ 1 096 miljoen, exclusief BTW kosten en omgevingsprojecten) impliceerde bovengenoemde subsidie een bijdrage van het Rijk van 85% aan de projectkosten (exclusief BTW kosten en omgevingsprojecten) Noord/Zuidlijn.

#### **VI.5.2. Geen ruimte voor aanvullende aanvragen**

Hoewel Amsterdam tevreden was over het bedrag dat men uiteindelijk zou krijgen van het Rijk, bevatte de uiteindelijke subsidiebeschikking een bepaling waar de gemeente Amsterdam het niet mee eens was. In de beschikking was namelijk bepaald dat een aanvullende aanvraag bij voorbaat niet zou worden gehonoreerd. Op basis van juridische adviezen kon geconcludeerd worden dat de bepaling in de subsidiebeschikking rechtsgeldig was. Desalniettemin tekende de gemeente (via het ROA) tegen deze bepaling bezwaar aan. De gemeente was van mening dat er omstandigheden denkbaar waren waarin een suppletore aanvraag wel degelijk gerechtvaardigd was, bijvoorbeeld ingeval van een wijziging van rijksregelgeving die extra kosten voor het project Noord/Zuidlijn met zich mee zou brengen. Dit punt werd samen met de andere bezwaren in het bezwaarschrift tegen de beschikking van 31 januari 2000 aan de orde gesteld. Het bezwaar van Amsterdam ten aanzien van de beschikking werd in het Bestuurlijk Team in juni 2000 volledig teruggetrokken omdat er anders geen overeenstemming was met het Rijk en de NLG 187 miljoen aan risicoafkoop niet uitbetaald zou worden. Wel werd besloten om in de brief ter intrekking van het bezwaarschrift te vermelden dat de gemeente zich het recht voorbehield om in bijzondere gevallen, die niet waren te voorzien bij het sluiten van de overeenkomst, alsnog een aanvullende subsidieaanvraag in te dienen. Op 21 juni 2000 werd de subsidiebeschikking officieel aanvaard door de gemeenteraad.

### **VI.6. Ontwikkelingen na afgifte definitieve subsidiebeschikking**

#### **VI.6.1. Extra ambtelijke en bestuurlijke overleggen**

Na afgifte van de definitieve subsidiebeschikking werden, mede door de nieuwe portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, enkele extra overleggen gevoerd. Doel van deze overleggen was te vragen aan de minister of zij, zonder afbreuk aan de lumpsum regeling te doen, een aantal maatregelen kon

doorvoeren om de bijdrage van de gemeente nog enigszins beperkt te houden. Op 29 november 2001 gaf Amsterdam aan in een politiek overleg dat de bijdrage van de gemeente richting 30% van de projectkosten ging en dat dat een stap te ver was. Derhalve vroeg Amsterdam een extra bijdrage van NLG 100 miljoen. Hiertoe was de minister echter niet bereid, mede vanwege het definitieve karakter van de lumpsum constructie. Toch gaf de minister in het bestuurlijk overleg aan nog wel enkele openingen te zien, namelijk NLG 16 miljoen (€ 7 miljoen) aan indexatie en NLG 12.5 miljoen (€ 5.7 miljoen) in de exploitatiesfeer (ingroei). Bij dit laatste bedrag zou het Rijk uiteindelijk nog meer coulance kunnen betrachten. Voorwaarde was dat juridisch bindende afspraken gemaakt konden worden over de decentralisatie van de rijksregeling voor exploitatie. Na diverse ambtelijke overleggen die begin 2002 plaatsvonden, stemde de minister uiteindelijk in met de volgende maatregelen:

- Een technische correctie op het indexbedrag (€ 7 miljoen; dit was geen extra subsidie);
- Schrappen van de ingroeieregeling netoptimalisatie 2003-2008 (hierdoor viel € 18 miljoen vrij aan gemeentelijke reserveringen);
- Allocatie van € 16 miljoen voor toekomstvastе transfervoorzieningen op het Centraal Station;
- Regionet. Dit is weliswaar geen bijdrage van het Rijk, maar een aanwending binnen de al eerder toegezegde € 180 miljoen van het Rijk aan de regio Amsterdam. Omdat de Noord/Zuidlijn één van de dragers is van Regionet, heeft de regio voor € 25 miljoen prioriteit gelegd bij de Noord/Zuidlijn.

#### **VI.6.2. Motie Giskes**

Bovengenoemde extra toezeggingen vielen echter niet in goede aarde bij het Kamerlid Giskes. Zij droeg het Kabinet dan ook op om, door middel van een breed gedragen motie, geen enkel extra bedrag meer aan Amsterdam toe te kennen in het kader van de Noord/Zuidlijn. Hoewel de minister stelde dat enkel de € 25 miljoen als aanvullende financiering gekwalificeerd kon worden, was de Kamercommissie Verkeer en Vervoer van mening dat de motie onverkort moest worden uitgevoerd. Naast het probleem van de motie Giskes, speelde ook het feit dat het MIT in 2003 in kasstroom sterk afweek van de uitgangssituatie in 1999. Hierdoor liep het reële kastekort op tot circa € 230 miljoen en dit zou pas in 2010 worden ingelopen. Voorfinanciering van dit kastekort zou de gemeente Amsterdam ongeveer € 50 miljoen aan rente kosten. Amsterdam kaartte bovengenoemde problematiek aan bij het Rijk, waarop vervolgens uiteindelijk door het Rijk werd toegezegd zich te houden aan de eerder gemaakte afspraken. Ook Kamerlid Giskes gaf uiteindelijk aan, vanwege voortschrijdend inzicht, geen nadere invulling aan haar motie te willen zien, waardoor vanuit Rijkszijde akkoord werd gegaan met de door de gemeente gevraagde extra maatregelen.

#### **VI.6.3. BTW en indexering**

Hoewel over bovengenoemde problematiek overeenstemming werd bereikt, werden bij het besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 2002 toch twee bijzondere financiële risico's gesignaleerd, namelijk het indexatie- en het BTW-risico. Beide risico's waren het gevolg van een verschil van inzicht tussen Amsterdam en het Rijk ten aanzien van respectievelijk de vergoeding van loon- en prijsstijgingen en de verrekening van de BTW. Zowel het indexatie als BTW-risico werden niet meegenomen in het bedrag van de definitieve subsidiebeschikking.

Jaarlijks wordt tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn aan de aannemers van de lopende contracten een indexvergoeding uitbetaald conform de prijsstijgingen in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW-index). De gemeente ontvangt op haar beurt jaarlijks een indexering van het rijk die gebaseerd is op de IBOI-index. De gemeente claimt dat de feitelijke indexering van de rijkssubsidie stelselmatig en substantieel achterblijft op de werkelijke loonen prijsstijgingen in de bouwsector. Dit verschil tussen beide indexeringsmethoden leidt ertoe dat de bijdrage van de gemeente in de totale projectkosten toeneemt. Immers, als het te verlenen indexatiebedrag door het Rijk ieder jaar met 3%<sup>339</sup> (IBOI) wordt verhoogd en de gemeente betaalt de aannemers een indexeringsvergoeding van 5%<sup>340</sup> (GWW), leidt dit ertoe dat dit verschil door de gemeente moet worden gedragen. Als gevolg hiervan neemt het aandeel in de totale projectkosten voor de gemeente ten opzichte van het Rijk toe.

In de optiek van de gemeente is dit niet in overeenstemming met de strekking van het artikel over prijscompensatie in de subsidiebeschikking uit december 1999. De Rechtbank in Haarlem besliste in juli 2006 ten gunste van het Rijk. Het college tekende beroep aan, maar de Raad van State oordeelde dat het Rijk de indexering over de jaren 2000-2003 – voor een bedrag van € 22 miljoen – niet hoefde aan te passen. Het risico dat de IBOI ten opzichte van de GWW-index naar beneden kon afwijken kwam aldus voor rekening van de gemeente. Amsterdam had hiertoe al een deel (€ 18 miljoen) van de indexeringskosten gedekt via de begroting. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarbij het indexrisico wel voor rekening van het Rijk zou kunnen komen<sup>341</sup>. Over de periode na 2003 werd door Amsterdam geen nieuwe procedure aangespannen. In 2008 werden de meerkosten ten opzichte van de rijksindexering ter waarde van € 91.5 miljoen in rekening gebracht (overboeking van Rijksdekking naar gemeentelijke dekking)<sup>342</sup>. Dit betekent dat in 2008 alle indexrisico's tot en met het jaar 2008 gedekt waren<sup>343</sup>.

Inzake het BTW-risico heeft de gemeente in maart 2003 een procedure voor het Gerechtshof gewonnen over de teruggave van alle omzetbelasting. De staatssecretaris van Financiën ging in cassatie, maar op 12 september 2008 bevestigde de Hoge Raad de uitspraak van het Gerechtshof. Het BTW-risico van € 15 miljoen (over de periode vóór de invoering van het BTW compensatiefonds op 1 januari 2003) kwam daarmee te vervallen.

## VI.7. Hoe (on)gewoon was de lumpsum constructie?

De uiteindelijke subsidieaanvraag werd door Amsterdam ingediend onder de veronderstelling dat de subsidie zou geschieden op basis van een 95/5-verdeling van de werkelijke projectkosten tussen Rijk en gemeente. Daarbij zou de gemeente tegelijkertijd een mogelijkheid hebben om bij onvoorziene omstan-

339 De gehanteerde percentages zijn hypothetisch.

340 De gehanteerde percentages zijn hypothetisch.

341 Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, woensdag 20 februari 2008, zaaknr. 200605761/1.

342 In het licht van de indexeringsproblematiek werd al ten tijde van het go-besluit aangegeven dat een extra bedrag gereserveerd diende te worden, welke dan ook opgenomen was in de motie Bijlsma (totaal 56 miljoen voor indexeringsproblematiek en mogelijke overschrijdingen i.v.m. gebruik stelposten).

343 Zie voor een nadere explicitering het *hoofdstuk Kostenontwikkelingen en planning Noord/Zuidlijn*

digheden een suppletoire aanvraag in te dienen. Toen de minister haar standpunt betreffende een lumpsum constructie jegens Amsterdam duidelijk maakte, werd gesteld door de minister dat dit de nieuwe systematiek zou worden voor vele andere infrastructurele projecten. Dit nieuwe beleid diende gezien te worden in het licht van het alleen nog maar afgeven van gedekte cheques van MIT projecten en werd mede ingegeven door het feit dat het verleden had aangetoond dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij een klassieke (open eind) 95/5-verdeling veelal meer geld kwijt was dan men initieel dacht. Desalniettemin blijkt het merendeel van de projecten tot 2005 te zijn vormgegeven volgens een klassieke 95/5-verdeling conform de wet Besluit Infrastructuurfonds. Dat deze verdeling nog zo vaak is voorgekomen is te verklaren door het feit dat de nieuwe constructie die de minister voorstelde alleen gold voor projecten met een budget boven de € 25 miljoen. Bij projecten van een dergelijke omvang heeft het Rijk, inderdaad conform haar toezeggingen, soortgelijke lumpsum constructies gebruikt, bijvoorbeeld bij de Beneluxlijn en de Randstadrail in Rotterdam.

In dit kader dient aangegeven te worden dat decentrale projecten sinds 2005 conform de wet Brede Doeluitkering (BDU) worden uitgevoerd. Deze constructie zorgt ervoor dat decentrale overheden sinds 2005 zelf de ruimte hebben om, binnen de grenzen van het rijksbeleid, de beschikbare middelen in de BDU, het Provinciefonds, het Gemeentefonds en de eigen middelen, keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Voornoemde heeft tot gevolg dat het Rijk sinds 2005 in het algemeen alleen nog invloed heeft op subsidieconstructies ten aanzien van ofwel landelijke projecten, ofwel op grote projecten welke een budget kennen van € 225 miljoen en meer. Het is lastig vast te stellen welke structuur hier gebruikelijk is, aangezien deze twee soorten projecten sinds 2005 niet zijn voorgekomen.

## VII. AANBESTEDINGEN EN CONTRACTVORMING

In dit hoofdstuk wordt het aanbestedingsproces en de contractvorming van het project Noord/Zuidlijn toegelicht. Eerst wordt er een overzicht gegeven van de verschillende aanbestedingsrondes, vervolgens wordt er dieper ingegaan op de onderhandelingen van enkele hoofdcontracten. Tot slot wordt de brief van de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, waarin de specifieke risico's van de hoofdcontracten worden beschreven, nader geanalyseerd.

### VII.1. Overzicht aanbestedingsrondes

Op 21 juni 2000 aanvaardde de gemeente Amsterdam de subsidiebeschikking van het Rijk. De raad stemde in met de aanleg van de Noord/Zuidlijn onder de voorwaarde dat voor een aanzienlijk deel van de contracten het aanbestedingsresultaat bekend moest zijn. De lumpsum subsidie van het Rijk maakte dat de gemeente Amsterdam het project Noord/Zuidlijn binnen het beschikbare budget moest aanbesteden<sup>344</sup>.

Het project Noord/Zuidlijn werd niet als een 'werkend vervoersysteem' aanbesteed. De reikwijdte van het project Noord/Zuidlijn werd beperkt tot het ontwerp en de afbouw van de Noord/Zuidlijn. Zaken zoals het bestellen van de metrostellen, veiligheid- en ICT-systemen en andere exploitatievoorzieningen werden buiten beschouwing gelaten. Het overzicht van de aanbestedingen beperkt zich in dit hoofdstuk tot het ontwerp en de afbouw van de Noord/Zuidlijn.

Tijdens drie aanbestedingsrondes zijn er zeven van de dertien contracten op de markt gezet (54% van het projectbudget volgens de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn, d.d. 23 augustus 2002). Dit waren tevens de zeven meest complexe contracten. Het resultaat van deze drie aanbestedingsrondes heeft geleid tot de gunning van zeven contracten (de drie Diepe stations, Centraal Station, Boortunnels, Zinktunnel IJ, Caissons Damrak) na het go-besluit van de raad op 9 oktober 2002<sup>345</sup>.

*Tabel 4* geeft een overzicht van de zeven complexe contracten, wanneer deze op de markt werden gezet en wanneer de aanbesteding ervan werd afgerond. Het idee bij de eerste aanbesteding was om de Boortunnels en de Diepe stations aan één combinatie te gunnen omdat deze onderdelen een nauwe samenhang vertoonden. De Zinktunnel IJ, Passage CS en Caissons Damrak werden pas in 2001 bij de tweede aanbestedingsronde voor het eerst op de markt gezet.

344 Raadsbesluit, Aanvaarding subsidiebeschikking voor project Noord/Zuidlijn, alsmede voor de projecten auto-onderdoorgang en busstation bij het Centraal Station en te besluiten het project Noord/Zuidlijn verder in uitvoering te nemen, 21 juni 2000.

345 Bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking (raadsbesluit van 21 juni 2000) had het college toegezegd dat verdere besluitvorming zou plaatsvinden aan de hand van de resultaten van de aanbestedingen. Deze markttoets was een randvoorwaarde opgelegd door de gemeenteraad.

**Tabel 4: Overzicht contracten en moment van gunning**

Contract nr.	Beschrijving	1 <sup>ste</sup> aanbesteding 12-12-2000	2 <sup>de</sup> aanbesteding 25-10-2001	3 <sup>de</sup> aanbesteding 1-5-2002
2.2	Zinktunnel IJ		0	
3.1/3.2	Passage C.S.		X	0
3.3	Caissons Damrak		X*	0
4.2	Boortunnels	0		
5.2	Station Rokin	X	0	
6.2	Station Vijzelgracht	X	X	0
7.2	Station Ceintuurbaan	X	X	0

X = aanbesteding niet succesvol afgerond

O = aanbesteding heeft tot opdrachtverlening geleid

\* = dezelfde aannemer die bij de tweede aanbesteding geselecteerd was heeft halverwege 2002 een nieuwe offerte ingediend voor contract 3.3

Bron: Policy Research Corporation op basis van Faithful & Gould

Tijdens het vormgeven van het aanbestedingsbeleid en de verschillende aanbestedingsrondes liet het Projectbureau Noord/Zuidlijn zich op regelmatige basis ondersteunen door onafhankelijke experts. Deze experts werden ingezet als onafhankelijk klankbord voor de directie. De belangrijkste betrokken organen bij de aanbestedingen waren de *auditcommissie Noord/Zuidlijn* en de *aanbestedingsadviescommissie*.

De *auditcommissie Noord/Zuidlijn* was betrokken als een onafhankelijk raadgever tijdens de eerste aanbestedingsronde. De adviezen van de *auditcommissie Noord/Zuidlijn* waren veelal van technische aard en worden in detail besproken in het hoofdstuk *Projectorganisatie*.

De *aanbestedingsadviescommissie* werd op 15 september 2000 geïnstalleerd als onafhankelijk klankbord voor de projectdirectie Noord/Zuidlijn tijdens de aanbestedingen. De *aanbestedingsadviescommissie* heeft meerdere adviezen gegeven tijdens de verschillende aanbestedingsrondes. Het doel van de *aanbestedingsadviescommissie* was om de objectiviteit van de beoordeling van de aanbesteding van de drie Diepe stations en de Boortunnels te waarborgen. Deze borging had betrekking op voorstellen van aannemerscombinaties die technisch van oorsprong konden zijn, bijvoorbeeld alternatieve bouw- en of uitvoeringswijzen, of op voorstellen ten aanzien van contractvorming.

### VII.1.1. **Eerste aanbesteding**

Het aanbestedingsproces startte in september 1998 met de vooraankondiging van de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn. Voordat de aanbesteding werd gepubliceerd, was er een werkconferentie met meerdere specialisten uit Nederland. Deze conferentie vond plaats op 24 september 1999 en hierbij werd er aan de gemeente geadviseerd om de drie Diepe stations en de Boortunnels gelijktijdig aan te besteden in de vorm van Engineering & Construct (E&C) contracten. De gemeente volgde dit advies op en de drie

Diepe stations en de Boortunnels werden gelijktijdig op de markt gezet<sup>346</sup>. De effectieve aanbesteding startte in juni 2000 met de publicatie van de aanbestedingen<sup>347</sup>.

De gekozen aanbestedingsvorm was een niet-openbare procedure met voorafgaande selectie. Zes grote bouwcombinaties werden uitgenodigd om zich in te schrijven; hiervan hebben er vijf zich ingeschreven. De inschrijving kon voor de drie Diepe stations individueel of tezamen, voor de Boortunnels of voor de drie Diepe stations en Boortunnels als geheel. Het was de bedoeling dat de combinaties zich zouden inschrijven voor het geheel zodat de aannemers het ontwerp met hun eigen expertise nog konden optimaliseren. Oorspronkelijk wilde de gemeente de contracten voor de Diepe stations in RAW<sup>348</sup> vorm aanbesteden. Mede op advies van de auditcommissie Noord/Zuidlijn<sup>349</sup> en de werkconferentie is er toch gekozen voor een E&C contractvorm (het verschil tussen RAW en E&C wordt beknopt toegelicht in het hierna volgende kader). Het oorspronkelijke bestek van de gemeente werd gepresenteerd als de 'optimale oplossing' waarbij het voor de inschrijvers mogelijk was om aanbiedingen met alternatieve ontwerpen en kosten en/of risico overdrachten in te dienen<sup>350</sup>.

**Beschrijving contractvormen RAW, D&C en E&C en de betekenis naar risicoverdeling**

De gemeente heeft tijdens het aanbestedingsbeleid twee verschillende contractvormen gehanteerd: E&C en RAW. Hieronder worden de belangrijkste kenmerken van deze contractvormen toegelicht.

**Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water-, en Wegenbouw (RAW)** is een standaardindeling van het bestek waarbij de opdrachtnemer alleen de uitvoering voor zijn rekening neemt. Een RAW-bestek is een set van bepalingen, waaronder ook de meest gebruikte algemene voorwaarden, UAV<sup>351</sup> 1989, zijn opgenomen, waarin het uit te voeren werk wordt beschreven. Net als bij algemene bepalingen wil men niet steeds van voor af aan beginnen en dus is er een systematiek ontwikkeld betreffende technische afspraken die men voor ieder werk steeds weer moet maken.

Men treft hier aan een staat met resultaatsverplichtingen, waarin verrekenbare, niet-verrekenbare en te accorderen hoeveelheden staan vermeld, een standaardregeling voor de betaling van het werk en een inschrijvingsstaat als basis voor betaling en verrekening van uitgevoerd werk. De RAW-systematiek wordt gebruikt in de infrastructurele wereld. Voor de burgerlijke en utiliteitsbouw bestaat een equivalent: de STABU<sup>352</sup>-systematiek.

346 Door een groot deel van de werkzaamheden in een keer op de markt te brengen, voorkomt de opdrachtgever dat aannemers bij de volgende aanbestedingen van het werk hogere prijzen gaan vragen omdat de opdrachtgever geen mogelijkheid meer heeft om het project uit te stellen of stop te zetten.

347 Raadsbesluit, *Noord/Zuidlijn: uitkomst aanbestedingen en vervolgbesluiten*, 13 februari 2002.

348 RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering in de Grond-, Water- en Wegenbouw.

349 De auditcommissie Noord/Zuidlijn adviseerde negatief op het ontwerp voor de Ceintuurbaan en drong aan op E&C contractvormen zodat de aannemers hun eigen voorstel voor dit station konden indienen.

350 Raadsbesluit, *Noord/Zuidlijn: uitkomst aanbestedingen en vervolgbesluiten*, 13 februari 2002.

351 Uniforme Administratieve Voorwaarden.

352 Standaardbestek voor de Burger- en Utiliteitsbouw.

***Wat betekent gebruik van dit systeem voor de risicoverdeling in zijn algemeenheid?***

Bij een RAW-systematiek is er sprake van een traditioneel model (de UAV 1989 zijn immers van toepassing). Dit betekent dat de ontwerpaansprakelijkheid in beginsel bij de opdrachtgever ligt en de uitvoerende aannemer aansprakelijk is voor de uitvoering.

***Design & Construct (D&C) en Engineering & Construct (E&C)*** zijn modellen volgens welke één partij, de opdrachtnemer, ontwerp en uitvoering verzorgt. In Nederland spreken de juristen in dit verband van geïntegreerde overeenkomsten en daar is ook een set van algemene voorwaarden voor: de UAV-GC 2005. De opdrachtnemer mag onderaannemers en onderadviseurs gebruiken maar hij blijft wel verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering richting de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft immers een relatie met slechts één partij zijnde de opdrachtnemer. Het verschil in praktische zin tussen D&C en E&C, is dat E&C meestal doelt op infrastructurele ontwerpwerkzaamheden en niet op ontwerpwerkzaamheden waar een bouwkundige (architect) bij betrokken is. Bij E&C gaat het dus vooral om de puur technische kant van het ontwerpen van bruggen, gebouwen, wegen etc.

***Wat betekent gebruik van dit systeem voor de risicoverdeling in zijn algemeenheid?***

Bij het D&C-model en E&C-model volgt de aansprakelijkheid uit de verdeling van de taken: de opdrachtnemer is aansprakelijk voor het werk dat hij op zich neemt, dus voor ontwerp en uitvoering. Dat hij voor eventuele tekortkomingen zijn onderaannemers en/of onderadviseurs kan aanspreken doet aan deze aansprakelijkheid jegens de opdrachtgever in beginsel niet af.

De gemeente Amsterdam realiseerde zich bij de ontwikkeling van het aanbestedingsbeleid – gelet op de uitermate complexe omgeving – dat genuanceerd moest worden omgegaan met risicotoedeling. Daartoe zijn bij de eerste aanbesteding de volgende uitgangspunten gekozen<sup>353</sup>:

1. Risico's neerleggen bij de partij die ze het beste kan dragen en het beste kan beheersen;
2. Beheersing van de risico's door een weloverwogen contractopdeling dan wel clustering op basis van geografische ligging en werksoort;
3. Risico's waar mogelijk reduceren door de inzet van specialistische aannemers in plaats van algemene aannemers.

Na de prekwalificatie van de vijf bouwcombinaties werd gedurende ongeveer vier maanden op individuele basis informatie uitgewisseld en kennis overgedragen tussen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de bouwcombinaties. Tijdens deze informatierondes bleek dat de bouwcombinaties grote moeite hadden om de technische en de bestuurlijke risico's in te schatten<sup>354</sup>.

353 K.M. van der Velde-Menting, *De ervaringen van de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn afgezet tegen de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie*, 2003.

354 K.M. van der Velde-Menting, *De ervaringen van de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn afgezet tegen de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie*, 2003.



Als reactie hierop (mede op advies van de aanbestedingsadviescommissie) vroeg de gemeente in november 2000 om een kale prijs te geven zonder risico's<sup>355</sup>, de zogenaamde targetprijs, en daarnaast een risicocatalogus aan te leveren (tegen welke extra prijs is de aannemer bereid risico's te dragen). Opzet was om een "*risicofonds*" te creëren waarin de door de aannemer beïnvloedbare risico's zouden worden ondergebracht met daarbij een bonus-regeling voor het geval het fonds niet of slechts gedeeltelijk zou worden aangesproken. Dit type van contractspecifiek risicofonds is uiteindelijk geïntroduceerd geweest voor de contracten Boortunnels en Centraal Station in de derde aanbestedingsronde.

Het resultaat van de inschrijving was niet bevredigend. De offertes exclusief de risicoreserveringen kwamen anderhalf tot tweemaal boven de directieraming uit met uitzondering van de offerte voor de Boortunnels. De gemeente had maar een reserve opgenomen van 10% bovenop de directieramingen om de contracten inclusief alle risico's aan te besteden. De contracten konden dus onmogelijk binnen het vooropgestelde budget gegund worden.

Als reactie op de hoge offertes heeft het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan Lloyds & Horvat<sup>356</sup> gevraagd een audit uit te voeren op de directieramingen. Deze audit gaf aan dat de door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn opgestelde directieraming van de bouwkosten beïnvloed was door het streven naar een zo laag mogelijke prijs en omvatte mede daardoor een absoluut minimum. Verhogen van de directieraming van de bouwkosten met circa 10% was, naar de mening van Lloyds & Horvat, noodzakelijk om een enigszins marktconforme ondermarge van de directieraming van de bouwkosten te bereiken. Voor een marktconforme bovenmarge zou de directieraming van de bouwkosten naar de mening van Lloyds & Horvat met bijna 30% verhoogd moeten worden.

Het Projectbureau Noord/Zuidlijn erkende de lage ramingen. Hierbij gaf het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan dat de ramingen mogelijk nog achter liepen op de overspannen bouwmarkt (vertragingseffect) en dat de vigerende gedachte bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn als publieke opdrachtgever was om niet te hoog te ramen.

Lloyds & Horvat heeft vervolgens een audit<sup>357</sup> uitgevoerd op de ontvangen inschrijvingen. De inschrijfsommen bleken aanzienlijk hoger (45% tot 90%) te liggen dan de directieramingen en zelfs hoger dan de door Lloyds & Horvat vastgestelde marktconforme bovenmarge. Lloyds & Horvat gaf aan dat de inschrijfsommen onverklaarbaar hoog waren, indien deze zich zouden beperken tot de basiskosten. Lloyds & Horvat veronderstelde echter dat een groot deel van de projectspecifieke risico's wel opgenomen waren in de inschrijvingen. Indien deze projectspecifieke risico's inderdaad opgenomen waren in de inschrijvingen kon er wel sprake zijn van een realistisch prijsniveau. De marktconforme bovenmarge van Lloyds & Horvat (+30%) was

355 Met uitzonder van de typisch aannemersgebonden risico's: uitvoeringsrisico's en verdragingsrisico's door toedoen van aannemers bleven de verantwoordelijkheid van de aannemer.

356 Audit kostenraming Noord/Zuidlijn 1ste fase audit op de directieraming van de drie Diepe stations en de Boortunnels, 31 januari 2001.

357 Audit kostenraming Noord/Zuidlijn 2e fase: Analyse op hoofdlijnen van de voorlopige inschrijvingen van de vijf gegadigden voor de drie Diepe stations en de Boortunnels, 2001, Lloyd's Register.

immers exclusief projectspecifieke risico's. Gegeven de complexiteit van het project en de invloed van de omgeving was een overschrijding van 15% tot 60% voor projectspecifieke risico's bovenop de bijgestelde directieramingen volgens Lloyds & Horvat een goede uitgangssituatie om met de aannemers te gaan onderhandelen.

Na deze audit zijn er gesprekken gevoerd met de inschrijvende combinaties om te onderzoeken of de uitvraag wel goed begrepen was en of de inschrijvers mogelijkheden zagen om de bijgestelde (naar aanleiding van de audit) directieramingen te benaderen. De gemeente wilde nagaan in welke mate er toch risico's in de offerte waren verwerkt en of het mogelijk was om zonder deze risico's tot een passende bieding te komen. Het resultaat van deze gesprekken was negatief, de aannemers waren van mening dat het niet mogelijk zou zijn elkaar te bereiken binnen redelijke marges. De conclusie was dat de aanbesteding niet voortgezet zou worden voor de Diepe stations maar wel voor de Boortunnels. Het contract van de Boortunnels is na verdere onderhandelingen na twee jaar gegend aan Saturn.

De belangrijkste leerpunten voor de projectorganisatie uit de eerste aanbesteding waren<sup>358</sup>:

- Zorgpunten van de aannemers lagen in de technische risico's, de omgevingsfactoren (de projectomgeving) en in het negatieve imago van de Amsterdamse bestuurlijke besluitvaardigheid;
- Dat, volgens de projectorganisatie, de concurrentie onvoldoende was geactiveerd, de nieuwe contractvorm (E&C) als onwennig was ervaren door de inschrijvende combinaties en de aanbesteding plaatsvond in een overspannen bouwmarkt.

#### **VII.1.2. Tweede aanbesteding**

De contracten zijn bij de tweede aanbesteding omgevormd tot RAW-bestekken met een duidelijke vooraf bepaalde risicotoedeling. In vergelijking met de eerste aanbestedingsronde kwamen er hierdoor meer risico's<sup>359</sup> bij de gemeente te liggen. Daarnaast zijn de contracten opgeknipt waarbij er zes contracten gelijktijdig op de markt werden gebracht en aangepast (onder meer de technische installaties en de afbouw van de stations zijn eruit gehaald). Het Projectbureau Noord/Zuidlijn beseftte dat het opknippen van de contracten meer interfaces creëerde waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk was en beseftte ook dat hierdoor de regierol van de gemeente werd verzwakt. Er werden echter geen extra maatregelen (financieel, verzekering projectorganisatie) getroffen om deze verzwakte regierol in te vullen.

Een derde aanpassing van het aanbestedingsbeleid betrof de ervaringseisen. Deze zijn lager gesteld met als doel ook de middelgrote aannemers te interesseren. Bovendien dienden de aannemercombinaties zich niet meer te pre-kwalificeren, maar waren de kwalificatiecriteria opgenomen in de bestekken. Daarnaast is een beperking gesteld aan het aantal combinanten (maximaal twee) en zijn de aanbestedingsdocumenten in het Nederlands en het Engels gepubliceerd. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn wilde hiermee ook buitenlandse aannemers aantrekken omdat de bouwmarkt van omrin-

<sup>358</sup> K.M. van der Velde-Menting, *De ervaringen van de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn afgezet tegen de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie*, 2003.

<sup>359</sup> De gemeente werd verantwoordelijk voor vergunningverlening en verkrijgen van bouwterreinen eveneens het ontwerprisico lag bij de gemeente.

gende landen minder overspannen was dan de Nederlandse bouwmarkt. Het aantal combinanten werd beperkt tot twee om te bewerkstelligen dat er Nederlandse partners werden vrijgespeeld voor buitenlandse aannemers. Op deze wijze wilde het Projectbureau Noord/Zuidlijn de marktwerking vergroten<sup>360</sup>. De risico's voor vergunningverlening en verkrijgen van bouwterreinen bleef bij de gemeente vanuit de filosofie dat de regie van het publieke domein beter beheerd kon worden door de gemeente dan door de aannemer<sup>361</sup>.

Het resultaat van de inschrijving (25 oktober 2001) bleek voor drie contracten (Zinktunnel IJ, Caissons Damrak en station Rokin) op het niveau van de bijgestelde directieramingen, waardoor deze gegund konden worden. Onder de passende aanbiedingen bevond zich één buitenlandse aannemer (Max Bögl) die een bieding had uitgebracht op het contract station Rokin. Deze aannemer bleek echter moeite te hebben met het vinden van een onderaannemer voor de diepwanden en had de post diepwanden zelf becijferd zonder een onderliggende offerte van een onderaannemer.

Voor de drie contracten, station Vijzelgracht, station Ceintuurbaan en Centraal Station, waren er geen passende aanbiedingen, deze lagen ver boven de bijgestelde directieraming (20% en meer boven budget). Na een analyse van de biedingen voor de stations Vijzelgracht, Ceintuurbaan en Centraal Station door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, bleken de gespecialiseerde onderdelen van het werk zoals diepwanden en jetgrouten een belangrijke reden te zijn voor de overschrijding van de directieramingen bij deze stations. Er was sprake van een hoge prijsvorming bij de onderaannemers voor deze gespecialiseerde onderdelen van het werk.

De aanbieders van de drie contracten (station Vijzelgracht, station Ceintuurbaan en Centraal Station) met een veel te hoge prijs werden uitgenodigd voor een gesprek waarin hen werd medegedeeld dat de aanbiedingen de zorgvuldig opgestelde en getoetste (door audit van Lloyds & Horvat) directieramingen ver overschreden. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn gaf aan dat ze het voornemen had om de aanbiedingen niet-passend<sup>362</sup> te verklaren. Alleen de combinatie Heijmans-Holzmann tekende protest aan op deze niet-passend verklaring. Dit protest verviel toen Holzmann surséance van betaling aanvraag. Het protest van Heijmans-Holzmann wordt gedetailleerd beschreven in de case Heijmans-Holzmann (zie verder). Deze case beschrijft het verloop van dit protest en geeft een beknopte toelichting op de bouwfraude met betrekking tot Heijmans-Holzmann die zich afspeelde gedurende de tweede aanbestedingsronde.

Naar aanleiding van de resultaten van de tweede aanbestedingsronde werd een tussenstand gemeld aan de raad op 13 februari 2002. De raadsvoordracht van 31 januari 2002 vermeldt dat de aanbestedingen moeizaam zijn verlopen en dat slechts vier van de zeven contracten een acceptabel resultaat hebben opgeleverd (Boortunnels, Zinktunnel onder IJ, Caissons op het Damrak en het station Rokin). De overige drie contracten (Centraal Station, station

360 Raadsbesluit, *Noord/Zuidlijn: uitkomst aanbestedingen en vervolgbesluiten*, 13 februari 2002.

361 K.M. van der Velde-Menting, *De ervaringen van de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn afgezet tegen de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie*, 2003.

362 Het niet-passend verklaren was een van de weinige middelen die de gemeente had om het contract niet verplicht te moeten gunnen aan de laagste inschrijver.

Vijzelgracht en station Ceintuurbaan) hebben geen passende aanbieding opgeleverd. Mede door een overspannen bouwmarkt overschreden deze aanbiedingen de directieramingen in te grote mate.

Er werd een totaal tekort gemeld van € 191 miljoen op het projectbudget waarbij het tekort op de drie contracten (Centraal Station, station Vijzelgracht en station Ceintuurbaan) € 117 miljoen bedroeg. Dit tekort van € 117 miljoen was gebaseerd op de verkregen aanbieding voor het Centraal Station, de verkregen aanbieding voor het station Vijzelgracht en de directieraming voor het station Ceintuurbaan. Het station Ceintuurbaan had een aanbieding verkregen van € 94 miljoen terwijl de directieraming € 58 miljoen bedroeg. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn achtte het mogelijk om voor station Ceintuurbaan toch een aanbieding te verkrijgen conform de directieraming en zo een besparing te realiseren van € 36 miljoen. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had immers voor station Rokin ook een aanbieding conform de directieraming verkregen<sup>363</sup>.

#### **Case Heijmans-Holzmann**

Op 12 december 2001 besloot de gemeente, na overleg met Heijmans-Holzmann, tot een niet-passend verklaring van hun aanbieding voor het station Vijzelgracht, omdat er opnieuw een fors verschil bestond (NLG 34.2 miljoen) tussen de directieraming en de ontvangen aanbieding. Bij deze inschrijving was ook onderaannemer Soletanche, specialist op het gebied van damwanden en diepwanden, betrokken. In reactie op deze niet-passend verklaring verstuurde Heijmans-Holzmann een brief (d.d. 14 januari 2002) waarin de bouwcombinatie tegensprak dat hun inschrijving onge-schikt en/of niet-passend was in de zin van de toepasselijke wetgeving. In navolging op de brief van 14 januari 2002 verstuurde de heer Kroezen, een directeur van Heijmans Beton en Waterbouw een e-mail (d.d. 24 januari 2002) aan Soletanche waarin hij Soletanche erop wees geen offerte te doen voor de diepwanden van een ander station (Rokin of Ceintuurbaan) onder verwijzing naar een geldende afspraak tussen Soletanche en Heijmans. De heer Kroezen bracht dit in verband met het lopende aanbestedingsproces van het contract station Vijzelgracht; deze e-mail is per vergissing bij de gemeente terecht gekomen. Op 25 januari 2002 schreef de heer Kroezen dat de eerste email was komen te vervallen. In deze e-mail werd bevestigd dat Soletanche gehouden was aan haar afspraak met Heijmans-Holzmann voor het station Vijzelgracht, maar anderzijds voor andere onderdelen van de Noord/Zuidlijn vrij was een bouwcombinatie te vormen met andere partijen. De bouwcombinatie Heijmans-Holzmann maakte na het versturen van de brief op 14 januari 2002 als verdere reactie op de niet-passend verklaring een spoedgeschil aanhangig bij de Raad van Arbitrage op 4 februari 2002. Heijmans-Holzmann betichtte de gemeente van "leuren". Op 19 maart 2002 was er een mondelinge behandeling van dit spoedgeschil bij de Raad van Arbitrage. De bouwcombinatie beweerde dat de gemeente Amsterdam na 12 december 2001 feitelijk was gaan leuren met de inschrijving van Heijmans-Holzmann. Bij de gemeente Amsterdam bestond er gerede twijfel of de vermelde prijzen in de inschrijving wel in (voldoende) vrije concurrentie tot stand waren gekomen en in die zin wel marktconform waren. De gemeente had immers sterke aanwijzingen dat dit niet zo was

<sup>363</sup> Raadsbesluit, *Noord/Zuidlijn: uitkomst aanbestedingen en vervolgbesluiten*, 13 februari 2002.

naar aanleiding van onder andere de ontvangen e-mail van de heer Kroezen.

De Raad van Arbitrage deed uiteindelijk geen uitspraak over de handelswijze van de aanbesteder noch over het feit of de gemeente zich schuldig had gemaakt aan leuren, want het bedrijf Holzmann had surseance van betaling aangevraagd in de periode dat de aanbesteding liep. Dit was voor de Raad van Arbitrage voldoende reden om de inschrijving van de bouwcombinatie Heijmans-Holzmann voor het metrostation Vijzelgracht nietig te verklaren, waardoor de gemeente verder kon in haar aanbestedingsproces. Naar aanleiding van de e-mail van de heer Kroezen van Heijmans deed de gemeente aangifte bij de NMa. De combinatie van de hoge inschrijfprijzen, de brief van Bögl (d.d. 21 december 2001) waarin men aangaf niet aan onderaannemers te kunnen komen en de e-mail van de heer Kroezen bleken voldoende onderbouwing van het vermoeden dat er sprake zou zijn van onderlinge afspraken.

Op 4 februari 2002 vond vervolgens het eerste gesprek plaats tussen de NMa en de gemeente Amsterdam over de aanbestedingsproblematiek rondom de Noord/Zuidlijn. Op 14 februari 2002 werd een officiële klacht ingediend bij de NMa over de vermeende onregelmatigheden bij de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn.

Het onderzoek van de NMa was nog niet afgerond ten tijde van het gebesluit in de raad (9 oktober 2002). Dit kon voor problemen zorgen indien er achteraf onregelmatigheden werden ontdekt door de NMa. Om dit probleem te voorkomen werd er een clause opgenomen in de contracten, waarin de aannemers verklaarden dat de aanbidding tot stand was gekomen in het kader van vrije mededinging.

De NMa kwam in haar onderzoek tot de vaststelling dat Heijmans Beton en Waterbouw BV en Soletanche Bachy France S.A. (SBF) mededingingsbeperkende afspraken hadden gemaakt op het gebied van bijzondere funderingstechnieken (diepwanden en uitvoering van bepaalde categorieën van civiele betonwerken in Nederland). Beide bedrijven hadden eind 2000 een raamovereenkomst gesloten waarin was afgesproken dat zij elkaar op de hoogte zouden stellen van aanbestedingen waarbij bepaalde funderingstechnieken werden gebruikt. De raamovereenkomst verbood tijdens de (exclusieve) overlegperiode tussen Soletanche en Heijmans contact te leggen met de opdrachtgever of andere mogelijke partners voor een project. De raamovereenkomst bevatte een marktverdelingsafpraak. Door deze raamovereenkomst werd, volgens de NMa, de onderlinge concurrentie gefrustreerd tussen Heijmans, SBF en hun concurrenten.

De NMa stelde in haar persbericht: "Afspraken waarbij (potentiële) concurrenten zich op voorhand verbinden tot structureel contact en elkaar structureel op de hoogte brengen van marktgedrag zijn naar hun aard mededingingsbeperkend en derhalve verboden. De NMa heeft daarbij meegewogen dat deze afspraken extra kwalijk kunnen uitwerken gelet op de economische context van aanbestedingen en in een markt waar maar een beperkt aantal aanbieders actief is". De NMa besloot (d.d. 18.12.2003) een boete op te leggen van € 50 000 voor Heijmans N.V. en Solétanche Bachy France S.A.<sup>364</sup>.

<sup>364</sup> Nederlandse mededingingsautoriteit, *Besluit van de directeur-generaal van de NMa betreffende zaak 2906/Heijmans en Soletanche Bachy*, 12 december 2003; enquête Bouwnijverheid, 2003.

### **VII.1.3. Derde aanbesteding**

De derde aanbesteding werd opgestart nadat de raad hiervoor zijn goedkeuring had gegeven door middel van het raadsbesluit van 13 februari 2002. Dit raadsbesluit leidde ertoe dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn onderhandelingen met de aannemers opstartte conform art. 55 UAR-EG om de contracten binnen de gestelde budgetverhoging (€ 117 miljoen voor de drie contracten) te kunnen gunnen. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn achtte een besparing van € 36 miljoen mogelijk op grond van toetsing van de directieramingen door Horvat en het feit dat het moeilijkste gedeelte van het werk (de Boortunnels) reeds was gegund.

Om de onderhandelingen op te starten werd opnieuw een prijs gevraagd aan de geïnteresseerde laagste inschrijvers van *Centraal Station*, *Ceintuurbaan* en *Vijzelgracht* van de mislukte tweede aanbesteding en aan een, door de gemeente gekozen, nieuwe partij, zijnde Max Bögl, voor de twee Diepe stations (Ceintuurbaan en Vijzelgracht). De gemeente had Max Bögl gekozen om een offerte in te dienen voor de stations Ceintuurbaan en Vijzelgracht omdat Max Bögl in de tweede aanbestedingsronde een offerte voor station Rokin had ingediend die overeen stemde met de directieraming voor station Rokin. Op basis daarvan zijn onderhandelingen gevoerd. De contracten Vijzelgracht en Ceintuurbaan zijn vervolgens gegund aan Max Bögl die ook contract Rokin gegund had gekregen. Hierbij werd Max Bögl hoofdaannemer voor de drie Diepe stations.

Voor het contract Centraal Station was er door het specialistische karakter van de werken slechts één realistische aanbieding tijdens de tweede aanbestedingsronde. Hierdoor werd over de ontvangen inschrijving (van de tweede aanbestedingsronde) als onderdeel van de derde aanbestedingsronde verder onderhandeld. Dit contract werd gegund na nader prijsoverleg en door terugnemen van risico's naar de gemeente (introductie van het gemeenschappelijk domein zie paragraaf VII.2.1).

Deze onderhandelingen werden gevoerd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, ondersteund door de gemeenteadvocaat. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn werkte de onderhandelingsstrategie uit en was verantwoordelijk voor de sturing en regie van de onderhandelingen. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn vertaalde de strategie, voerde de eerste verkennende gesprekken, analyseerde de ontvangen aanbiedingen (controle van prijs en hoeveelheden) en bereidde voorstellen voor. Het merendeel van de onderhandelingen werd gevoerd door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Hierdoor was het Projectbureau Noord/Zuidlijn als ambtelijk opdrachtgever afhankelijk van een externe partij voor de informatieoverdracht van de initiële onderhandelingen. De afsluitende gesprekken werden zowel door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn als het Projectbureau Noord/Zuidlijn gevoerd. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd hierbij vertegenwoordigd door de algemeen bouwmanager en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en was eindverantwoordelijk voor het resultaat van de onderhandelingen. Het verloop van deze onderhandelingen tijdens de derde aanbestedingsronde voor de Diepe stations en Centraal Station wordt in detail besproken in *paragraaf VII.2*.

## VII.2. **Onderhandelingsproces van complexe contracten**

Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens de onderhandelingen met betrekking tot het Centraal Station en de Diepe stations. Station Vijzelgracht en station Ceintuurbaan zijn onderhandeld met dezelfde aannemer als station Rokin, hierbij zijn er onderhandelingen gevoerd over de drie stations in het geheel. Vervolgens bespreekt de paragraaf kort de onderhandelingen met betrekking tot de Boortunnels, dit contract is na de eerste aanbesteding gegund maar er is zeer lang onderhandeld over de risicotoedeling van dit contract.

### VII.2.1. **Centraal Station (Contract 3.1/3.2)**

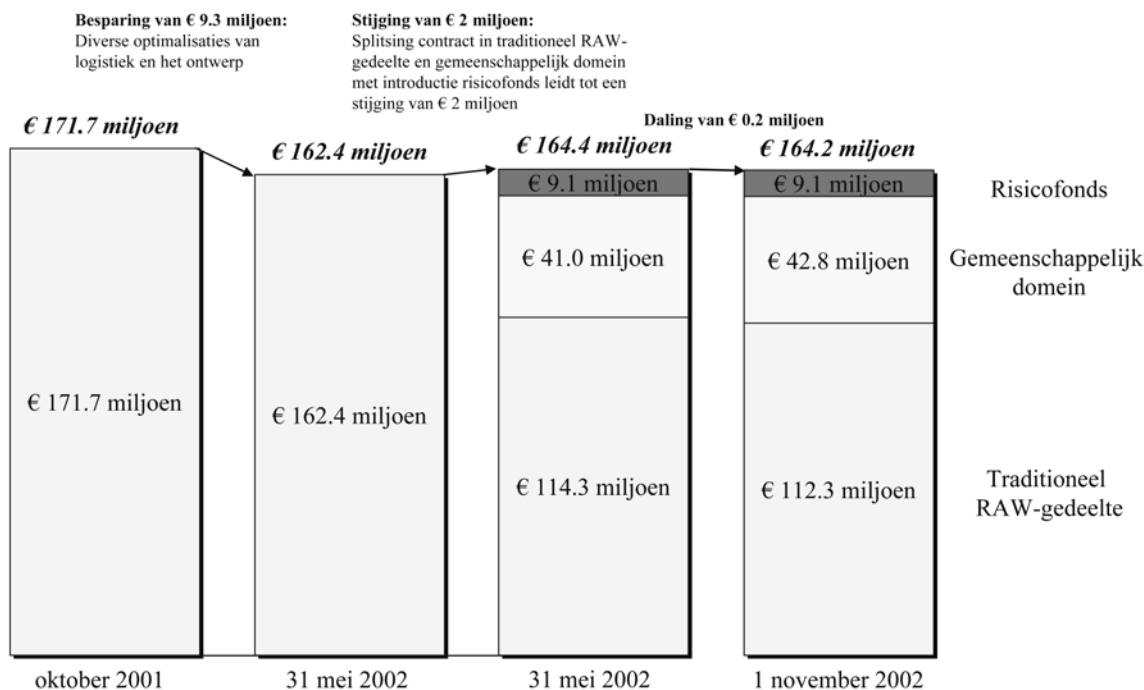
Tijdens de tweede aanbestedingsronde had de gemeente enkel van de Combinatie Strukton Van Oord (CSO) een realistische aanbieding verkregen, daarom besloot de gemeente om met CSO de onderhandelingsfase op te starten. De oorspronkelijke aanbieding van CSO bedroeg € 171.7 miljoen. Door versoepelde randvoorwaarden, ontwerptimalisaties en een aanpassing aan het programma van eisen kon dit bedrag teruggebracht worden tot een aanbieding van € 162.4 miljoen<sup>365</sup>. Deze aanbieding was onder voorwaarden, er waren nog discussiepunten met betrekking tot het ontwerp en de risicoverdeling van de ondertunnelingsmethode van het Centraal Station. Om tot een overeenkomst te komen werd het contract opgesplitst in een traditioneel RAW-gedeelte, een gemeenschappelijk domein en een contractspecifiek risicofonds. Het gemeenschappelijk domein bevatte de werkzaamheden waar meer dan "normale" ervaring voor vereist was en waarbij er nog geen volledige overeenstemming was tussen opdrachtgever en aannemer over het ontwerp. De opdrachtgever en opdrachtnemer zouden een team vormen om in samenwerkingsverband de nieuwe technologie verder te ontwerpen. In een laatste fase werd de waarde van het RAW-gedeelte nog beperkt verlaagd en deze van het gemeenschappelijk domein beperkt verhoogd.

Het onderhandelingsresultaat (1 november 2002) bedraagt € 164.2 miljoen en bestaat uit:

- Contractwaarde € 155.1 miljoen:
  - Traditioneel RAW-gedeelte (€ 112.3 miljoen);
  - Gemeenschappelijk domein (€ 42.8 miljoen);
- Contractspecifiek risicofonds (€ 9.1 miljoen).

<sup>365</sup> In een eerste stap (28 maart 2002) werd het bedrag teruggebracht tot € 165.4 miljoen, in een tweede stap (31 mei 2002) tot € 162.4 miljoen.

**Figuur 3: Overzicht aanneemsom Centraal Station tijdens de onderhandelingen**



Bron: Policy Research Corporation op basis van derde offerte van CSO, 1 november 2002

De reservering van € 9.1 miljoen in dit contractspecifieke risicofonds bestond voor € 2.5 miljoen uit een risicoreserve en voor € 6.6 miljoen uit besparingstargets. Dit laatste was geen reserve of spaarpotje maar een kans die de projectorganisatie zag om tijdens de uitvoering een aantal stelposten van het gemeenschappelijk domein lager in te kopen dan vermeld in de offerte<sup>366</sup>. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn boekte een besparingskans in het onzekere gemeenschappelijk domein als "hard" in terwijl dit werkzaamheden bevatte waar meer dan "normale" ervaring voor vereist was en er nog geen overeenstemming was tussen de projectorganisatie en de aannemer over het ontwerp. Hiertegenover werd een risicoreservering van € 6.6 miljoen gezet maar daardoor bleef er in het contractspecifieke risicofonds nog maar € 2.5 miljoen over om de risico's van de werkzaamheden in het gemeenschappelijk domein op te vangen. Deze reservering van € 2.5 miljoen moest de risico's dekken van de volgende werkzaamheden in het gemeenschappelijk domein<sup>367</sup>:

- Sandwichwand;
- Buispalenwand (30-60m lange buispalen onder de fundering van het Centraal Station);
- Boorpalen;
- Diepwanden;
- Groutstempels.

366 Het gemeenschappelijk domein werd door deze besparingstargets met € 6.6 miljoen verlaagd, voor deze verlaging van het gemeenschappelijk domein werd hetzelfde bedrag opgenomen in het risicofonds van het Centraal Station.

367 De sandwichwand en de buispalenwand waren complexe ervaringsoverstijgende constructies en nog nooit eerder op deze wijze uitgevoerd. De overige activiteiten moesten in een zeer complexe omgeving uitgevoerd worden.



De risicoreserve van € 2.5 miljoen<sup>368</sup> stond niet in verhouding tot bovengenoemde risicovolle werkzaamheden van het gemeenschappelijk domein waarvan het risico bij de gemeente lag. Bovendien kan vastgesteld worden dat het uiteindelijke bedrag zonder de bijkomende € 2.5 miljoen voor het risicofonds (€ 161.7 miljoen) bijna gelijk was aan het oorspronkelijke inschrijvingsbedrag (na aftrek van de € 9.3 miljoen besparingen door aanpassingen in de logistiek en het ontwerp) van € 162.4 miljoen. De gemeente had buiten de € 9.3 miljoen besparingen geen echt onderhandelingsresultaat meer gerealiseerd. Alleen de opbouw van het contract werd gewijzigd waardoor kosten niet meer in het budget werden weergegeven maar als een besparingstarget werden opgenomen met behulp van een risicofonds<sup>369</sup>.

### **VII.2.2. Diepe stations (Contract 5.2-7.2)**

De gemeente heeft het contract voor het diepe station Rokin gegund aan Max Bögl tijdens de tweede aanbestedingsronde. Na het niet passend verklaren van de offertes voor de overige twee Diepe stations (Vijzelgracht en Ceintuurbaan) heeft de gemeente aan Bögl gevraagd om ook voor deze stations een offerte in te dienen. Bögl was hiertoe bereid, maar kon geen onderaannemers vinden voor de diepwanden. Hierop stemde de gemeente ermee in om offertes in te dienen met stelposten voor de diepwanden. Vervolgens bracht Bögl een offerte uit voor de drie stations gezamenlijk ter waarde van € 257.2 miljoen inclusief een stelpost voor de diepwanden ter waarde van € 46.5 miljoen. De gemeente was zeer verbaasd over deze aanbidding, want deze overschreed onverwacht in belangrijke mate de directieramingen, terwijl Bögl in de vorige fase een offerte voor station Rokin had ingediend conform de directieraming.

Analyse van Bögl's aanbidding wees uit dat de grootste afwijking ten opzichte van de directieraming zich bevond in de post grondwerkzaamheden. Naar aanleiding van deze overschrijding speelde de gemeente met het idee om alle onderaannemerposten (diepwanden, groutstempels en grondwerkzaamheden) in te vullen door stelposten. De aanbestedingsadviescommissie concludeerde dat dit voor de gemeente een groot avontuur zou zijn. De aanbestedingsadviescommissie gaf als terugvalmogelijkheid om een bonus malus te introduceren voor het bedrag dat nodig was om binnen de dekking te komen.

Tijdens de onderhandelingen met Bögl zijn er vervolgens twee bijkomende stelposten geïntroduceerd: een stelpost voor groutstempels en een stelpost voor grondwerkzaamheden. De opzet van de drie stelposten was dat deze bij inkoop telkens zouden vervallen tot het hoofdcontract. De gemeente heeft de stelposten in het contract opgenomen met een bonus voor de aannemer indien deze de werkzaamheden onder de vooropgestelde target kon inkopen. Er was echter geen malus bij overschrijding van de stelpost in het contract opgenomen, dit risico lag volledig bij de gemeente.

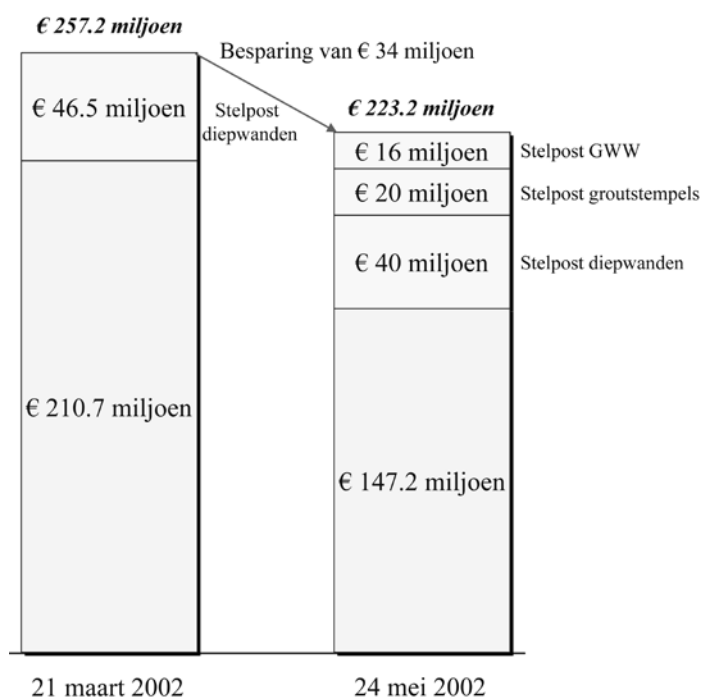
<sup>368</sup> De gemeente had een prikkel ingebouwd voor de aannemer in de vorm van een bonus ten bedrage van 18% van het restant in het risicofonds. Met een reservering van € 2.5 miljoen in het risicofonds was deze prikkel beperkt.

<sup>369</sup> Derde offerte van CSO, Overzichtstabel model voor contractvorming, 1 november 2002.

In totaal hebben de onderhandelingen geleid tot een besparing van € 34 miljoen (14% ten opzichte van de originele offerte). *Figuur 4* geeft een overzicht van dit onderhandelingsresultaat:

- De bouwkosten zijn verlaagd met € 39.9 miljoen<sup>370</sup>;
- De vergoeding voor WRAK (Winst, Risico en Algemene Kosten) is verlaagd met € 11.2 miljoen;
- De uitvoeringskosten zijn verlaagd met € 11.1 miljoen;
- De eenmalige kosten zijn verlaagd met € 1.3 miljoen;
- De stelposten zijn gestegen met € 29.5 miljoen<sup>371</sup>.

**Figuur 4: Overzicht opbouw aanneemsom Diepe stations tijdens de onderhandelingen**



Bron: Policy Research Corporation op basis van offertes van Max Bögl

Om de waarde van de stelposten diepwanden en groutstempels te bepalen heeft de gemeente zich gebaseerd op de offerte van Soletanche Bachy<sup>372</sup>. De stelpost grondwerkzaamheden is door de gemeente ingeschat op basis van de eerste ontvangen offerte van Bögl. Slotsom is dat de gemeente de waarde van de stelposten als volgt inschatte:

- Voor de grondwerkzaamheden was het voorziene bedrag € 7.5 miljoen lager dan de inschrijving van Max Bögl;
- Specifiek voor de diepwanden en groutstempels was het voorziene bedrag € 7 miljoen lager dan in de inschrijving van Soletanche Bachy.

370 De bouwkosten zijn verlaagd door: verschuiving van grondwerkzaamheden (GWW) naar stelposten (€ 22.5 miljoen), verschuiving van groutstempels naar stelposten (€ 14 miljoen), het verschuiven van werkzaamheden naar stelpost diepwanden (€ 3.1 miljoen) en overige optimalisaties (€ 0.3 miljoen).

371 De stelposten zijn gestegen door: opname stelpost GWW (€ 20 miljoen), opname stelpost groutstempels (€ 16 miljoen), verlaging stelpost diepwanden (€ 6.4 miljoen).

372 De offerte van Soletanche Bachy maakte onderdeel uit van de offerte van Heijmans en Holzmann, Soletanche Bachy was de onderaannemer voor de diepwanden en groutstempels in deze offerte.

Ondanks dat Bögl geen onderaannemers had gevonden voor de specifieke werkzaamheden in de stelposten, was de gemeente optimistisch over het vinden van geschikte onderaannemers en dat voor een prijs ver onder de prijs genoemd door Bögl en ook nog onder de prijs van tot dan de laagste inschrijver voor de diepwanden en groutstempels, Soletanche Bachy. De gemeente schatte in dat ze de werkzaamheden voor € 14.5 miljoen minder zou kunnen inkopen<sup>373</sup>.

In een rapportage van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn<sup>374</sup> staat dat ten tijde van het go-besluit verwacht werd dat voor deze stelposten tijdens de uitvoering een bedrag nodig zou zijn dat lag tussen de € 70 miljoen en € 92 miljoen met een verwachtingswaarde van € 77.6 miljoen. Deze verwachtingswaarde lag al € 1.6 miljoen hoger dan het budget van € 76 miljoen dat gevraagd werd in de raadsvoordracht van 9 oktober 2002. Er was echter nergens een specifieke reserve voorzien voor tegenvallers bij de inkoop van deze drie stelposten in het projectbudget.

### VII.2.3. **Boortunnels (Contract 4.2)**

Het contract Boortunnels werd in de eerste aanbestedingsronde gegund aan Saturn. Vervolgens is er zeer lang onderhandeld over de risicotoedeling van dit contract. De oorspronkelijke offerte van Saturn lag met € 141.6 miljoen (exclusief de Risk Assessment en Allocation Catalogue) circa 20% boven de directieraming. Na de onderhandelingen werd een vaste contractsom<sup>375</sup> opgenomen van € 103.8 miljoen en een variabele som van € 31.7 miljoen, samen € 135.5 miljoen.

De variabele som van € 31.7 miljoen had betrekking op de boorsnelheid en uitvoeringsduur; deze waren gebaseerd op aannames (targets) van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De gemiddelde boorsnelheid had een aanname van circa 13 meter per dag, en de uitvoeringsduur een aanname van 530 werkdagen. Bij een langere uitvoeringstijd dan aangenomen ontstonden extra kosten die voor rekening van de gemeente kwamen. De aannemer was alleen aanspreekbaar wanneer de twee tunnelboormachines niet bedrijfsvaardig zouden zijn.

Het Projectbureau Noord/Zuidlijn gebruikte tijdens het aanbestedingsproces een risicoregister, een Risk Assessment en Allocation Catalogue (RAAC). Tijdens de onderhandelingen vroeg het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan Saturn om een afkoopsom te berekenen voor alle risico's opgenomen in deze RAAC. Dit resulteerde in een afkoopsom van € 40 miljoen. De gemeente vond deze som te hoog en besloot om in plaats van de risico's af te kopen een financiële reservering te treffen van € 12 miljoen in de vorm van een contractspecifiek risicofonds. Dit contractspecifiek risicofonds was bedoeld om de niet afgekochte uitvoeringsrisico's te dekken en was gekoppeld aan een bonusregeling voor de aannemer bij het niet uitputten van dit risicofonds. De reservering was voor de helft (€ 6 miljoen) inbegrepen in de algemene post onvoorzien van 4.2% en dus geen extra reservering; het daadwerkelijke

373 Gebaseerd op offertes van Max Bögl voor contract 5.2/6.2/7.2, 2002.

374 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Risicoanalyse stelposten contracten 5.2, 6.2 en 7.2*, 18 juli 2002.

375 Een vaste contractsom betekent dat de aannemer de werkzaamheden voor een vast bedrag dient uit te voeren en het risico op kostenoverschrijdingen zelf draagt, bij een variabele contractsom worden de werkelijk gerealiseerde kosten nadien verrekend (vergelijkbaar met een regiecontract).

contractspecifiek risicofonds bedroeg dus slechts € 6 miljoen in plaats van € 12 miljoen. In de praktijk werd het risico op vertragingen (e.g. een tragere boorsnelheid) dus zowel gedekt uit de algemene post onvoorzien van 4.2% als uit het risicofonds. Aangezien de boorsnelheid variabel vergoed werd, was er geen malus voorzien bij een tragere boorsnelheid, dit risico kwam volledig ten laste van de gemeente.

Slotsom is dat de gemeente een budget had gereserveerd van € 147.5 miljoen (€ 135.5 miljoen aanneemsom en € 12 miljoen risicoreserve). Dit was een laag bedrag wetende dat de aannemer had ingeschreven voor meer dan € 180 miljoen (€ 141.6 miljoen aanneemsom en € 40 miljoen afkoopsom voor uitvoeringsrisico's in de RAAC). De gemeente schatte de uitvoeringsrisico's daarmee veel lager in (€ 12 miljoen) dan de aannemer (€ 40 miljoen), nochtans werd in de openbare verhoren aangegeven dat de onderbouw van de aannemer realistisch was. Het is opmerkelijk dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn een lage risicoreservering voorzag omdat er veel risico's inclusief door de aannemer beïnvloedbare risico's (o.a. de boorsnelheid) verschoven werden naar de gemeente. Met name de risico's op een lagere boorsnelheid betekenden voor de gemeente een onzeker einde daar er geen prestatieprikkel meer aanwezig was voor de aannemer om snel te boren. Dit leidde ertoe dat het contract Boortunnels beschouwd mocht worden als een contract met een hoog risicoprofiel waarvoor een beperkte risicoreserve bestond.

### VII.3. Aanbestedingsresultaten

De raad had aangegeven dat het aanbestedingsresultaat voor een aanzienlijk deel van de contracten bekend moest zijn, alvorens de raad een definitief go-besluit zou nemen. Daarnaast had de raad de eis gesteld dat het project Herweijer-proof diende te zijn (zie verder).

Op basis van de resultaten na drie aanbestedingsrondes heeft de projectorganisatie de goedkeuring van de raad op 9 oktober 2002 (go-besluit) gekregen om deze contracten te gunnen. Vervolgens zijn alle contracten op 7 november 2002 getekend, behalve het contract van de Boortunnels, dit werd pas ondertekend op 22 april 2003. *Tabel 5* geeft een overzicht van de gegunde contracten telkens met hun aanneemsom.

**Tabel 5: Overzicht 7 complexe contracten**

Contract	Aanbestedings-datum	Contract -vorm	Aanneemsom (in € en excl BTW)	Aannemer	Prijspeil
2.2 Zinktunnel IJ	10/2001	RAW	54 196 333	Heijmans/Strukton	2001
3.1/3.2 Passage onder CS	5/2002	RAW	155 107 967	Strukton/Van Oord	2001
3.3 Caissons bij Damrak	5/2002	RAW	26 866 210	Heijmans	2002
4.2 Geboorde tunnels en mitigerende maatregelen	12/2000	E&C	135 526 257	Saturn	2001
5.2, 6.2 en 7.2 Station Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan	10/2001 (Rokin) 5/2002 (overige 2)	RAW	223 200 000	Max Bögl	2001
		<b>Totaal</b>	<b>594 896 767</b>		

Bron: Policy Research Corporation op basis van gunningsadviezen en contracten

**Aanbevelingen commissie Herweijer ten aanzien van contractvorming**

Bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking voor de Noord/Zuidlijn in juni 2000 had de raad de eis gesteld dat het project Noord/Zuidlijn Herweijer-proof moest zijn. Aan de raad werd dit bevestigd in de raadsvoordracht van 30 september 2002. Het college stelde dat de aanbevelingen van de commissie Herweijer de basis vormden voor de wijze waarop het project Noord/Zuidlijn was vormgegeven<sup>376</sup>. Dit betekende dat de Herweijer criteria ook van toepassing waren op de contractvorming.

De commissie Herweijer heeft meerdere aanbevelingen gedaan. De aanbeveling die betrekking had op de contractvorming van het project Noord/Zuidlijn was: een project mag niet gestart worden zonder dat er een geaccordeerde begroting bestaat tussen de opdrachtgever en de aannemers.

Het project Noord/Zuidlijn is gestart na de aanbesteding van zeven complexe contracten. Deze contracten waren Herweijer-proof met uitzondering van drie specifieke contracten met name het contract Centraal Station, het contract Diepe stations en het contract Boortunnels.

Het contract Centraal Station bevatte een gemeenschappelijk domein. Dit gemeenschappelijke domein was bedoeld voor "ervaringsoverstijgende onderdelen" waarbij er nog geen volledige overeenstemming bestond met de aannemer over het ontwerp. De meerkosten in het gemeenschappelijk domein zouden ten laste komen van een risicofonds en bij overschrijding van dit risicofonds volledig ten laste van de gemeente. Dit betekende dat voor een gedeelte van het contract Centraal Station er geen overeenstemming met de aannemer bestond over het ontwerp en het budget.

Het contract Diepe stations bevatte stelposten voor werkzaamheden zoals diepwanden, jetgrouten en grondwerkzaamheden. Deze stelposten waren opgenomen als "target" bedragen waarbij een overschrijding volledig ten laste zou komen van de gemeente. Dit betekende eveneens dat er geen overeenstemming met de aannemer was over de hoogte van deze stelposten want het risico op overschrijding lag volledig bij de gemeente. Het contract Boortunnels was zodanig opgesteld dat de boorsnelheid variabel vergoedbaar was voor de aannemer. Dit betekende dat dit contract op het vlak van de boorsnelheid een zogenaamd regiecontract was waarbij de kosten zouden verrekend worden op basis van nacalculatie (de werkelijk gerealiseerde boorsnelheid).

Deze drie contracten bezaten dus specifieke onderdelen waarbij er geen overeenstemming was tussen de gemeente en de aannemers over het budget en/of het ontwerp. Hieruit kan afgeleid worden dat het project Noord/Zuidlijn bij het go-besluit in oktober 2002 niet Herweijer-proof was.

376 Raadsvoordracht, *Vijfde uitvoeringskrediet Noord/Zuidlijn*, 30 september 2002

#### **VII.4. Brief van projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan portefeuillehouder Noord/Zuidlijn**

De toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn heeft in augustus 2002 aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn gevraagd (brief 7 augustus 2002) om te bevestigen dat er geen onderdelen en risico's buiten de contracten waren gelaten, die later alsnog konden opduiken. De toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn heeft deze vraag beantwoord door middel van een brief op 21 augustus 2002.

##### **VII.4.1. Inhoudelijke analyse**

De brief van de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn gaf meer achtergrondinformatie en toelichting op de projectkosten, zoals opgenomen in de raadsvoordracht van 24 juni 2002. Enige punt van verschil met de raadsvoordracht was dat de projectdirecteur Noord/Zuidlijn voor overige risico's voor organisatiekosten een bedrag van € 10 miljoen voorzag en dit aangaf als aandachtspunt, waar in de raadsvoordracht slechts € 8 miljoen was opgenomen.

De projectdirecteur Noord/Zuidlijn beschreef de specifieke risico's voor de zeven hoofdcontracten en gaf hierbij aan dat deze contracten tegen hun actuele aanneemsommen in de projectfinanciën stonden. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn vermeldde hierbij dat er geen besteksonderdelen bewust waren weggelaten en de aanbiedingen van de aannemers conform het programma van eisen waren. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn gaf hierbij aan dat het er nog wel om spande bij de nu lopende onderhandelingen. Voor het contract Zinktunnel IJ en het contract Caissons Damrak gaf de projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan dat dit ging om een klassiek RAW-bestek met een normaal risicoprofiel.

Voor het contract Centraal Station gaf de projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan dat het contract was opgedeeld in een klassiek RAW-deel en een gezamenlijk E&C-domein (of gemeenschappelijk domein). Een aantal risicovolle activiteiten zat in dit gemeenschappelijk domein (bouwputwanden, inkoop boorpalen, grout en diepwanden). Hiervoor deelden de aannemer en de gemeente de risico's. Om deze risico's te beheersen was er een risicoreserve van € 9 miljoen opgenomen (waarbij de projectdirecteur Noord/Zuidlijn meldde dat dit aanzienlijk was en ruim 20% bedroeg van het gemeenschappelijk domein). Als het risicofonds onvoldoende bleek zouden verdere overschrijdingen ten laste moeten komen van de reserves onvoorzien. Als conclusie stelde de projectdirecteur Noord/Zuidlijn dat de risicovolle activiteiten zich in het gemeenschappelijk domein bevonden en dat deze afgedekt waren met een aanzienlijke risicoreserve (>20%).

Bij het contract Boortunnels werd er aangegeven dat er een RAAC was opgenomen met een waarde van € 12 miljoen en dat dit bedrijfstak-conform was (10% van de bouwsom minus de mitigerende maatregelen). Het grootste risico was het niet halen van de beoogde gemiddelde boorsnelheid.

Van het contract Diepe stations werd gezegd dat ze stelposten bevatten ter hoogte van € 76 miljoen voor grond, grout en diepwanden. Gesteld werd dat de marges realistisch waren, hetgeen wil zeggen dat dit in beginsel voldoende was om tegenvallers op te vangen.

De specificatie van de project- en bouwkosten zoals opgenomen in de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn werd conform onderstaande tabellen weergegeven.

De post onvoorzien (nieuwe onvoorziene verplichtingen) bedroeg € 47 miljoen<sup>377</sup> hetgeen circa 4% van de bouwkosten vormde. Deze was bestemd voor risico's op meerwerk. Hier konden nog de specifieke risicovoorzieningen bijgeteld worden voor het Centraal Station (€ 9 miljoen) en het contract Boortunnels (€ 12 miljoen). Dit bracht het onvoorzien op € 68 miljoen ofwel 9.2% van € 626 miljoen (€ 641 miljoen minus € 9 miljoen (Centraal Station) minus € 6 miljoen (Boortunnels)).

**Tabel 6: Specificatie van project- en bouwkosten**

Specificatie totale bouwsom	€ miljoen (prijspeil 2002)
Aanbesteding 7 contracten	641
Nog aan te besteden (afbouw en installaties 7 contracten)	98
Nog aan te besteden: contracten 'Noord en Zuid' en baan / bovenbouw	374
Onvoorzien	47
Restant risicofonds voor bouwkosten	33
<b>Totale bouwsom</b>	<b>1 192</b>

Projectkosten	€ miljoen (prijspeil 2002)
Bouwkosten	1 192
VAT-kosten	238
Bijkomende kosten	39
<b>Totaal</b>	<b>1 469</b>

Bron: Policy Research Corporation op basis van brief van projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan portefeuillehouder Noord/Zuidlijn

Op grond van deze risicoanalyse achtte de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn het verantwoord om de besluitvorming tot aanleg van de Noord/Zuidlijn te voltooien in de vorm van het voorgenomen raadsbesluit van 9 oktober 2002.

#### **VII.4.2. Juistheid en volledigheid van de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn**

De brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn benoemt de risicovolle contracten met daarin een specificatie van de risicovolle onderdelen zoals het gemeenschappelijk domein en de stelposten. Bij het gemeenschappelijk domein wordt er aangegeven dat er een aanzienlijke risicoreserve beschikbaar is voor dit onderdeel van het contract. Hierbij wordt er niet vermeld dat het overgrote gedeelte van deze reservering bestaat uit opgelegde targets vanuit de opdrachtgever om het bedrag van het gemeenschappelijk domein

<sup>377</sup> Deze post onvoorzien van € 47 miljoen is niet dezelfde € 47 miljoen opgenomen in het algemene risicofonds, dit verschil wordt toegelicht in het hoofdstuk Kostenontwikkeling en planning Noord/Zuidlijn.

te verlagen en er slechts € 2.5 miljoen (6%) beschikbaar is voor onverwachte risico's. De brief geeft eerst aan dat de risico's gedeeld worden tussen aannemer en de gemeente in de vorm van het risicofonds. Enkele regels verder wordt aangegeven dat een overschrijding van het risicofonds ten laste komt van het onvoorzien ofwel volledig ten laste van de gemeente. Er is dus geen sprake van een complete risicodeling, maar slechts voor het bedrag tot aan € 9.1 miljoen.

Bij het contract Boortunnels vermeldt de brief dat het grootste risico het niet halen van de beoogde gemiddelde boorsnelheid is, hierbij wordt er niet expliciet vermeld dat dit risico volledig ten laste van de gemeente is, dat dit gedeelte van het contract een variabele som is en dat de gemiddelde boorsnelheid door de gemeente zelf is opgelegd.

Bij het contract Diepe stations wordt er melding gedaan van de stelposten, waarop deze betrekking hebben en de hoogte van het totaalbedrag aan stelposten. Hierbij wordt niet vermeld dat deze stelposten door de gemeente ingegeven zijn en dat de aannemer eerst een offerte had ingediend met enkel een stelpost voor de diepwanden. De brief zegt niets over het feit dat de contractsom € 34 miljoen lager is dan de oorspronkelijke inschrijving van de aannemer en dat de stelposten gebaseerd zijn op eerder ontvangen offertes van andere aannemers<sup>378</sup> waarbij de bedragen door de gemeente nog eens verlaagd zijn (opnemen van besparingstargets) voor een totaalbedrag van € 14.5 miljoen.

Het risicofonds voor bouwkosten van € 33 miljoen is een voorziening die dient om mogelijke overschrijdingen bij de aanbestedingen van de afbouw en installaties (€ 98 miljoen) en de contracten 'Noord/Zuid' en 'Bovenbouw/Baan' (€ 374 miljoen) te ondervangen. Ook dit risico percentage (5.7%) is laag, gezien enerzijds de complexiteit en anderzijds het risicoprofiel van dit project. Als reden wordt aangedragen dat de aanbesteding van de contracten afbouw en installaties (oorspronkelijk plan om aan te besteden in 2006, anno 2009 nog niet aanbesteed<sup>379</sup>) alsmede de contracten Noord/Zuid (aanbesteed in 2005) ongeveer conform raming zal uitkomen, daar verwacht wordt dat de markt dan minder overspannen zal zijn. De aanbesteding voor de bovenbouw (gepland in 2006, waarschijnlijk aanbesteed in 2009) zal het meeste beroep doen op de reserve.

Overige risico's zijn kostenstijgingen in posten VAT, BTW, rente, CAR, RAI, grondafvoer en bouwstroom. Voor deze risico's is in het risicofonds € 47 miljoen beschikbaar, dit bedrag is in de brief van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn mee opgenomen in de VAT-kosten van € 238 miljoen. De meeste van deze risico's hadden een zeer hoge kans van optreden (VAT-kosten, verzekering) ten tijde van het go-besluit. desondanks bleef het volledige bedrag behouden als risicoreservering.

378 De stelposten diepwanden en groutstempels zijn gebaseerd op een ontvangen offerte van Heijmans/Holzmaan, meer specifiek van de onderaannemer Soletanche Bachy en de stelpost voor grondwerk is gebaseerd op de originele offerte van Bögl.

379 Keuze voor aanbestedingsstrategie bevindt zich momenteel in de voorbereidende fase.



## **VIII. PROJECTORGANISATIE NOORD/ZUIDLIJN**

### **VIII.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn geanalyseerd vanaf de start van het project Noord/Zuidlijn tot heden. Vanuit een organisatieperspectief worden de uitgebrachte organisatieadviezen, de werkelijke vormgeving van de projectorganisatie, de uitgevoerde audits en second opinions en de doorgevoerde organisatieveranderingen geanalyseerd. Deze aspecten komen achtereenvolgens aan bod bij de bespreking van de vormgeving en werking projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase, de vormgeving en werking van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase en de reorganisatie van de projectorganisatie vanaf september 2007.

### **VIII.2. Vormgeving en werking projectorganisatie in de plan- en besluitvormingsfase**

#### **VIII.2.1. Inleiding**

De plan- en besluitvormingsfase van de Noord/Zuidlijn heeft plaatsgevonden in de periode 1989 tot en met 9 oktober 2002, toen de raad definitief besloot tot aanleg van de Noord/Zuidlijn. De plan- en besluitvormingsfase kan worden opgesplitst in drie perioden:

- De planvorming (1988 – 1993);
- De definiëring van het project (1993 – 1997);
- De uitwerking van het project, waaronder de aanbesteding en contractvorming (1997 – 2002).

In de eerste periode zijn onder meer de technische haalbaarheid, vervoerswaarde en nut en noodzaak van de Noord/Zuidlijn onderzocht. Tevens is de voorlopige tracékeuze van de Noord/Zuidlijn gemaakt. In de tweede periode is een definitief programma van eisen tot stand gekomen. Op basis van het programma van eisen zijn, in de uitwerkingsfase, het ontwerp en bestekken voor de realisatie van de Noord/Zuidlijn gereed gebracht en aanbesteed. In de uitwerkingsfase zijn ook contracten gesloten met aannemers.

In deze paragraaf wordt de vormgeving, de invulling en de werking van de projectorganisatie per periode omschreven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de rol van de auditcommissie Noord/Zuidlijn en de aanbestedingsadviescommissie.

#### **VIII.2.2. De planvorming (1988 – 1993)**

Reeds in het programma-akkoord van 1986 werd de sociale rol van het openbaar vervoer centraal gesteld. Tevens werd vermeld dat ondergrondse oplossingen voor het openbaar vervoer afgewezen zouden worden. In maart 1988 verscheen vervolgens de eerste versie van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, geschreven door het ministerie van VROM. Mede naar aanleiding hiervan organiseerde de Amsterdamse Kamer van Koophandel in juni 1988 een symposium met als titel 'Bereikbaarheid binnenstad Amsterdam: erop of eronder'. Op het symposium wees een aantal externe deskundigen op de economische wenselijkheid en de technische mogelijkheid van een railverbinding onder de binnenstad door.

Het symposium en alle opmerkingen die hier ter tafel kwamen, zijn in december 1988 mede een aanleiding geweest voor de beslissing van de raad tot het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid van een Noord/Zuidlijn onder de stad door. Deze beslissing werd genomen op 14 december 1988. In de raadsvergadering van 30 januari 1989 deed het college vervolgens de toezegging om een eerste haalbaarheidsonderzoek naar de Noord/Zuidlijn op te starten.

Op verzoek van de raad heeft de wethouder Verkeer en Vervoer de directeur van het Gemeentelijk Vervoersbedrijf Amsterdam (GVB) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de mogelijkheden en consequenties van de aanleg van tunnels voor ondergronds openbaar railvervoer in Amsterdam. Het gevraagde onderzoek werd in drie delen gecompleteerd in de periode 1989 tot en met juli 1993. De studies werden verricht door het GVB in samenwerking met de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO). Gelet op de benodigde deskundigheid zijn waar nodig ook andere partijen betrokken zoals de Dienst Openbare Werken (DOW), Stedelijk Beheer Amsterdam (SBA) en het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA). Ook de Technische Universiteit Delft en de Nederlandse Spoorwegen waren betrokken.

Ten behoeve van de studies werd een stuurgroep gevormd bestaande uit de directeur van het GVB, de adjunct directeur van het GVB en de directeur DRO. Afhankelijk van de uitvoerende partijen van de studies werd de stuurgroep aangesterkt met vertegenwoordigers van die partijen. De stuurgroep gaf vervolgens sturing aan een projectgroep waaronder diverse werkgroepen vielen<sup>380</sup>. Ook was er bij de eerste twee studies een adviesgroep betrokken van de Technische Universiteit Delft onder leiding van Prof. Ir. van Lohuizen. Op basis van elke studie werden nadere keuzes gemaakt voor verdergaand onderzoek.

In het eerste onderzoek dat voltooid werd in december 1989<sup>381</sup> kwamen de volgende aspecten aan bod: de bouwmethoden, de stedelijke bouwkundige inpassing, de consequenties van tunnelaanleg voor de bebouwing, de hinder tijdens de aanleg, de daarbij te nemen maatregelen ten behoeve van het verkeer en het openbaar vervoer en schattingen van de aanlegkosten. Een zestal varianten werd onderzocht waarbij onderscheid werd gemaakt tussen tunnels met een ondiepe ligging en tunnels met een diep geboorde ligging evenals het sneltram versus het stadstram concept. Op basis van deze studie werd gekozen voor verder onderzoek naar het sneltramconcept. Hiermee kwamen de stadstramvarianten te vervallen.

Op basis van het tweede onderzoek dat gereed kwam in februari 1991<sup>382</sup> werd geconcludeerd dat de Noord/Zuidlijn vanuit een vervoerskundig oogpunt een essentiële schakel vormde in het ontwikkelen van het regionaal openbaar vervoer. Tevens beval de stuurgroep de boomethode aan. De keuze voor de boomethode was gekoppeld aan de keuze voor een tracé via het Damrak (varianten B2 of B3) en aan de keuze voor een beperkt aantal stations in de

380 Werkgroepen Civiele Techniek; Vervoerstechniek; Stedebouwkundige Inpassing; Verkeers- en Vervoersplan.

381 GVB, DOW, DRO Amsterdam en TU Delft, *Ontwerp verkeers- en vervoersplan Amsterdam 1990: Technische Studie Ondergronds Openbaar Vervoer*, december 1989.

382 GVB, SBA, DRO Amsterdam en TU Delft, *Ontwerp verkeers- en vervoersplan Amsterdam 1990: Technische Studie Ondergronds Openbaar Vervoer Deel 2: Uitwerking Binnenstad*, februari 1991.

binnenstad. Aanbevolen werd om bij de verdere studie naar de Noord/Zuidlijn uit te gaan van variant B3: Damrak – Rokin – Vijzelstraat – Vijzelgracht. Dit vanuit vervoerskundig oogpunt en omdat daar de consequenties voor de binnenstad het minst ingrijpend zouden zijn: er hoefden geen panden te worden afgebroken en het aantal te verwijderen bomen bleef beperkt. Gelet op de ervaringen van de gemeente Amsterdam met de aanleg van de Oostlijn was deze laatste randvoorwaarde doorslaggevend.

Op basis van de derde studie<sup>383</sup> werd door de directeur van het GVB het gemeentebestuur gevraagd akkoord te gaan met het starten van de voorbereiding van de eerste fase van de Noord/Zuidlijn tussen Buikslotermeerplein en Schiphol, via Zuid/WTC. Het bureau Toornend & Partners werd gevraagd een visie voor het project op papier te zetten en vervolgens ook een plan van aanpak voor het project Noord/Zuidlijn te maken. In april 1994 werd op basis hiervan het organisatieadvies van Toornend & Partners opgeleverd<sup>384</sup>. Per 1 juli 1994 werd de projectorganisatie voor de Noord/Zuidlijn opgestart.

### VIII.2.3. De definiëring van het project (1993 t/m 1997)

#### a/ *Randvoorwaarden organisatieadvies project Noord/Zuidlijn*

Aan de projectorganisatie voor het project Noord/Zuidlijn werd een aantal randvoorwaarden meegegeven. Deze randvoorwaarden werden ingegeven door de ervaringen van de gemeente Amsterdam bij de aanleg van de Oostlijn, het afbouwen van Publieke Werken in 1978 met het idee dat er in de stad Amsterdam geen plaats was voor een dergelijk machtige organisatie ('staat in de stad'), de ervaringen bij de bouw van de Stopera (commissie Herweijer) en de succesvolle projectorganisatie bij de Piet Heintunnel (met een klein opdrachtgeversbureau geadviseerd door een private partij). Zodoende was één van de belangrijkste voorwaarden voor de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een "klein" ambtelijk opdrachtgeversbureau geadviseerd door een privaat ontwerp bureau. In deze projectorganisatie diende de aanbevelingen van de commissie Herweijer te zijn meegenomen.

#### **Aanbevelingen commissie Herweijer ten aanzien van de organisatie**

1. Eén beslissingsbevoegde coördinator: de projectleider;
2. Delegatie van bevoegdheden door het college;
3. Regulering van de inbreng van de gebruikers;
4. Pas aanbesteden na een volledig uitgewerkt plan;
5. Budgetbewaking op basis van een zeer gedetailleerde begroting;
6. Verzekering van de managementaspecten van de directievoering;
7. Een ruimere rol voor de afdeling financiën bij het financieel beheer.

#### b/ *Organisatieadvies van Toornend & Partners (1994)*

In opdracht van de directeur van het GVB werd, met inachtnaam van de hiervoor genoemde randvoorwaarden, Toornend & Partners gevraagd een organisatieadvies ten behoeve van de Noord/Zuidlijn uit te brengen. Het betrof onder meer het definiëren van het project, de organisatie en de planning. Hoewel Toornend & Partners kritisch was ten aanzien van deze

383 GVB, IBA, DRO Amsterdam en N.V. Nederlandse Spoorwegen Utrecht, *Ontwerp verkeers- en vervoersplan Amsterdam 1990: Technische Studie Ondergronds Openbaar Vervoer Deel 3*, juli 1993.

384 Toornend & Partners, *Algemene Projectinformatie Noord-Zuidlijn Amsterdam*, 29 april 1994.

organisatievorm, stelde deze dat het mogelijk zou zijn mits het “klein” ambtelijk opdrachtgeversbureau bezet zou worden met echte “toppers”:

In het verlengde hiervan adviseerde het bureau Toornend & Partners dat een onderscheid in de projectorganisatie noodzakelijk zou zijn tussen de aansturing van het project (de directie) en de uitvoeringstaken op het gebied van ontwerp, contractering en toezicht. De aanleg van de Noord/Zuidlijn vraagt specialistische kennis die niet binnen de gemeente voorhanden is en laat zich daar moeilijk organiseren. Bovendien heeft een gemeentelijk bureau voor metrobouw een tijdelijk karakter, zodat afbouw van deze organisatie in de toekomst onvermijdelijk zou zijn. In het verleden, bij het bureau Stadsspoor dat de Oostlijn bouwde, leidde dit ook tot problemen. Deze overwegingen leidden, in aanvulling op bovenstaande, tot het advies om grote delen van het werk onder te brengen bij private adviseurs. Hierbij beperkt de gemeente zich tot het formele opdrachtgeverschap, terwijl het particulier bureau de feitelijke ontwikkeling en uitvoering voor zijn rekening zou nemen.

In de definitiefase (programma van eisen) werd de projectorganisatie opgesplitst in een opdrachtgeversbureau en een ontwerpbureau. Nadien zou, ten behoeve van de uitwerkings- en uitvoeringsfase, een Projectbureau Noord/Zuidlijn worden gevormd dat toe zou zien op het feitelijke projectmanagement. Het opdrachtgeversbureau was verantwoordelijk voor de goede vervulling van de bouwheertaak van het GVB. Daarnaast was het opdrachtgeversbureau verantwoordelijk voor de verstrekking van de juiste en volledige informatie ten behoeve van de belangenafweging tussen bouwheerfunctie en gebruikersfunctie. Wat de projectomgeving betreft, was de verantwoordelijkheid van het opdrachtgeversbureau gericht op de coördinatie van ‘met derden nader overeen te komen zaken’. Het opdrachtgeversbureau is een kernorganisatie.

Naast de projectorganisatie heeft de directeur van het GVB destijds aangegeven behoefte te hebben om geadviseerd te worden door een onafhankelijk team van deskundigen. Deze behoefte vloeide onder meer voort uit de kleinschaligheid van het opdrachtgeversbureau en het belang dat werd gehecht aan het feit dat de advisering zou verlopen via een groep van (internationale) onafhankelijke experts. Daarmee kon de gemeente Amsterdam laten zien aan Rijkswaterstaat, de Nederlandse Spoorwegen en de Rijksbouw dienst dat Amsterdam het project niet helemaal zelf bedacht had en zou uitvoeren. Toornend & Partners stelde een team van (internationale) experts voor, later bekend als de auditcommissie Noord/Zuidlijn. De samenstelling van de auditcommissie Noord/Zuidlijn was zo gekozen dat de benodigde technische kennis voor de bouw van de Noord/Zuidlijn evenals projectmanagementervaring in de commissie vertegenwoordigd waren. De heer Toornend werd voorzitter van deze auditcommissie Noord/Zuidlijn.

*c/ Invulling en werking projectorganisatie (1994 t/m 1997)*

Bij de definiëring van het project werd in lijn met de gekozen uitgangspunten een klein opdrachtgeversbureau opgericht. Deze gaf leiding aan een ontwerpbureau. Het ontwerpbureau bestond contractueel uit Witteveen + Bos (bouwtechnische discipline). Hierbij werkte Witteveen + Bos samen met De Weger Architecten- en Ingenieursbureau B.V. met als opdracht het formuleren van de projectdefinitie (programma van eisen). Andere deelnemers in het ontwerpbureau die rechtstreeks door de opdrachtgever werden ingebracht waren het Metrobedrijf (vervoerstechniek), DRO en IBA.

Uit een evaluatie van de projectorganisatie eind 1994/1995 door Toornend & Partners<sup>385</sup> bleek echter dat niet alles conform het organisatieadvies van Toornend & Partners was verlopen. Zo verliep de personele invulling van het opdrachtgeversbureau traag. In aanvulling daarop stelde Toornend & Partners dat het opdrachtgeversbureau te zwak was en niet met “toppers” was ingevuld. Verder was bij het ontwerp bureau geen planningsactiviteit belegd. Deze evaluatie werd besproken met de directeur van het GVB. Naar aanleiding van de evaluatie vond een reeks gesprekken plaats tussen het opdrachtgeversbureau en Toornend & Partners. Dit resulteerde in een aangescherpt organisatieadvies van Toornend & Partners in 1995<sup>386</sup>.

Dit advies voorzag, evenals daarvoor, in een klein opdrachtgeversbureau (de directie). Deze was verantwoordelijk voor beleid, controle en sturing. Daaronder zou een Projectbureau Noord/Zuidlijn komen te hangen. Vanuit het Projectbureau Noord/Zuidlijn zou het technische project dagelijks geleid worden. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn stond voor de procesbeheersing in de ruime betekenis van het woord. Dat betekende enerzijds een zware managementtaak en anderzijds de beoordeling en bewaking van zowel de functionele kwaliteit als de technische kwaliteit. Onder het Projectbureau Noord/Zuidlijn zou in de uitvoeringsfase een aantal verschillende kleine bouw bureaus komen te hangen. De bouw bureaus zijn op de bouwplaats gelokaliseerde organisaties voor directievoering en worden gespiegeld aan de op het werk gehuisveste uitvoeringsorganisaties van de aannemers. De taken van het bouw bureau zijn toezicht, calculatie, planning en coördinatie en administratie. Ook bij dit advies werd vermeld dat het slagen van het project in belangrijke mate bepaald zou worden door de juiste invulling van de key-functies van de directie Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Vooral de invulling van deze functies werd zwaarder aangezet en specifiek afgestemd op de bestaande situatie.

Na de totstandkoming van het aangescherpte advies van Toornend & Partners eind 1995 ging de toenmalige directeur van het GVB met pensioen. Gelet op de persoonlijke relatie die de heer Toornend had met de pensionerende directeur van het GVB, stopte eind 1995 ook effectief de organisatieadviesrol van Toornend & Partners. Door de nieuwe directeur van het GVB werden aan Toornend & Partners geen aanvullende organisatieadviezen meer gevraagd.

Hoewel de organisatie op hoofdlijnen werd opgericht in de definitiefase conform het oorspronkelijke advies van Toornend & partners, werd de personele invulling in de definitiefase niet (volledig) aangescherpt en gewijzigd zoals beoogd door Toornend & Partners. In deze periode heeft ook de bestuursdienst (Concern Financiën) een goede borging op financieel vlak en vertegenwoordiging van financiën op directieniveau geadviseerd. Hoewel sprake was van een financiële functie op directieniveau was deze naar hun mening nog relatief laag ingeschaald.

Mede door de politieke onzekerheid met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn heeft de definiëring van het project langer geduurd dan oorspronkelijke gepland. Initieel waren negen maanden voorzien voor de totstandko-

385 Toornend & Partners, *Algemene evaluatie eind januari 1995*, 31 januari 1995.

386 Toornend & Partners, *De projectorganisatie voor de Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 25 september 1995.

ming van het programma van eisen. Dit is circa drie jaar geworden<sup>387</sup>. Het definitief programma van eisen is in juni 1997 gereed gekomen. De opdracht aan Witteveen + Bos werd in die periode telkens met zes maanden verlengd. Na de totstandkoming van het definitief programma van eisen werd bekeken hoe de projectorganisatie voor de uitwerkingsfase zou moeten worden aangepast.

#### **VIII.2.4. De uitwerking van het project (1998 – 2002)**

##### *a/ Organisatieadvies KPMG (1998)*

De vormgeving van de projectorganisatie in de uitwerkingsfase gebeurde in de lijn van een organisatieadvies van KPMG<sup>388</sup>. KPMG werd door de projectdirectie van de Noord/Zuidlijn gevraagd een nieuw organisatieadvies uit te brengen gelet op de totstandkoming van het definitief programma van eisen in juni 1997. Hiermee kon de projectdirectie van de Noord/Zuidlijn formeel de organisatie alvast gereedmaken voor de volgende fase, namelijk de uitwerkings- en uitvoeringsfase. De door KPMG uitgevoerde analyse bevestigde de uitgangspunten en de structuur van de projectorganisatie zoals werd uitgedacht door Toornend & Partners.

Het duale model, met de gemeente als opdrachtgever en een privaat bureau voor de ontwikkeling en uitvoering, bleef bestaan en werd nader vormgegeven. Onderscheid werd gemaakt tussen de projectdirectie (later genoemd Projectbureau Noord/Zuidlijn) en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn (bestaande uit het ontwerpbureau en de bouw bureaus zoals genoemd in het advies van Toornend & Partners). Tot de taken van de projectdirectie behoorden:

- Het uitvoeren van strategisch en tactisch projectmanagement. Hiermee worden de kaders van de andere partijen gedefinieerd en wordt gepland, gemonitord en bijgestuurd op contractniveau;
- Aansturen van het bestemmingsplanproces;
- Het voeren van de finale onderhandelingen en het contracteren van de uitvoerende partijen;
- Het identificeren en monitoren van de technische en niet-technische risico's en hierop adequaat (bij)sturen in de projectuitvoering;
- Budgetteren (vaststellen van de taakstellende kosten) en uitvoeren van de kostenbewaking;
- Vaststellen van de kaders (o.a. milestones besluitvorming), faseren, opstellen en bewaken van de overall planning;
- Bewaken van het programma /scope van het project; mutatie management;
- Afstemmen van de communicatie uitingen tussen Stadhuis en divv, en coördineren en uitvoeren van de communicatie activiteiten;
- Kwaliteitsmanagement voor de processen van de projectdirectie Noord/Zuidlijn en stellen van kwaliteitskaders voor het project.

Het managementteam van de projectdirectie Noord/Zuidlijn zou naast de projectdirecteur bestaan uit de contractmanager (later algemeen bouwmanager genoemd), de manager 'omgeving', de manager financiën en planning, de manager communicatie en het hoofd van het stafbureau (later hoofd

<sup>387</sup> 30 juni 1994 kreeg Witteveen + Bos formeel de opdracht tot het opstellen van het programma van eisen. Het definitief programma van eisen is in juni 1997 gereedgekomen.

<sup>388</sup> KPMG Management Consulting, *Voorstel Organisatie & Besturing Noord-Zuidlijn Amsterdam*, 30 januari 1998.

Bestuurlijk/Juridische Zaken genoemd). De rol van de recent opgerichte dIVV was in deze fase nieuw. De projectdirectie Noord/Zuidlijn zou onder dIVV vallen en aangaande het project Noord/Zuidlijn zou dIVV de volgende functies uitoefenen: faciliteren, stellen van kaders en toetsing (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting).

Naast het nader vormgeven van het duale model werd door KPMG ook geadviseerd om binnen de projectdirectie Noord/Zuidlijn extra aandacht te schenken aan omgevingsaspecten door omgevingsmanagement te definiëren. Tot het omgevingsmanagement behoren de beheersing van een aantal gerelateerde bouwprojecten en de zorg voor bereikbaarheids-, leefbaarheids- en veiligheidsaspecten. Daarvoor wordt een aparte afdeling in het leven geroepen.

Tot de taken van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn behoorden:

- Het uitvoeren van het operationeel projectmanagement; coördinatie van het ontwerpproces en directievoering voor de uitvoeringsfase;
- Conform de RVOI verrichten van de engineeringactiviteiten en (indien opgedragen) leveren van adviezen;
- Voorbereiden van het aanbestedingsproces (voorselectie tot en met het gunningsadvies);
- Tijdig signaleren van de technische en niet-technische risico's en deze 'doorkoppelen' aan de projectdirectie Noord/Zuidlijn; 'early warning system';
- Op basis van de voortschrijdende planuitwerking en afnemende onzekerheidsmarges de uitvoeringskosten ramen en begroten en een gedetailleerde kostenbewaking uitvoeren;
- Opstellen en bewaken van de detailplanningen;
- Analyseren, uitwerken en adviseren over ontwerp- en besteksmutaties (mutatiemanagement);
- Uitvoeren van communicatie activiteiten;
- Kwaliteitsmanagement voor het ontwerp en uitvoeringsproces binnen de door de projectdirectie Noord/Zuidlijn gestelde kaders.

Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn stuurde tevens het Architectenbureau Benthem & Crouwel aan dat via de projectdirectie Noord/Zuidlijn opdracht had gekregen voor ontwerpwerkzaamheden.

De aanbevelingen van de commissie Herweijer waren volgens KPMG in het organisatieadvies meegenomen.

*b/ Versterking Projectbureau Noord/Zuidlijn*

In de uitwerkingsfase werd naast de implementatie van bovengenoemde organisatorische wijzigingen het opdrachtgeversbureau, vanaf toen het Projectbureau Noord/Zuidlijn geheten, zwaarder vormgegeven dan in de definitiefase. Als versterking van de projectdirectie Noord/Zuidlijn en de know-how op het gebied van ondergronds bouwen werd besloten de heer Bosch in 1998 direct in loondienst van de projectdirectie Noord/Zuidlijn te laten treden. De heer Bosch was al sinds 1989 betrokken bij de Noord/Zuidlijn als lid van het onderzoeksteam ten behoeve van de technische studie ondergronds openbaar vervoer (deel I t/m III), de studies uitgevoerd door Tauw BV met betrekking tot de Noord/Zuidlijn, en zijn aanstelling als adjunct-directeur Techniek in 1994 (op detacheringbasis). De toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn was van mening dat als er sprake zou zijn van een klein

opdrachtgeversbureau iedereen ook op de loonlijst van het opdrachtgeversbureau diende te staan (geen dubbele loyaliteit)<sup>389</sup>. Daarnaast werden stappen geïnitieerd om de projectorganisatie te versterken op het gebied van juridische zaken, communicatie en contractorganisatie. Er was sprake van een verdubbeling van de bezetting vooral als gevolg van een grotere bezetting van het bouwmanagement en de extra aandacht die werd gegeven aan communicatie en omgevingsmanagement. Het bouwmanagement werd naast de heer Bosch versterkt met een bouwmanager Noord en Zuid en een bouwmanager Stationseiland. Het opdrachtgeversbureau bleef echter een kernorganisatie met een bemensing van 16 VTE<sup>390</sup>.

c/ *Uitbreiding taken Adviesbureau Noord/Zuidlijn*

Ook het Adviesbureau Noord/Zuidlijn wijzigde qua samenstelling en nam in omvang sterk toe. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werd gevormd door een samenwerkingsverband van de ingenieursbureaus Witteveen + Bos, de Weger (later Royal Haskoning<sup>391</sup>) en Ingenieursbureau Amsterdam (IBA), waarin Witteveen + Bos de leidende partner was. Door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden diverse andere consultants ingehuurd waaronder DE-consult. Waar aanvankelijk meerdere bouwbureaus werden voorzien, werden deze nu allemaal geïntegreerd in één organisatie, namelijk het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Hiermee ontstond een naar verhouding zeer groot Adviesbureau Noord/Zuidlijn. In het verlengde van het advies van KPMG werd op 16 december 1998 via een addendum aan de originele overeenkomst van 30 juni 1994 ook de opdracht aan Witteveen + Bos uitgebreid. Het addendum betrof de inhuur van Witteveen + Bos tot het einde van het project Noord/Zuidlijn. Het omvatte, samen met de originele overeenkomst, de volgende advieswerkzaamheden:

- Tactische advisering;
- Operationeel projectmanagement;
- Ontwerp;
- Bouwdirectie UAV en toezicht.

d/ *Evaluatie projectorganisatie 1998 t/m 1999*

Gelet op het organisatieadvies van KPMG en de implementatie daarvan werd door de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn begin 1999 de projectorganisatie Noord/Zuidlijn en de werkwijze van de projectdirectie Noord/Zuidlijn over de periode juli 1998 tot 1 maart 1999 geëvalueerd<sup>392</sup>. Uit de evaluatie van de projectdirectie Noord/Zuidlijn bleek dat de voorstellen van KPMG niet afdoende antwoord gaven op het vraagstuk over de juiste aansturing van het project. Bovendien bleken de spelregels voor projectmatig werken door medewerkers van de Amsterdamse ambtelijke organisatie in onvoldoende mate te worden gerespecteerd. Het project liep hiermee volgens de projectdirectie Noord/Zuidlijn grote risico's in termen van tijd en geld. Tevens werd in de evaluatie gesteld dat de organisatorische inbedding van de projectdirectie Noord/Zuidlijn op de volgende punten niet (volledig)

389 Openbaar verhoor met de heer Doppenberg, voormalig projectdirecteur Noord/Zuidlijn.

390 Voltijds equivalent.

391 De Weger Architecten- en Ingenieursbureau B.V. fuseerde in september 2001 met Royal Haskoning.

392 dIVV, *Evaluatie organisatie en werkwijze projectdirectie Noord/Zuidlijn van 1 juli 1998 tot 1 maart 1999*, 26 maart 1999.



voldeed aan de zeven aanbevelingen van de commissie Herweijer (zie *paragraaf VIII.2.3*):

- Er bestond onduidelijkheid over de positie van de directeur dIVV in relatie tot de projectdirecteur Noord/Zuidlijn, waardoor er geen eenduidige beslissingsbevoegde coördinator/projectleider voor het project was;
- De projectdirecteur Noord/Zuidlijn had in tegenstelling tot de aanbevelingen van de commissie Herweijer geen formeel mandaat en legde niet direct verantwoording af aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn;
- Hoewel er een omgevingsmanager was, vormden inpassingen en omgevingsprojecten een groot gevaar in termen van tijd en geld voor de Noord/Zuidlijn daar de inbreng hiervan niet adequaat geregeld was (geen overleg gremium).

Gelet op bovenstaande werd aanbevolen:

- De positionering van de projectdirectie Noord/Zuidlijn en in het bijzonder de positionering van de projectdirecteur binnen de Amsterdamse organisatie te versterken;
- De inbreng van omgevingsprojecten en maaiveldinpassingen te verbeteren en beheersen door de "integraliteit" van het project beter te bewaken;
- De houding van de betrokken Amsterdamse organisatie ten opzichte van projectmatig werken te verbeteren;
- Op korte termijn de projectdirectie van de Noord/Zuidlijn te versterken.

Ten aanzien van het laatste punt was de projectdirecteur Noord/Zuidlijn van mening dat kernfuncties binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn al sinds de begin jaren negentig niet meer wezenlijk aangepast waren en primair waren gericht op de "bestuurlijke" productie. De benodigde kennis voor adequaat opdrachtgeverschap ontbrak, alsmede de benodigde technische kennis voor de uitvoering van een project als de Noord/Zuidlijn.

Een jaar na zijn aantreden trad de projectdirecteur Noord/Zuidlijn af. Hierdoor kon de projectdirecteur Noord/Zuidlijn niet verder toezien op de implementatie van zijn aanbevelingen. Hij werd vervangen door een ad interim directeur, die al kort projectdirecteur Noord/Zuidlijn was geweest in de periode van februari tot en met juli 1998. Bij zijn aantreden kreeg de ad interim directeur als opdracht het leidinggeven aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn, het voltooien van de organisatieontwikkeling, het voeren van de subsidie-onderhandelingen, het afronden van het bestuurlijk besluitvormingsproces als adviseur, het afronden van het voorbereidingsproces, het doen uitvoeren van het communicatieplan, het bijstellen van het aanbestedingsbeleid en input leveren aan het interne kenniscentrum van dIVV. Bij zijn aantreden nam de ad interim projectdirecteur Noord/Zuidlijn kennis van de evaluatie van zijn voorganger. Deze werd besproken met de directeur dIVV. Hieruit bleek dat de directeur de 'oude' lijn wilde doorzetten waarbij de projectdirectie Noord/Zuidlijn onder dIVV bleef hangen. Dit werd niet verder beargumenteerd door de ad interim directeur Noord/Zuidlijn. Een ad interim directeur, afhankelijk van zijn taakomschrijving, staat anders in een projectorganisatie dan een projectdirecteur die voor langere tijd wordt aangesteld: *je houdt je bezig met de orde van de dag en kijkt niet zozeer hoe het wezenlijk anders kan omdat je daar niet wordt op afgerekend*. In 2001 werd een nieuwe projectdirecteur Noord/Zuidlijn aangesteld. Reden voor deze aanstelling was het feit dat door de ad interim directeur Noord/Zuidlijn werd gemeld dat de projectorganisatie op het vlak van bouwmanagement versterkt moest worden daar deze te zwaar werd belast.

*e/ Intern onderzoek dIVV naar de projectorganisatie*

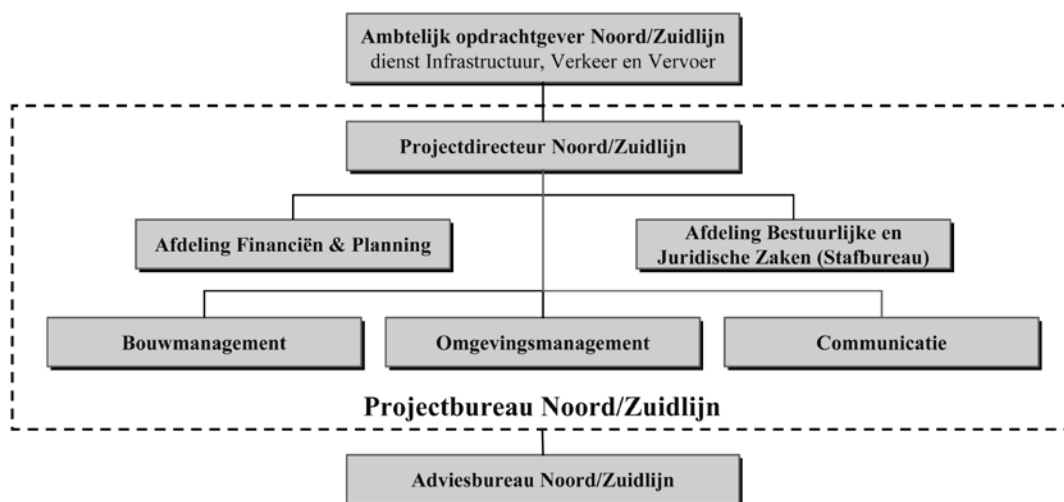
In 2002 werd op basis van een intern onderzoek van dIVV nog een aantal wijzigingen in de projectorganisatie doorgevoerd:

- De directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn rapporteert zowel aan de Ambtelijk opdrachtgever Noord/Zuidlijn (directeur dIVV) als aan het College van B&W. De Ambtelijk opdrachtgever rapporteert eveneens aan het College;
- Het stafbureau wordt omgedoopt tot Bestuurlijke en Juridische Zaken;
- Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn maakt in strikte zin geen onderdeel meer uit van het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

Met de eerste wijziging werd alsnog gehoor gegeven aan de aanbeveling van de voormalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn om de lijnen tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de projectdirecteur Noord/Zuidlijn te verkorten (en daarmee de positie van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn te versterken). Ten behoeve van de overgang naar de uitvoeringsfase werden er verder geen andere wijzigingen doorgevoerd die de projectdirectie Noord/Zuidlijn en/of het bouwmanagement in kwantitatieve en/of kwalitatieve zin zouden versterken.

In *Figuur 5* is de projectorganisatie weergegeven zoals deze was vormgegeven aan het einde van de plan- en besluitvormingsfase. Deze structuur van de projectorganisatie werd gecontinueerd in de uitvoeringsfase. Aan het eind van de plan- en besluitvormingsfase was de gedachte dat enkele aanpassingen binnen de organisatie voldoende waren om daarmee naar de uitvoeringsfase over te gaan. Een grootscheepse verandering van de organisatie werd niet nodig geacht.

**Figuur 5: Structuur projectorganisatie plan- en besluitvormingsfase (oktober 2002)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van Faithful & Gould (2005)

**VIII.2.5. De rol van de auditcommissie Noord/Zuidlijn**

*a/ Taak en samenstelling*

Op basis van een specifiek verzoek van de directeur GVB en organisatieadvies van Toornend & Partners werd de auditcommissie Noord/Zuidlijn op

24 november 1994 opgericht. De auditcommissie Noord/Zuidlijn was voor het opdrachtgeversbureau een onafhankelijke adviesraad met betrekking tot ontwerp, engineering, organisatie en kosten in de ruime betekenis voor de Noord/Zuidlijn.

De auditcommissie Noord/Zuidlijn werd dusdanig samengesteld dat de benodigde expertise en deskundigheid voor de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn weerspiegeld zou worden. Om de onafhankelijkheid te waarborgen en internationale kennis en ervaring aan boord te halen, namen ook internationale experts zitting in de auditcommissie Noord/Zuidlijn. De leden van de auditcommissie Noord/Zuidlijn waren:

- Ir. R.A. Toornend (voorzitter);
- Ir. T.A. Feijen;
- Prof. ir. A.F. van Tol;
- Dr. ing. H. Schmidt-Schleicher;
- Dr. ing. S. Babendererde;
- Prof. ir. A. Glerum.

- b/ *Uitgebrachte adviezen auditcommissie Noord/Zuidlijn en omgang daarmee*  
Met betrekking tot haar taakvoering was de auditcommissie Noord/Zuidlijn sterk afhankelijk van de informatie die ze verkreeg van de projectorganisatie. De auditcommissie Noord/Zuidlijn heeft nooit integraal over het project geadviseerd, maar enkel over specifieke (technische) aspecten van het project. Tot aan het aftreden van de directeur GVB eind 1995 kreeg de auditcommissie Noord/Zuidlijn initieel veel informatie om adviezen te kunnen geven. Na het aftreden van de directeur GVB daalde de informatievoorziening waardoor de auditcommissie Noord/Zuidlijn bijvoorbeeld nooit inzage heeft gekregen in de kostenramingen.

De auditcommissie Noord/Zuidlijn bracht in de periode november 1994 tot 15 juni 2000 in totaal negen rapporten uit:

- Adviesrapport nr. 1, d.d. 14 juli 1995: De beoordeling van de resultaten van de definitiefase;
- Adviesrapport nr. 2, d.d. 27 februari 1996: Reactie van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de door het opdrachtgeversbureau en ontwerpbureau verstrekte nadere informatie;
- Adviesrapport nr. 3, d.d. 11 september 1996: Advies betreffende onderdoorgang Amsterdam CS (auditcommissie Noord/Zuidlijn kan zich vinden in second opinion die is uitgevoerd door Gemeentewerken Rotterdam naar de problematiek van deze onderdoorgang en heeft enkele aanvullende op- en aanmerkingen);
- Adviesrapport nr. 4 d.d. 7 maart 1997: Beoordeling van het Ferdinand Boltracé;
- Adviesrapport nr. 5, d.d. 25 juli 1997: Stand van zaken uitgevoerde beoordelingen;
- Adviesrapport nr. 6, d.d. 25 mei 1998: Stellingname inzake de "Innovations Beschreibung";
- Adviesrapport nr. 7, d.d. 30 juli 1998: Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op per 29 december 1997 aan haar verstrekte rapporten;
- Adviesrapport nr. 8, d.d. 2 februari 2000: Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de in de in juli, augustus, november en december 1999 aan haar verstrekte rapporten;
- Adviesrapport nr. 9, d.d. 16 februari 2000: Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de in december 1999 en januari 2000 aan haar ver-

strekke informatie over de Ceintuurbaan (de auditcommissie Noord/Zuidlijn beoordeelt de Ceintuurbaan op sociale veiligheid en gebruiksvriendelijkheid, eisen ten aanzien van gebruik en exploitatie en hinder en uitvoeringsrisico).

In de periode dat ze actief was heeft ze tot twee keer toe geadviseerd over de Ferdinand Bolstraat. In haar eerste rapport ten aanzien van het Ferdinand Boltracé (adviesrapport nr. 4) had de auditcommissie Noord/Zuidlijn zich kritisch uitgelaten over de gekozen ligging van de tunnelbuizen (boven elkaar) en het daaruit resulterende ontwerp voor het station. Gelet op dit advies en de nadere uitwerking van het ontwerp heeft de projectdirecteur Noord/Zuidlijn de auditcommissie Noord/Zuidlijn eind 1999 (twee jaar later) gevraagd nogmaals het ontwerp te beoordelen. Het adviesrapport nr. 9 was, ondanks een aantal ontwerpverbeteringen, grotendeels een herhaling van de in rapport nr. 4 opgenomen bezwaren van de auditcommissie Noord/Zuidlijn tegen het ontwerp van het Ferdinand Boltracé.

Uit de adviezen van de auditcommissie Noord/Zuidlijn blijkt dat er twee terugkerende thema's zijn die niet werden overgenomen door het Projectbureau Noord/Zuidlijn:

1. De diepe ligging van de stations: dit was volgens de auditcommissie Noord/Zuidlijn niet nodig en zou onnodig veel risico's met zich meebrengen. De auditcommissie Noord/Zuidlijn heeft daarentegen de haalbaarheid van een ondiepere ligging nooit grondig onderzocht, maar dit had volgens hen wel mogelijk moeten zijn;
2. Het programma van eisen voor het boortunnelcontract: naar de mening van de auditcommissie Noord/Zuidlijn zaten er te veel niet beproefde functionaliteiten in het programma van eisen die op dat moment niet 'state of the art' waren zoals het Integraal Boor Beheerssysteem (IBBS).

Er was sprake van wrijving tussen de auditcommissie Noord/Zuidlijn, het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De auditcommissie Noord/Zuidlijn was van mening dat hun adviezen door de opdrachtgever eerder als bedreigend werden ervaren in plaats van opbouwend en dat de opdrachtgever zijn rol niet goed invulde. Waar de auditcommissie Noord/Zuidlijn in de veronderstelling was dat ze de ambtelijke organisatie zou adviseren (dIVV en het Projectbureau Noord/Zuidlijn) zat ze in de praktijk aan tafel met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Dit is door de voorzitter van de auditcommissie Noord/Zuidlijn meerdere malen richting de opdrachtgever gecommuniceerd.

Naast de adviezen en aanbevelingen zoals opgenomen in de rapporten van de auditcommissie Noord/Zuidlijn, was de auditcommissie Noord/Zuidlijn van mening dat de definitiefase van het project langer had moeten duren. De projectdefinities waren volgens de auditcommissie Noord/Zuidlijn te beperkt. De auditcommissie Noord/Zuidlijn dacht dat de bestekken veel onduidelijkheid zouden opleveren bij de aannemers en dat die onduidelijkheden vertaald zouden worden in stelposten en/of posten onvoorzien. Dit was vooral het geval bij de Diepe stations. Toen de aanbesteding begon, was de auditcommissie Noord/Zuidlijn van mening dat het ontwerp hiervoor nog niet rijp was. Dit zou volgens de auditcommissie Noord/Zuidlijn onder meer blijken uit het feit dat het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de markt met creatieve

ideeën wilde laten komen voor de realisatie van de Noord/Zuidlijn<sup>393</sup>. De auditcommissie Noord/Zuidlijn heeft, gezien het verloop van het project Noord/Zuidlijn, ten aanzien van deze kritiekpunten achteraf gezien gelijk gekregen.

Omdat de auditcommissie Noord/Zuidlijn het gevoel had zes jaar lang adviezen te hebben uitgebracht waar te weinig mee werd gedaan, hief ze zichzelf op 15 juni 2000 op. Zo was de auditcommissie Noord/Zuidlijn bij de aanbesteding tegenstander van het opknippen van het project in kleinere contracten<sup>394</sup>. Doordat de auditcommissie Noord/Zuidlijn zichzelf al had opgeheven voordat de resultaten van de eerste aanbestedingsronde bekend waren, heeft zij geen rol gespeeld in het aanbestedingsproces.

#### **VIII.2.6. De organisatie van de aanbesteding en contractvorming met aannemers**

- a/ *Organisatie van de aanbesteding en contractvorming met aannemers*  
 Binnen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn waren de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn (namelijk de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en de algemeen bouwmanager) en de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn verantwoordelijk voor het coördineren van de aanbesteding en het uitzetten van de strategie. De onderhandelingen met aannemers gingen getrapt, te beginnen bij de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn die de operationele contacten hadden met de aannemers, het hoofd van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en vervolgens de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn opereerde meer op afstand.

De algemeen bouwmanager van het Projectbureau Noord/Zuidlijn is de regisseur geweest van het aanbestedingsproces. Samen met de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn nam de algemeen bouwmanager het initiatief bij de contractonderhandelingen. Uitzondering hierop was het contract Boortunnels, waarvoor de contractonderhandelingen vanaf het begin werden gevoerd door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De algemeen bouwmanager van het Projectbureau Noord/Zuidlijn was ook degene die de veranderingen in het aanbestedingsbeleid heeft geïnitieerd. Het uitonderhandelen van de contracten voor de diepe stations werd door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn gedaan. Hoewel bouwmanagers van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vaak aanwezig waren als toehoorder tijdens het aanbestedingsproces en de contractonderhandelingen, was hun rol eerder beperkt. Ten behoeve van de contractuitvoering en de aansturing van de aannemers vormden zij in de uitvoeringsfase de linking pin met de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

- b/ *De rol van de aanbestedingsadviescommissie*  
 Bij de aanbesteding van enkele complexe contracten van het project Noord/Zuidlijn werd de projectorganisatie, mede op advies van Rijkswaterstaat, ondersteund door de aanbestedingsadviescommissie. De aanbestedingsadviescommissie had als taak de objectiviteit van de beoordeling van de aanbe-

393 Auditcommissie Noord/Zuidlijn, *Adviesrapport nr. 9: Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de in december 1999 en januari 2000 aan haar verstrekte informatie over de Ceintuurbaan*, d.d. 16 februari 2000 en openbaar verhoor met de heer Toornend, voormalig voorzitter van de auditcommissie Noord/Zuidlijn.

394 Openbaar verhoor met de heer Toornend, voormalig voorzitter van de auditcommissie Noord/Zuidlijn.

steding van de drie Diepe stations (Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan) en de geboorde baanvaktunnels te waarborgen. De aanbestedingsadviescommissie adviseerde aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Deze advisering was vertrouwelijk. De leden van de aanbestedingsadviescommissie adviseerden op persoonlijke titel, zonder verdere last van ruggespraak. De aanbestedingsadviescommissie bestond in de beginfase uit professor De Ridder (hoogleraar Technische Universiteit Delft), de heer Wentink (directeur GeoDelft) en de heer Jansen (advocaat Advocatenkantoor Stibbe Simont Monahan Duhot). Deze samenstelling leverde een mix van verschillende deskundigheden op die naar mening van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn een waardevolle bijdrage in het aanbestedingstraject zou opleveren<sup>395</sup>. Gelet op de contacten van de heren De Ridder en Wentink met de in 2000 bij de aanbesteding betrokken aannemerscombinaties, werden deze gevraagd om hun functie eind 2000 in de aanbestedingsadviescommissie neer te leggen. Begin 2001 werden professor De Ridder en de heer Wentink vervangen door de heren Kerkhoven en Jonker. Ook werd de heer Kwak als secretaris toegevoegd aan de aanbestedingsadviescommissie. Tegen het einde van het aanbestedingsproces werd de heer Jansen vervangen door de heer Rozemond.

Bij de vergaderingen met de aanbestedingsadviescommissie werd de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vertegenwoordigd door de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en de algemeen bouwmanager. Ook het Adviesbureau Noord/Zuidlijn nam deel aan de vergaderingen via de directeur. De bijeenkomsten werden gepland aan de hand van de werkelijke voortgang van het aanbestedingsproces. Gedurende de vergaderingen werd de stand van zaken van het aanbestedingsproces en te ondernemen acties besproken. De aanbestedingsadviescommissie kreeg de gelegenheid om daarover te adviseren. Zo werd door de aanbestedingsadviescommissie onder meer geadviseerd een audit te laten uitvoeren op de directieramingen en over de communicatie/uitstraling van de projectorganisatie richting de aannemers, de onderhandelingen en de te volgen strategie en de risico's verbonden aan scopewijzigingen van het project Noord/Zuidlijn. Er werden geen afzonderlijke adviesrapporten door de aanbestedingsadviescommissie opgesteld; de advisering vond plaats in de vergaderingen en dit werd vastgelegd in de verslagen.

In de periode 15 september 2000 tot en met 29 mei 2002 vonden er 16 vergaderingen plaats met de aanbestedingsadviescommissie. De aanbestedingsadviescommissie was gedurende het aanbestedingsproces een waardevol klankbord voor de projectorganisatie Noord/Zuidlijn. Veel van haar adviezen werden opgevolgd.

### **VIII.3. Vormgeving en werking projectorganisatie in de uitvoeringsfase**

#### **VIII.3.1. Omschakeling naar een uitvoeringsorganisatie**

*a/ Voortzetten bestaande projectorganisatie*

De in 2002 vormgegeven projectorganisatie werd aanvankelijk gecontinueerd in de uitvoeringsfase. Vlak voor de geplande start van het project Noord/

<sup>395</sup> Brief van de heer van Hattum aan wethouder Köhler met als onderwerp: *Adviescommissie aanbesteding Noord/Zuidlijn* van 4 september 2000.

Zuidlijn werd wel door de bestuursdienst getwijfeld of de projectorganisatie wel de juiste was voor de uitvoering. Aanleiding hiertoe was dat er voortdurend irritatie bleek te zijn over werkzaamheden, werkrelatie en ad hoc zaken binnen de gemeentelijke constellatie ten aanzien van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn. De projectorganisatie maakte in de ogen van de bestuursdienst de indruk naar binnen gekeerd te zijn, hetgeen ongewenst werd geacht omdat het project zich voortdurend op 'andermans' gebied zou bevinden en een groot beslag zou leggen op de capaciteit en medewerking van externe partijen (overige gemeentelijke diensten, stadsdelen, bewoners en ondernemers). Daarom werd er door de bestuursdienst gesuggereerd een audit/quick scan uit te voeren naar zowel de organisatorische inbedding van de projectorganisatie als naar het draagvlak op dit vlak. Het voorstel werd besproken op projectorganisatieniveau en werd door de projectdirectie Noord/Zuidlijn nadrukkelijk van de hand gewezen. Het werd gezien als een motie van wantrouwen ten aanzien van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Het argument dat een quick scan op de uitvoeringsorganisatie ook diende als bescherming voor de verantwoordelijke wethouder werd afgedaan als "*een formeel argument*"<sup>396</sup>.

Na bespreking van deze zorgen op directieniveau met de diensten ROIB, Financiën en dIVV zag de bestuursdienst voorlopig af van de quick scan. Voorafgaand aan de start van de uitvoeringswerkzaamheden op 22 april 2003 werden er naast de wijzigingen in de projectorganisatie Noord/Zuidlijn, zoals vermeld in voorgaande paragraaf, geen verdere veranderingen doorgevoerd. In 2003 bestond de projectorganisatie uit 10 – 30 VTE bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn, 100 – 120 VTE bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en 500 – 1000 VTE bij de bouwbedrijven<sup>397</sup>.

*b/ De Commissie van Wijze mannen*

Midden 2003 is er op advies van de directeur dIVV en ter vervanging van de aanbestedingsadviescommissie een Commissie van Wijze mannen ingericht. Op verzoek van de leiding van het Projectbureau Noord/Zuidlijn adviseert deze commissie bij het nemen van, cq. het verantwoorden van al genomen, substantiële bouwtechnische beslissingen met een grote maatschappelijke impact waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan de situatie van een calamiteit<sup>398</sup>.

De volgende personen vormen samen op persoonlijke titel de Commissie van Wijze mannen:

- Ir. P. Kieft, oud-directeur uitvoering van Rijkswaterstaat;
- Ir. J. Tj. Kerkhoven, voormalig lid aanbestedingsadviescommissie;
- Ir. L.C. Bouter, hoofdingenieur-Directeur HSL;
- Ir. C. de Wijs, algemeen directeur Gemeentewerken Rotterdam.

De projectdirecteur Noord/Zuidlijn, de algemeen bouwmanager en ad hoc twee bouwmanagers namen namens het Projectbureau Noord/Zuidlijn deel aan het beraad met de Commissie van Wijze mannen. Namens het

<sup>396</sup> Haanen en van der Meer, *Notitie ten behoeve van gesprek H. Koek met F. Strik*, 12 maart 2003.

<sup>397</sup> De grote range bij de bouwbedrijven heeft te maken met de voortgang van de uitvoeringswerkzaamheden op de verschillende bouwlocaties van het project Noord/Zuidlijn. Er zijn niet continue een vast aantal VTE's aan het werk.

<sup>398</sup> dIVV, *Taakstelling Commissie Wijze mannen project Noord/Zuidlijn*, 10 september 2003.

Adviesbureau Noord/Zuidlijn nam de directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn deel aan de vergadering, eventueel ondersteund door een projectcoördinator/contractmanager.

In principe was het de bedoeling dat de Commissie van Wijze mannen eens per twee maanden bij elkaar kwam. Dit werd in de praktijk niet zo strak aangehouden. In de periode juli 2003 tot en met december 2008 is de Commissie van Wijze mannen 16 keer bij elkaar gekomen. Gedurende deze vergaderingen heeft de Commissie van Wijze mannen onder meer geadviseerd over de omgang met de ambtelijke omgeving, de communicatie van de prognoses einde werk en de kostenbewaking, de omgang met claims van aannemers en knelpunten in de uitvoering waaronder de lekkages aan de Vijzelgracht. Veelal zijn sommige leden van de Commissie van Wijze mannen, zoals de heer Kieft, gevraagd nader onderzoek te doen naar de Noord/Zuidlijn. De Commissie van Wijze mannen adviseert ook op dit moment nog steeds, in dezelfde samenstelling, de projectdirectie Noord/Zuidlijn.

c/ *Omschakeling naar integraal bouwmanagement*

In de maanden na de start van de uitvoering werd op verschillende niveaus binnen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn alsnog duidelijk dat er aanpassingen noodzakelijk waren. Er werd een studie geïnitieerd naar het omgevingsmanagement<sup>399</sup> alsook een studie naar de projectorganisatie met als focus de bestuurlijke informatievoorziening en financiële beheersing<sup>400</sup>. Op basis van deze studies werd geconcludeerd dat het proces van het begeleiden en het aanvragen van vergunningen intussen een kerntaak was geworden van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en dat de structuur van de projectorganisatie voor de uitvoeringsfase verder vorm gegeven moest worden. Zo werd er besloten per bouwcontract één verantwoordelijke aan te wijzen voor alle aspecten van het werk. Dat werd de bouwmanager. Deze coördineerde naast de bouw ook de activiteiten op het gebied van de omgeving, de communicatie, de projectbegeleiding, de financiën en planning en de bestuurlijke en juridische zaken. De bouwmanagers vervulden in de nieuwe structuur de rol van integraal opdrachtgevers naar het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de aannemers. Met de introductie van *integraal bouwmanagement* werd getracht de onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de bouwmanagers van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn weg te nemen. De portefeuilles van de bouwmanagers werden opgesplitst en het aantal bouwmanagers werd uitgebreid:

- Bouwmanager Noord en Zuid;
- Bouwmanager Boor en Diepe Stations;
- Bouwmanager Stationseiland;
- Bouwmanager Baan en Bovenbouw en Installaties.

Ter ondersteuning van de bouwmanagers werden er Bereikbaarheid, Leefbaarheid en Veiligheid (BLV)-coördinatoren aan de organisatie toegevoegd ten behoeve van de coördinatie van onder meer logistiek met de stadsdelen.

399 Mazars Management Consultants B.V., *Omgevingsmanagement Noord/Zuidlijn*, juli 2003.

400 Twynstra Gudde, *Verbeterpunten voor de Bestuurlijke Informatievoorziening en voor de Financiële Beheersing van het Project Noord/Zuidlijn*, 6 augustus 2003.

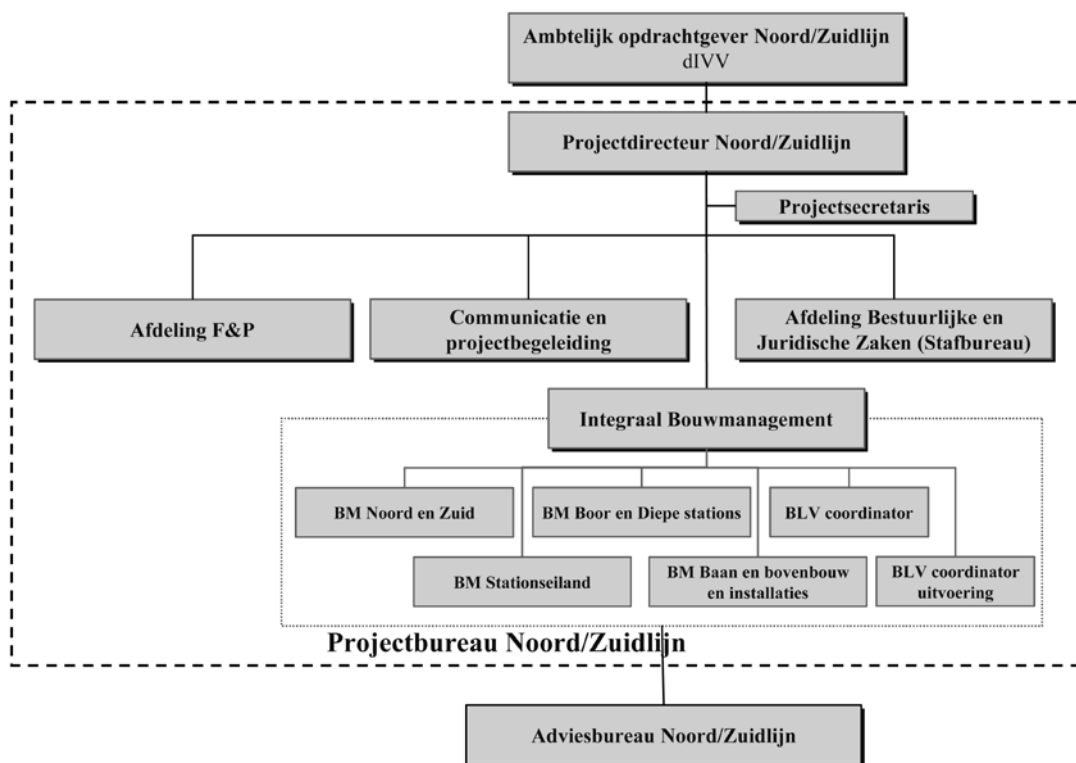


Ook werden er veranderingen in de projectdirectie Noord/Zuidlijn doorgevoerd. Deze werd verkleind naar 4 leden:

1. Directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn;
2. Adjunct/plaatsvervangend directeur (gedeelde verantwoordelijkheid voor Communicatie en Projectbegeleiding);
3. Adjunct-directeur bouw (ofwel: algemeen bouwmanager);
4. Adjunct-directeur conditionering (gedeelde verantwoordelijkheid voor de onderwerpen Conditionering en Omgevingsmanagement).

Hiermee werd financiën en planning niet meer als aparte functie op het hoogste niveau in de organisatie voorzien. Ook werd het hoofd bestuurlijke en juridische zaken niet meer opgenomen in de projectdirectie Noord/Zuidlijn. De directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn had een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van financiën & planning en bestuurlijke en juridische zaken.

**Figuur 6: Vormgeving projectorganisatie in de uitvoeringsfase (2004)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van Faithful & Gould (2005)

### VIII.3.2. Contractmanagement, directievoering en toezicht

#### a/ Contractmanagement, directievoering en toezicht

Het contractmanagement, directievoering en toezicht was belegd bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn waren deze taken verdeeld in contractclusters die gebaseerd waren op de tracédelen in het definitief programma van eisen. In totaal zijn er tien civieltechnische contracten, één contract voor alle tijdelijke maatregelen en drie transporttechnische contracten te onderscheiden. De contracten zijn geclusterd in

een deel Noord en Zuid, Stationseiland, Binnenstad (Boortunnels en Diepe stations) en Transporttechniek. Hiermee was het integraal bouwmanagement zoals vormgegeven bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn in 2004 gespiegeld. Immers, de bouwmanagers bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn vormden samen met de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de linking pin binnen de organisatie. De gekozen contractclusterindeling is weergegeven in *Figuur 7*.

**Figuur 7: Indeling Noord/Zuidlijn in contractclusters**

Cluster	Contract nr.	Omschrijving	Verantwoordelijk bureau
Noord en Zuid	1	Stations Buikslotermeerplein, van Hasseltweg, Nieuwe Leeuwarderweg en deel in-situ tunnel	IBA
	8	Station Europaplein	Royal Haskoning
	9	Kruising Rijksweg A10	IBA
	10	Baanvak A10 tot en met Station Zuid/WTC	IBA
	14	Tijdelijke Maatregelen	IBA
Stationseiland	2	Zinktunnel, bouwdok en deel in-situ tunnel sixhaven	Witteveen + Bos
	3	Station CS, incl. voorplein, havenfront en Damrak	Royal Haskoning
	14	Tijdelijke Maatregelen	IBA
Binnenstad	4	Boortunnel, mitigerende maatregelen en praktijk proeven	Witteveen + Bos
	5	Station Rokin	Royal Haskoning
	6	Station Vijzelgracht	Witteveen + Bos
	7	Station Ceintuurbaan	Witteveen + Bos
	14	Tijdelijke Maatregelen	IBA
Transporttechniek	11	Baan, bovenbouw en tractie	DE-consult
	12	Signalering en telecommunicatie	DE-Consult
	13	Transporttechniek	Witteveen + Bos

Bron: Policy Research Corporation op basis van het Handboek Directievoering en Toezicht (def. 2, 6 november 2003)

Binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn was per contract een verantwoordelijke contractmanager aangewezen. De contractmanager kon verantwoordelijk zijn voor één of meerdere contracten inclusief interfaces met derden voor wat betreft ontwerp, directievoering en toezicht in termen van de beheersaspecten tijd, kwaliteit, geld, organisatie, informatie en hinder (omgeving). De contractmanager beschikte over een *ontwerpteam* en een *toezichtteam*. Ten behoeve van de beheersing van het contract en het functioneren van de contractmanager in het contract maakte de contractmanager een plan van aanpak. De contractmanager rapporteerde rechtstreeks aan de directie Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de clustercoördinator. De counterparts van de contractmanagers bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn waren de bouwmanagers.

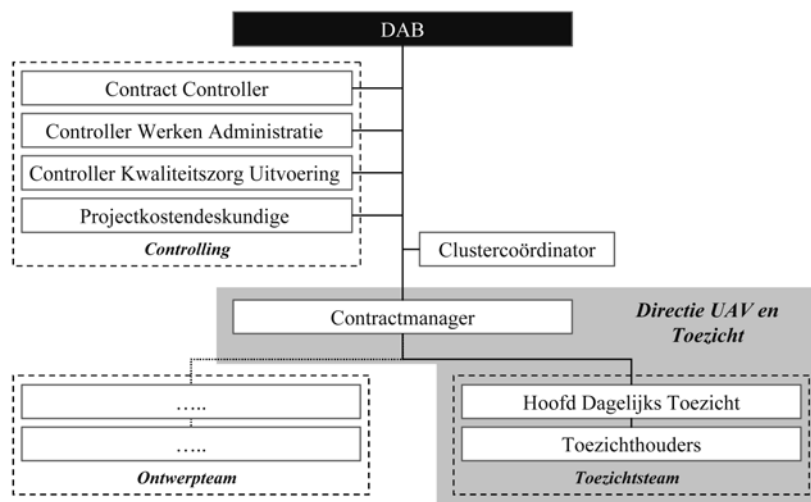
*b/ Directie UAV*

De contractmanager voerde de directie UAV (het verantwoordelijk toezicht conform de Uniforme Administratieve Voorwaarden 1989). Bij grotere contracten kon de directie UAV verder bestaan uit een hoofd dagelijks toezicht (HDT) en één of meerdere toezichthouders. Het HDT had de dagelijkse leiding en was verantwoordelijk voor het kwaliteitstoezicht op de bouwplaats en de omgeving. Hij was directe verantwoording verschuldigd aan de contractmanager. Het HDT stelde in overleg met de contractmanager het toezichtsplan

op welk tot doel had de taken van de toezichhouders te beschrijven. Het toezichtsplan gaf de organisatie, de middelen, de activiteitenplanning en de toetsingsformulieren (voor zover mogelijk) weer met betrekking tot het uitvoeren van de genoemde werkzaamheden. De toezichthouder hield onder leiding van het HDT het kwaliteitstoezicht op de bouwplaats en de omgeving. Per contract werd het verantwoordelijke toezicht (directie UAV) door de opdrachtgever aangesteld en aan de desbetreffende aannemer medegedeeld. Formeel was de toezichthouder geen directie UAV.

De directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn had een controller contractzaken aangesteld ten behoeve van de verificatie en beheersing van de contractbepalingen. De controller contractzaken rapporteert aan de directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn en adviseerde de contractmanager. Daarnaast is een controller werken administratie aangesteld, die verantwoordelijk werd voor de administratieve verwerking van meer-/ minderwerk, prestatieverklaringen en facturen. Tenslotte werd een controller kwaliteitszorg uitvoering aangesteld. Hij werd belast met de uitvoering van kwaliteitsaudits tijdens de uitvoering. Ook werd er een projectkostendeskundige aangesteld voor het toetsen van de kosten en prijzen ingediend vanwege meer- / minderwerk. De hiervoor genoemde functionarissen konden zich laten adviseren en bijstaan door andere vertegenwoordigers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

**Figuur 8: Organisationschema Directie UAV en Toezicht binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn**



Bron: Policy Research Corporation op basis van het Handboek Directievoering en Toezicht (def. 2, d.d. 6-11-2003)

c/ *Afstemming met de omgeving*

Met de bewoners en ondernemers in de directe omgeving van de geplande werkzaamheden wordt regelmatig overlegd in de Begeleidingscommissie Uitvoering (BCU). Onder voorzitterschap van een projectbegeleider worden de werkzaamheden en planning gedetailleerd toegelicht door het HDT en de uitvoerder van de aannemer. De frequentie van dit overleg is afhankelijk van intensiteit en fasering van het werk. De groep bewoners en ondernemers wisselt van samenstelling naar gelang de locatie van de werkzaamheden. De projectbegeleider ziet namens de omgeving toe, naast het HDT, op de nale-

ving van de gemaakte afspraken in de BCU. De projectbegeleider communiceert niet rechtstreeks met de aannemer, maar wendt zich tot het HDT en eventueel de contractmanager. De contractmanager is immers voor zijn contracten verantwoordelijk voor het houden van contact met de omgeving.

### **VIII.3.3. Werking van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase**

Aan het begin van de uitvoeringsfase werd er veel onderhandeld met de aannemers over de contracten. Er ontstond een grote stroom aan claims en contractmutatieformulieren. Dit vereiste veel capaciteit van de projectorganisatie. Ook had het Projectbureau Noord/Zuidlijn een aantal operationele verantwoordelijkheden op zich genomen zoals het bewaken van vergunningstrajecten, het overleg met stadsdelen en diensten en de bewaking van de bouw- en advieskosten. Het gevolg daarvan was een vermenging van publieke en private activiteiten en onduidelijkheid voor de uitvoerende bouwbedrijven en de projectomgeving<sup>401</sup>. Het managen van de omgeving bleek veel moeilijker dan initieel gedacht ondanks de versterkingen van de organisatie op dit vlak.

Mede als gevolg van dit stroeve verloop van de projectorganisatie aan het begin van de uitvoeringsfase is, naast de organisatieadviezen van Mazars en Twynstra Gudde, een aantal achtereenvolgende audits naar de projectorganisatie geïnitieerd:

1. Quick Scan Noord/Zuidlijn van Vliet & Haanen (2003);
2. Auditteam Kieft, van Straaten en IJsselstein (2004);
3. Commissie Sorgdrager en Faithful & Gould (2005);
4. Kieft, Moor en Horvat (2005).

#### *a/ Quick Scan van Vliet & Haanen (2003)*

Naar aanleiding van twee brieven van aannemers over uitvoeringsproblemen en vertragingschade bij het project Noord/Zuidlijn heeft het Bestuurlijk Team op 4 november 2003 aan de directeur van het Projectmanagementbureau verzocht om via een quick scan te achterhalen welke problemen zich voordeden bij de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn<sup>402</sup>. De directeur van het Projectmanagementbureau werd hierbij ondersteund door een medewerker van de directie stedelijke bestuursadviesing van de bestuursdienst. Met de quick scan werd ook invulling gegeven aan de eerdere twijfels van de bestuursdienst (zie eerder) of het Projectbureau Noord/Zuidlijn wel de geschikte organisatie was voor de uitvoering. De organisatieadviezen van Mazars en Twynstra Gudde en de brieven van de aannemers hebben als basismateriaal gediend voor de uitgevoerde quick scan.

Uit de quick scan bleek dat de organisatie na het go-besluit in oktober 2002 voortvarend van start was gegaan, maar al snel was gaan struikelen. Dit was terug te voeren op een gebrekkige voorbereiding van de organisatie op de uitvoering. De problemen bleken zich vooral voor te doen met de omgeving (een integrale aanpak ontbrak), maar ook op vlak van de techniek. De omgeving bestond in dit geval uit de dienst Milieu en Bouwtoezicht, de stadsdelen Centrum en Oud Zuid, Coördinatie Stationseiland, Bureau Stadsregie, dIVV, het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de aannemers Bögl en CSO. Diverse geïnterviewden in de uitgevoerde quick scan pleitten voor het stopzetten van

401 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Definitief Reorganisatieplan Noord/Zuidlijn*, 29 augustus 2007.

402 Van Vliet en Haanen, *Quick Scan Noord/Zuidlijn*, 18 november 2003.

het project om de zaken op orde te brengen en goed voorbereid te beginnen aan een herstart. In het belang van de technische continuïteit van het project was dit volgens technici van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn echter geen optie en moesten er dus maatregelen getroffen worden om problemen gaandeweg op te lossen. De quick scan concludeerde dat het project uitsluitend benaderd werd vanuit de techniek, waardoor de projectorganisatie Noord/Zuidlijn verbaasd was bij de start van de uitvoering over de kritische houding van de omgeving. Deze geluiden uit de omgeving waren volgens de quick scan door de projectorganisatie, als niet serieus beschouwd. Het gesloten bolwerk van de projectorganisatie maakte het onmogelijk om in de stad Amsterdam een project van deze omvang te realiseren. De volgende aanbevelingen werden in de quick scan gedaan:

- Een organisatieslag dient gemaakt te worden en de top van het Projectbureau Noord/Zuidlijn dient te worden vervangen. De nieuwe top moet een cultuuromslag realiseren in het Projectbureau Noord/Zuidlijn;
- Nagedacht moet worden over de positionering van het Projectbureau Noord/Zuidlijn binnen de gemeente. Indien het Projectbureau Noord/Zuidlijn onder dLVB blijft hangen dan moet dit gevolgen hebben voor de positie van de huidige ambtelijk opdrachtgever;
- Handhaving dient verheven te worden tot een bestuurlijk item. De wethouder verantwoordelijk voor milieu zou het Bestuurlijk Team kunnen versterken;
- Regelgeving naar de stadsdelen moet eenduidig zijn (in het kader van vergunningverlening);
- De communicatie richting de stad moet worden verbeterd (ook ten aanzien van negatieve zaken);
- Creatieve (technische) oplossingen van aannemers om te komen tot een snellere en goedkopere uitvoering moeten serieus worden bekeken.

Bijna al deze aanbevelingen werden overgenomen. In december 2003 werd een nieuwe projectdirecteur Noord/Zuidlijn aangesteld. Het betrof hier in eerste instantie nadrukkelijk een tijdelijke opdracht waarin het oplossen van de problemen met de omgeving centraal stond. Daarnaast werd de organisatie (mede op basis van de organisatieadviezen van Mazars en Twynstra Gudde) meer omgevingsgericht georganiseerd. De coördinatie rondom de handhaving werd naar het bestuurlijke niveau geheveld. Ook werd de communicatie richting de omgeving verbeterd. De enige aanbeveling die niet werd opgevolgd had betrekking tot de vergunningen en de bevoegdheden van stadsdelen daarover.

*b/ Auditteam Kieft, Van Straaten, IJsselstein (2004)*

In juli 2004 heeft Kieft, naar aanleiding van de prognose en kostenoverschrijding van 2004, in opdracht van de projectdirectie Noord/Zuidlijn een auditteam samengesteld om de volgende centrale onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Voldoet de dagelijkse aansturing van de activiteiten op het gebied van ontwerp en uitvoering aan de te stellen eisen van integraliteit en continuïteit?
2. Voldoet de financiële beheersing van het project aan de te stellen eisen van integraliteit en continuïteit?

Hierbij werd aangegeven dat de rol van de contractmanager cruciaal was en dat de relaties die deze heeft, bepalend zijn voor het slagen of falen van het

project Noord/Zuidlijn. In een vooroverleg over de opdracht zijn een aantal aanvullende vragen gesteld, te weten:

- Past de omvang van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn bij het werkpakket?
- Klopt het afbouwschema van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn?
- Is er binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn voldoende ervaringskennis aanwezig op het gebied van uitvoering?
- Waar draait het conflict met de aannemer Bögl om en wat zijn de mogelijke oplossingen?

Het auditteam onder leiding van Kieft kwam tot de volgende conclusies ten aanzien van de werking van de projectorganisatie in de uitvoeringsfase<sup>403</sup>:

- Het project Noord/Zuidlijn wordt onder bijzonder moeilijke omstandigheden gerealiseerd op gebied van techniek, fysieke omgeving, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving en contracten (mede als gevolg aanbestedingsresultaat);
- Het onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel management tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn is onduidelijk. Al bestaan er altijd interfaces tussen de aansluitende lagen en zijn er zelfs "grijze gebieden"; de onduidelijkheid bij het project Noord/Zuidlijn is naar mening van het auditteam te groot;
- **Opdrachtgeverschap versus directievoering:** Voor iedereen is het duidelijk dat het opdrachtgeverschap voor de aannemers bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn berust en de directievoering bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Ook is duidelijk dat de contractmanager de directie UAV is. Onduidelijk is echter welke persoon (gedelegeerd) opdrachtgever is. Dat varieert van directeur Projectbureau Noord/Zuidlijn, algemeen bouwmanager, de resp. bouwmanagers tot directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De onduidelijkheid over taak- en rolverdeling rondom het opdrachtgeverschap heerst vooral intern bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn;
- **Positie contractmanager:** mede door de onduidelijkheid rondom taak- en rolverdeling rondom het opdrachtgeverschap en door ingrijpen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn is de positie van de contractmanagers bij contracten zeer zwak geworden. Al blijkt dat de contractmanagers over een behoorlijke mate van deskundigheid beschikken bestaat er bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn de opvatting dat het bij contractmanagers ontbreekt aan voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van contractuele aspecten. Ook de directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn geeft aan dat meer ondersteuning en coaching nodig is omwille van de taakverzwaring van contractmanagers;
- **Bouwmanager versus contractmanager:** Positie van de contractmanagers bij de contracten is heel zwak en met name bij de grote contracten wordt de rol van de contractmanager ingeperkt door overleg op een hoger niveau. Sommigen binnen de organisatie zijn van mening dat de bouwmanagers teveel het werk overdoen van de contractmanagers. De bouwmanager moet naar mening van het auditteam deskundig zijn, ook op het vlak van de feitelijke uitvoering. Het auditteam constateert dat de bouwmanagers over voldoende deskundigheid beschikken. Er is een betere afstemming nodig tussen bouwmanager en contractmanager en ze moeten meer als één front optreden richting de aannemer;

403 P. Kieft, M. van Straten en J. IJsselstijn, *Rapportage Audit Adviesbureau Noord/Zuidlijn*, 2004.

- **Functioneren Adviesbureau Noord/Zuidlijn:** Het auditteam heeft de indruk dat de benodigde capaciteit van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn voor de uitvoering op een aantal essentiële onderdelen zwaar onderschat is en dat dit ondanks de uitgevoerde verbeteringen nog steeds niet op het gewenste niveau (kwaliteit en kwantiteit) is. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn stuurt te veel op capaciteit en anticipeert daardoor te weinig op de problemen die zich voordeden. Tegelijkertijd blijven verbeteringen uit door strakke sturing van het Projectbureau Noord/Zuidlijn op VAT-kosten. In dit opzicht hebben beide partijen zich volledig verkeken op de benodigde kwalitatieve en kwantitatieve inzet tijdens de uitvoering.

Op basis van bovenstaande conclusies formuleerde het auditteam onder meer de volgende adviezen ter verbetering van de organisatie:

- De functie van contractmanager moest onder regie van een bouwmanagementbureau gebracht worden om de positie van de contractmanager te versterken. Tevens dient de positie van de contractmanager door het Projectbureau Noord/Zuidlijn nadrukkelijk te worden (her-)bevestigd;
- Zo nodig de bouwmanager in de bouwvergaderingen laten participeren om meer status en slagkracht aan deze vergaderingen te geven;
- Het in te schakelen bouwmanagementbureau op te dragen de voorziene invulling van de plannings- en risicomangement functie bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn voor zijn rekening te nemen;
- De “as” bouwmanager-contractmanager en de relatie algemeen bouwmanager-directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn te versterken om daarmee het beeld te doen verdwijnen dat teveel snelle besluitvorming uitblijft en blijft hangen in het circuit contractmanager – bouwmanager – algemeen bouwmanager – directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn;
- De kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet aan financiële restricties o.b.v. afgegeven prognoses te binden;
- De algemeen bouwmanager en de directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn dienen vooral binnen respectievelijk het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn sturend te opereren, maar niet in de contacten met de aannemers.

In antwoord op de aanbevelingen van de audit Kieft werd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn een ‘Notitie beheersing Project Noord/Zuidlijn’<sup>404</sup> opgesteld. Hierin werden onder meer de conclusies van de heer Kieft samengevat en maatregelen omschreven die door het Projectbureau Noord/Zuidlijn waren of zouden worden getroffen:

- De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen bouwmanager en contractmanager wordt vastgelegd in een protocol. Daarin wordt gedefinieerd wat het operationeel management door de contractmanager inhoudt en wat de strategische en tactische rol van de bouwmanager is;
- De contractmanager krijgt extra ondersteuning op het gebied van planning, risico- en claimmanagement om de beoordeling en afhandeling van meer- en minderwerk te verbeteren en de sturing op de werkzaamheden van de aannemers te vergroten. Deze versterking geldt met name voor de jaren 2005 en 2006 en zal daarna worden afgebouwd;
- Er komt een periodieke kwaliteitstoets ter beoordeling van de match tussen contractmanager en contract met als doel steeds de juiste persoon

404 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Notitie Operationele beheersing project Noord/Zuidlijn*, januari 2005.

- op de juiste plaats te hebben. Bij deze toets, die wordt uitgevoerd door een externe adviseur, zal ook het toezicht op de bouwplaats door het hoofd dagelijks toezicht geëvalueerd worden. Waar twijfel bestaat aan de kennis, ervaring en/of senioriteit van de contractmanager worden vervolgstappen gezet in overleg met de betrokken ingenieursbureaus, zoals verplaatsing dan wel vervanging van de contractmanager;
- De contractmanager neemt deel aan alle contractonderhandelingen met de aannemers;
  - In bouwvergaderingen wordt de contractmanager op belangrijke momenten ondersteund door de betrokken bouwmanager. Daarvoor wordt per contract een werkwijze "op maat" afgesproken;
  - Interventies door de leiding van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en/of het Adviesbureau Noord/Zuidlijn worden tot een minimum beperkt;
  - Binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn wordt een gespecialiseerd adviseur ingezet om ontwerpen voor de aanbesteding en gunning te toetsen. Deze adviseur wordt toegevoegd aan het bouwmanagement om eventuele besparingsmogelijkheden te identificeren en zo nodig bestuurlijk voor te leggen.

Deze notitie vertaalde zich in de volgende voordracht aan de staf Noord/Zuidlijn op 31 januari 2005 waarin de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gevraagd werd in te stemmen met het volgende:

- Extra ondersteuning voor de contractmanagers op het gebied van planning, risico- en claimmanagement;
- Een periodieke kwaliteitstoets op het contractmanagement;
- Inzet van een auditor om besparingsmogelijkheden te identificeren.

Zwaardere ingrepen in de projectorganisatie werden op dat moment niet noodzakelijk geacht.

*c/ Commissie Sorgdrager en Faithful & Gould (2005)*

Naar aanleiding van de kostenoverschrijding in 2005 werd de commissie Sorgdrager aangesteld en werd het onderzoeksbureau Faithful & Gould ingeschakeld. Door Faithful & Gould werd zowel de organisatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn als het Adviesbureau Noord/Zuidlijn geanalyseerd. Als algemene conclusie kwam Faithful & Gould tot het oordeel dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn over voldoende gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers beschikten die ook op de juiste manier werden bestuurd. Tegelijkertijd had Faithful & Gould een aantal kritische noten ten aanzien van de projectorganisatie.

Ten aanzien van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd geconstateerd dat er bij de afdeling financiën en planning geen bouwkostenervaring aanwezig was en dat niemand binnen de projectorganisatie er zorg voor droeg opdat de financiële prognose binnen het projectbudget bleef. Ook werd geconcludeerd dat er geen (formeel) opdrachtomschrijving was voor het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Faithful & Gould raadde aan om de organisatie op het vlak van financiën en planning te versterken alsmede de opdrachtomschrijving van het Projectbureau Noord/Zuidlijn te formaliseren. In het verlengde hiervan werd aanbevolen om te komen tot een duidelijkere afbakening van de rol van de bouwmanagers. Ten aanzien van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn waren de conclusies en aanbevelingen meer van contractuele aard. De gemeente Amsterdam werd geadviseerd om meer zekerheden in te bouwen in het geval de overeenkomst met Witteveen + Bos beëindigd zou



worden. Ook werd een formalisering van de afspraken en informatiestromen tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aanbevolen.

In het onafhankelijk rapport van de commissie Sorgdrager werden de conclusies van het auditteam onder leiding van de heer Kieft ten aanzien van contractmanagement onderschreven<sup>405</sup>. Ook in het onderzoek van de commissie Sorgdrager werd een aantal zwakke plekken van de huidige projectorganisatie – in het bijzonder in de keten Projectbureau Noord/Zuidlijn – Adviesbureau Noord/Zuidlijn – aannemers – gesignaleerd, en werden aanbevelingen geformuleerd die tot doel hadden het beheersvermogen van de projectorganisatie te verhogen. De commissie Sorgdrager was ervan overtuigd dat, met alle waardering voor de inzet en kwaliteiten van de projectorganisatie, enkele additionele inspanningen nodig waren op het gebied van contractmanagement (inclusief toezicht op de bouw en afhandeling van de grote hoeveelheid meerwerkclaims), risicomangement en financieel management.

d/ *Analyse Kieft, Moor en Horvat (2005)*

Naar aanleiding van de studies van Faithful & Gould en de commissie Sorgdrager werden de heren Kieft, Moor en Horvat door de directeur DIVV en de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn gevraagd een analyse uit te voeren naar de aanbevelingen uit deze rapportages<sup>406</sup>. In deze analyse werd geconstateerd dat de onderzoekers de kern van de aanbevelingen van zowel de commissie Sorgdrager als Faithful & Gould volledig ondersteunden. Dit betrof de maatregelen die nodig waren om (i) het contractmanagement te verscherpen, (ii) het risicomangement te verbeteren, (iii) de financiële rapportage en projectbeheersing meer transparant te maken voor bestuurders en raadsleden, (iv) op korte termijn de financiële en planningsprognose voor 2012 te (laten) herzien en (v) maatregelen te bepalen om van een optimale functionering van het Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn verzekerd te zijn.

De maatregelen om de vereiste verbeteringen in relatie met de bovenstaande punten door te voeren hoorden echter, naar de mening van de onderzoekers, anders te zijn dan in de rapportages van de commissie Sorgdrager en Faithful & Gould aanbevolen werd. De onderzoekers kwamen tot de volgende afwijkende adviezen en/of aanvullingen daarop:

- *Verscherping contractmanagement:*
  - Via interne audits zowel binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn als het Projectbureau Noord/Zuidlijn controleren of invulling van de taken van de kritische actoren op een correcte wijze plaatsvindt;
  - Uitvoeren van een externe audit op de interface bouwmanager-contractmanager;
  - Steekproefsgewijs interne audits valideren door externe auditor;
  - Plaatsen van de contractmanagers dicht tegen de uitvoering, bij voorkeur gehuisvest in de directieket nabij het betreffende projectonderdeel, onder managementverantwoordelijkheid van de directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn (commissie Sorgdrager doet suggestie

405 Rapport van de onafhankelijke commissie van Deskundigen, *De prijs van mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn*, 1 juni 2005.

406 Kieft, Moor en Horvat, *Analyse van de aanbevelingen uit de rapportages van de commissie Sorgdrager en Faithful & Gould Consultants over hun onderzoek bij de Noord/Zuidlijn Amsterdam*, eind 2005.

- om de contractmanagers bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn onder te brengen);
- De bouwmanagers de contractmanagers laten challengen en voldoende ondersteuning krijgen hiertoe. De bouwmanagers moeten zich (in tegenstelling tot aanbeveling van Faithful & Gould) niet terugtrekken uit het dagelijks contractmanagement;
  - Ten aanzien van toekomstige claims zou een pro-actieve aanpak een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn;
  - Managen van het contract Centraal Station eist op zeer korte termijn drastische verbeteringen en een blijvende aandacht;
  - ISO certificatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft geen toegevoegde waarde;
  - *Risicomanagement:*
    - Management en beheersen van kosten- en tijdsrisico's zou aanzienlijk verbeterd kunnen worden;
    - Het specifieke risicomanagement op technisch gebied om bouwschade te voorkomen staat op zeer hoog niveau en daarmee is het project Noord/Zuidlijn trendsetter in Nederland;
    - Belangrijk is bij risicomanagement rekening te houden met risico's met een kleine kans van optreden, inclusief maatschappelijke en politieke risico's;
    - Uitbreiden van Primavera wordt aangemoedigd, maar de focus moet liggen op het verkrijgen van goede inputs evenals een goede interpretatie van de outputs;
    - Bij risicoprofiel moet niet worden uitgegaan van een waarde, maar eerder van een kansverdeling (S-curve). Adviesbureau Noord/Zuidlijn moet zorgdragen voor goede inputs;
    - Onder de directe verantwoordelijkheid van de projectdirecteur Noord/Zuidlijn een kleine "risico- en planningscontrol" groep in te stellen;
  - *Financiële rapportage en projectbeheersing:*
    - Verhogen van de transparantie door middel van een optimale intensiteit van de rapportages (bv. om de 3 maanden);
  - *Risicoprofiel 2012:*
    - Volgens de onderzoekers is het huidige risicoprofiel aan de lage kant. Het is beter het risicoprofiel aan te geven door middel van de eerder genoemde S-curve (kansverdeling);
  - *Functioneren van het Advies- en Projectbureau Noord/Zuidlijn:*
    - Een fundamentele wijziging in de (contractuele) verhouding tussen Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn (bv. door contractmanagers onder te brengen bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn) wordt ten stelligste afgewezen. Dit soort organisatorische wijzigingen kost te veel energie en gaan ten koste van de kwaliteit van de projectbeheersing;
  - *Bouwcontracten:*
    - Contractwijzigingen, zoals aangegeven in het rapport van Faithful & Gould, worden stellig ontraden. Contractwijzigingen vergen veel energie en zullen door aannemers vanuit een "voor wat hoort wat" principe worden benaderd.

In algemene zin stelden de onderzoekers dat de bevindingen en conclusies van beide onderzoeken niet schokkend waren. In beheersing en sturing van een project met een vergelijkbare complexiteit aan de Noord/Zuidlijn zal meerdere malen tijdens de projectrealisatie de noodzaak opkomen om

verbetermaatregelen door te voeren, zeker bij projecten met een zeer ongunstige budgettaire start.

e/ *Implementatie van de adviezen*

Binnen de projectorganisatie werd in de notitie 'Versterking management Noord/Zuidlijn' (15 september 2005) aangegeven hoe invulling was gegeven aan bovenstaande adviezen<sup>407</sup>:

- **Vastleggen taken en verantwoordelijkheden:** Het bureau AT Osborne heeft de taken en verantwoordelijkheden van de bouw- en contractmanagers geïventariseerd en de hiaten, overlappingen en onduidelijkheden in kaart gebracht. De gewenste verdeling is vastgelegd in een protocol. Daarin wordt de dagelijkse verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de bouwwerkzaamheden gelegd bij de contractmanager en zijn team. De bouwmanager functioneert op afstand, hij mandateert en fiatteert, maar intervineert alleen in crisissituaties en bij het oplossen van conflicten;
- **Versterking contractmanagement:** de contractteams zijn versterkt met extra functies
  - Voor de beheersing van de bouwplanning heeft het Adviesbureau Noord/Zuidlijn een contract gesloten met Primavera Nederland BV, dat naast de planningsystematiek ook gespecialiseerde planningsexpertise aanbiedt;
  - Om de afhandeling van meer- en minderwerk te verbeteren zijn gespecialiseerde claimconsultants, zogenaamde contract-engineers, aan de contractteams toegevoegd;
- **Kwaliteitsbeoordeling:** de uitbreiding van de contractteams is gekoppeld aan een periodieke beoordeling van het contractmanagement. Om te komen tot een objectieve kwaliteitsmeting is gezocht naar een externe auditeur. De kwaliteitsbeoordeling is operationeel sinds 1 oktober 2005.

Ondanks de getroffen maatregelen bleven er problemen bestaan in de projectorganisatie, vooral bij het contractmanagement. De verschillende uitgebrachte adviezen gingen in de ogen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn niet zover dat daarmee een reorganisatie werd gerechtvaardigd. De gedachte binnen de projectorganisatie was dat een reorganisatie veel energie en aandacht zou vereisen die beter gebruikt kon worden om het project Noord/Zuidlijn op de rails te houden en de knelpunten in de uitvoering op te lossen.

f/ *Positiebepaling Adviesbureau Noord/Zuidlijn 2006 – 2014*

Op 19 april 2006 stelde het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, in opdracht van de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, een notitie "Positiebepaling meerjarenafspraken 2006 – 2012" op betreffende de adviesrelatie tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn voor de periode 2006 – 2012<sup>408</sup>. In deze notitie werd onder meer teruggekeken op de gang van zaken in de uitvoering over het jaar 2005, de audit Kieft en het onderzoek van de commissie Sorgdrager. In de notitie werden de problemen in de communicatie tussen adviseur en de opdrachtgever onderkend. Volgens het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ging het hier om het feit dat de adviseur duidelijk adviseerde en dat vervolgens de opdrachtgever duidelijke beslissin-

407 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Versterking management Noord/Zuidlijn: Implementatie van maatregelen op advies van de commissie Sorgdrager*, 9 september 2005.

408 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Positiebepaling meerjaren afspraken 2006-2012*.

gen moest nemen. Van belang was ook dat indien de opdrachtgever een beslissing nam die afweek van het advies van de adviseur dit op een duidelijke wijze werd vastgelegd (een *décharge*). Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn signaleerde in het verlengde hiervan als belangrijk knelpunt dat er onduidelijkheid was over de taken en bevoegdheden tussen de bouwmanagers en de contractmanagers. In de dagelijkse uitvoering was het niet altijd duidelijk wie wanneer welke beslissingen nam. Als oplossing stelde het Adviesbureau Noord/Zuidlijn vast dat de bouwmanager moest opereren als opdrachtgever UAV en de contractmanager als directievoerder UAV. Dit betekende ook dat de bouwmanager niet moest ingrijpen in de taken van de contractmanager en omgekeerd. In aanvulling hierop moesten de bouwmanagers voorzien in een krachtige sturing op aannemers bij geschillen en/of claims. Dit omdat de gemeente de juridische wederpartij was van de aannemers. Het claimmanagement was voorheen niet duidelijk belegd als taak van de bouwmanagers (Projectbureau Noord/Zuidlijn) en werd zodoende in onvoldoende mate opgepakt.

Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn was verder van mening dat de hogere advieskosten niet het gevolg waren van de organisatiestructuur, opzet of inhoud van de oorspronkelijke opdracht of de uitvoering daarvan door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De primaire oorzaak leek volgens het Adviesbureau Noord/Zuidlijn meer te liggen bij de aannemers, de door hen ingediende claims, het daardoor gegenereerde meerwerk en de door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet beïnvloedbare factoren vanuit de omgevingspartijen.

Zodoende kwam het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, na afweging van alternatieve organisatiemodellen, tot de conclusie dat het vigerende organisatie-model op zich voldoende was mits bovenstaande knelpunten werden opgelost en claimmanagement strakker werd aangestuurd vanuit de opdrachtgever. Bovendien was volgens de gemeenteadvocaat een integratie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Noord/Zuidlijn zoals voorgesteld door het Projectbureau Noord/Zuidlijn niet mogelijk omwille van strijdigheid met het aanbestedingsrecht. Hiermee schaarde het Adviesbureau Noord/Zuidlijn zich achter de adviezen van Kieft en de commissie Sorgdrager.

#### **VIII.4. Reorganisatie van de projectorganisatie vanaf september 2007**

##### **VIII.4.1. Aanleiding reorganisatie september 2007**

*a/ Het onderzoek van Buck en Buis*

In de notitie 'Versterking management Noord/Zuidlijn' werd vermeld dat er periodiek door het Projectbureau Noord/Zuidlijn een kwaliteitsbeoordeling zou plaatsvinden op het contractmanagement. Hiertoe was de directeur Realisatie Betuweroute, de heer Buck, door de projectdirectie van de Noord/Zuidlijn benaderd. De heer Buck heeft vervolgens de heer Buis, voormalig contractmanager van de Projectorganisatie Betuweroute, gevraagd hem hierbij te assisteren. In oktober 2006 werd de 'Kwaliteitstoets Contractmanagement' van Buck en Buis gefinaliseerd<sup>409</sup>. In het rapport werd er geconcludeerd dat de algemene 'gezondheidstoestand' van het project Noord/Zuidlijn ondermijnd werd door de aanbesteding van het project, de

<sup>409</sup> Ir. P.E.M. Buck en Ir. J. Buis, *Kwaliteitstoets Contractmanagement Noord/Zuidlijn*, oktober 2006.

(Amsterdamse) omgeving en de werkrelatie tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Tevens werd geconcludeerd dat de relatie Projectbureau Noord/Zuidlijn – Adviesbureau Noord/Zuidlijn op dat moment (eind 2005/2006) ronduit slecht genoemd kon worden. Beide partijen verwachtten van de andere een optreden als regisseur, maar beide partijen namen even gemakkelijk als onverwachts ook zelf de regie ter hand of elk van beide liet de regie achterwege. In plaats van samenwerken teneinde de problemen gezamenlijk het hoofd te bieden, was er sprake van wederzijdse verwijten. Problemen werden niet gedeeld, maar in plaats daarvan werden schuldigen gezocht. Het ontbrak aan integraal denken in de projectorganisatie.

Er werden conclusies getrokken over de interne kwaliteitsborging van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en dat deze niet (meer) op orde was. Zo beschreef het 'Handboek Directievoering en Toezicht' van 6 november 2003 bijvoorbeeld niet de huidige werkwijze, aangezien met name de belangrijke werkrelatie tussen bouwmanager en contractmanager niet genoemd werd. Het standpunt dat de bouwmanager bij de eigenlijke directievoering geen rol speelde, werd als onjuist beoordeeld. Bijna alles wat een contractmanager als directievoerder UAV stelde tijdens een bouwvergadering, behoefde immers de goedkeuring van de betreffende bouwmanager. In die zin was dus de facto de contractmanager niet de contractgemachtigde. Deze duale vorm van invulling van de contractgemachtigde had volgens Buck en Buis geen toegevoegde waarde en deed eerder afbreuk aan de autoriteitspositie van de contractmanager. Een suggestie was dan ook om bij een ongewijzigde organisatie de rol en betekenis van de bouwmanager in genoemd handboek op te nemen, de mandaatregeling nog eens kritisch te heroverwegen en op sommige contracten aanwezige, afwijkende processen in een addendum (contractkwaliteitsplan) op te nemen.

Ook constateerden Buck en Buis dat interne beoordelingen en/of (interne) kwaliteitsaudits door/bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet werden uitgevoerd, waardoor voornoemde situatie niet alleen kon ontstaan, maar ook kon voortduren. Buck en Buis stelden dat het gewenst was dat deze (jaarlijkse) audit uitgevoerd zou worden, aangezien hiermee afwijkingen van de beschreven wijze van werken niet alleen aan het licht kwamen, maar ook wel of niet geautoriseerd kunnen worden.

Bijna alle contractteams hadden geen regulier intern meer- en minderwerk-overleg. Tijdens een dergelijk overleg werden door contractmanager, het HDT, de medewerker contractzaken en de kostendeskundige, alle contractafwijkingen en wijzigingen (met financiële gevolgen) besproken. Het was vooral het gezamenlijke overleg over het feit waarom de uitvoering afweek (of ging afwijken) van wat besteksmatig voorzien was, dat dit overleg zo zinvol maakte.

Als algemene conclusie kwamen Buck en Buis tot de volgende: *“De aansturing van het project Noord/Zuidlijn kan en dient ons inziens te veranderen, zodat bypassen en dualiteit verminderen en daar waar mogelijk, voorgoed worden uitgebannen. Hiertoe zijn er in principe twee mogelijkheden: “terug naar het opdrachtgeverschap op afstand of de totale regie in één hand.”* Aangegeven werd dat duidelijk was dat de totale regie van het project Noord/Zuidlijn door het Projectbureau Noord/Zuidlijn moest opgepakt worden. Dit

was een conclusie waaraan de navolgende feiten en overwegingen ook bijdroegen:

- Een succesvolle realisatie vereist een relatief eenvoudige en ongecompliceerde organisatie aan opdrachtgeverzijde;
- Ondanks genomen maatregelen in het verleden (als gevolg van de commissies Kieft en Sorgdrager) blijft de rolverdeling tussen Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn onduidelijk.

De medewerkers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn waren in eerste instantie geselecteerd op hun technische achtergrond/opleiding. En hoewel vooral in de beginperiode de techniek de grote uitdaging bij het project Noord/Zuidlijn was, heeft er daarna geen omslag in de bezetting plaatsgevonden. Bij de selectie van de contractmanagers werden ontwerpervaring en technische kennis zwaarder gewaardeerd, dan ervaring met de realisatie van projecten en autoriteit op de bouwplaats.

*b/ Heroverweging van het organisatiemodel*

In navolging van het rapport van Buck en Buis van oktober 2006 werd op verzoek van de toenmalige portefeuillehouder door een commissie ad hoc een advies gegeven over de organisatieontwikkeling van het project Noord/Zuidlijn<sup>410</sup>. De commissie bestond uit de heren Vehmeyer (directeur dIVV), Van Vliet (directeur PMB), Van Veldhuizen (projectdirecteur Noord/Zuidlijn) en Groot (adjunct-directeur Noord/Zuidlijn). De hoofdvraag gesteld aan de commissie was: *“Is het gewenst om het Adviesbureau Noord/Zuidlijn op korte termijn onder de leiding van de gemeente te brengen om de taakuitvoering en de financiële rapportage te verbeteren en zo ja, hoe zou dat proces moeten verlopen?”*.

Deze commissie concludeerde dat het Adviesbureau Noord/Zuidlijn vooral een technisch apparaat was waarin de kwaliteit van het geleverde product centraal stond. Uitvoeringsmanagement en financiële beheersing waren disciplines die binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn een lagere status hadden. Het bewustzijn dat de Noord/Zuidlijn binnen een vast gemeentelijk budget gebouwd moest worden leek weinig dominant. Het ontbrak binnen het bureau aan “gedelegeerd opdrachtgeverschap”, het besef van een eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit en tijd en geld. Als gevolg daarvan werden financiële berekeningen zoals de jaarlijkse prognose onvoldoende intern getoetst en bleven bijstellingen in bijvoorbeeld ontwerp, techniek, fasering, organisatie, die tot andere financiële uitkomsten zouden kunnen leiden, achterwege. De cijfers gingen zonder nadere reflectie naar de opdrachtgever, de gemeente Amsterdam.

De commissie gaf verder aan dat een samenvoeging alleen zinvol was indien de projectbeheersing beter ontwikkeld werd. Daarom kwamen ze met een korte en lange termijn advies. Zodra het Adviesbureau Noord/Zuidlijn versterkt was en de projectbeheersing beter ontwikkeld was hadden zij geen bezwaar tegen een fusie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Een reorganisatie was immers onvermijdelijk.

410 Vehmeyer, van Vliet, Van Veldhuizen en Groot, *Projectmanagement Noord/Zuidlijn*, 11 januari 2007.

#### VIII.4.2. **Nieuwe vormgeving projectorganisatie**

##### a/ *Opheffing van het duale organisatiemodel*

Het duale projectorganisatiemodel met een opdrachtgevend Projectbureau Noord/Zuidlijn en een uitvoerend Adviesbureau Noord/Zuidlijn is blijven bestaan tot 2007. In september 2007 zijn de taken van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn onder de verantwoordelijkheid van het Projectbureau Noord/Zuidlijn komen te vallen. De samengevoegde organen gingen vanaf dan verder onder de naam Projectbureau Noord/Zuidlijn. Hiermee werden de aanbevelingen van Buck en Buis (2006) en de commissie Sorgdrager (2005) gevolgd. Geconcludeerd werd dat het duale model haar diensten bewezen had in de plan- en besluitvormingsfase, maar dat in de uitvoeringsfase een geïntegreerde projectorganisatie wenselijker was.

Voorafgaand aan de samenvoeging maakte het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de rapporten op, werden deze eerst getoetst door de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, gingen deze daarna naar het Projectbureau Noord/Zuidlijn waar de staf de toetsing deed om deze vervolgens door te geven aan de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Dit proces zorgde voor een zeer trage besluitvorming en in de praktijk bij het beheersen van risico's voor onduidelijkheid van bevoegdheden. De samenvoeging was bedoeld om de slagvaardigheid van de organisatie te vergroten en sneller beslissingen te kunnen nemen. Buck en Buis concludeerden immers in 2006 dat de relatie tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ronduit slecht was.

##### b/ *Visie van de Commissie van Wijze mannen*

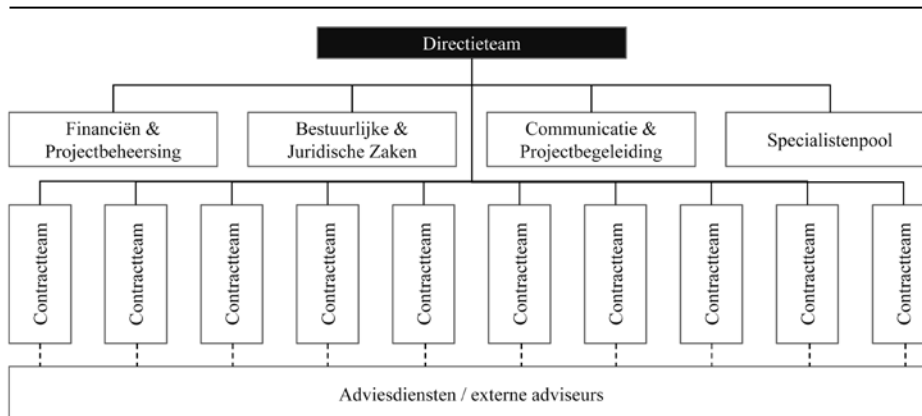
De Commissie van Wijze mannen heeft op 6 juli 2007 een advies uitgebracht over de voorgestelde reorganisatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, te weten de integratie van het private Adviesbureau Noord/Zuidlijn in het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de aansturing en directievoering van het project, inclusief de gekozen aanpak en mogelijke (verdere) knelpunten. Ten aanzien van de voorgenomen reorganisatie adviseerde de Commissie van Wijze mannen het volgende:

- De commissie adviseert positief met betrekking tot de (hoofdlijnen van de) reorganisatie, de integratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn;
- De commissie stelt nadrukkelijk dat de bezetting van de functies van de (nieuwe) adjunct-directeur uitvoering en de contractmanagers ("nieuwe stijl") van cruciaal belang is en is positief ten aanzien van de nieuw benoemde personen in deze wijze;
- De commissie wijst op het belang van goede afspraken tussen uitvoerend en bestuurlijk management, tussen uitvoerend management en (de partners in) het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en met overige bij de uitvoering betrokken partijen (aannemers) in verband met de gewijzigde organisatie van het opdrachtgeverschap en directievoering;
- De commissie vraagt aandacht voor de mogelijk conflictueuze verhouding in beslissingsbevoegdheden van de adjunct-directeur uitvoering en de contractmanagers, vooral voor wat betreft het begrip "gemandateerd opdrachtgeverschap" en de functiescheiding tussen dat begrip en de directie UAV bij de contractmanagers.

c/ *Definitief reorganisatieplan augustus 2007*

Op 29 augustus 2007 werd het definitief reorganisatieplan Noord/Zuidlijn opgeleverd<sup>411</sup>. De nieuwe organisatie moest in structuur, werkwijze en personele samenstelling de eigenschappen hebben van een projectorganisatie. Dat dit onvoldoende het geval was, was negen jaar eerder ook al in een evaluatie van de projectorganisatie geconcludeerd<sup>412</sup>. Globaal bestond de structuur uit een projectdirectie Noord/Zuidlijn (eindverantwoordelijkheid management), stafafdelingen (specialistische functies voor advies, planning en control) en eenheden voor de uitvoering (uitvoeringsteam of contractteams). De structuur sloot aan op de bestaande opbouw van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

**Figuur 9: Organizational structure from August 2007**



Bron: Policy Research Corporation op basis van definitief reorganisatieplan Noord/Zuidlijn (29 augustus 2007)

Het directieteam bestond uit een algemeen directeur, een adjunct-directeur techniek, adjunct-directeur uitvoering en een adjunct-directeur condities. De adjunct-directeur uitvoering was verantwoordelijk voor een goede gang van zaken op de bouwplaatsen en de bewaking van interfaces tussen de verschillende bouwcontracten.

De 16 verschillende bouwcontracten worden onder de verantwoordelijkheid van de contractteams uitgevoerd. De integratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn leidde tot een gewijzigde aansturing van deze teams. In de oude organisatie bestond een onderscheid tussen een opdrachtgevend bureau, het Projectbureau Noord/Zuidlijn en een uitvoerend bureau, het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Dit onderscheid is vervallen, het nieuwe Projectbureau Noord/Zuidlijn is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het werk. Hiertoe is de bestaande functie van bouwmanager bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn komen te vervallen. Het management van de bouwwerkzaamheden door de contractmanager wordt rechtstreeks aangestuurd door de projectdirectie Noord/Zuidlijn.

411 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Definitief Reorganisatieplan Noord/Zuidlijn*, 29 augustus 2007.

412 dIVV, *Evaluatie organisatie en werkwijze projectdirectie Noord/Zuidlijn van 1 juli 1998 tot 1 maart 1999*, 26 maart 1999.



De functie van de contractmanager is daarbij verzaamd. De contractmanager zal naast de dagelijkse directievoering van het werk ook de zorg voor de omgeving op zich nemen en daartoe indien nodig in overleg treden met omgevingspartijen. Daarnaast wijzigt deze functie op basis van de fase waarin het project zich bevindt. Bij vrijwel alle contracten is de plan- en besluitvormingsfase (van het project) inmiddels afgesloten en komt de focus te liggen op de uitvoering van het werk. Dat vraagt contractmanagement door mensen met uitgebreide ervaring in het realiseren van grote complexe projecten en dus andere competenties dan voorheen. De contractmanagers zijn direct verantwoordelijk voor een goed verloop van hun deelproject en stellen hun eigen contractteams samen door personen en/of functies voor te dragen aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

De contractteams kennen een formatie van circa 80 VTE's, terwijl ze daarnaast voor de ontwerpwerkzaamheden en specialistisch onderzoek gebruik maken van backoffices bij de ingenieursbureaus. Daarmee zijn gemiddeld 30 tot 50 VTE's gemoeid.

*d/ Wisselingen op functieniveau*

Bij de integratie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn met het Projectbureau Noord/Zuidlijn hebben zich onder meer de volgende veranderingen op functieniveau voorgedaan:

- Bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn:
  - o De bouwmanagers bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn verliezen hun functie;
  - o Op directieniveau is een nieuwe adjunct-directeur uitvoering aangesteld;
  - o Er is meer personeel ingezet op projectbeheersing (control / planning / risicomanagement).
- Bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn:
  - o Directie Adviesbureau Noord/Zuidlijn is gewisseld;
  - o De contractmanagers van de drie diepe stations, station CS en de boortunnel bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden vervangen door drie nieuwe contractmanagers bij het vernieuwde Projectbureau Noord/Zuidlijn; de nieuwe zijn 'extern' ingehuurd contractmanagers die naast hun technische kennis beschikken over ruime ervaring op het vlak van projectbeheersing;
  - o 2 coördinatoren risicomanagement zijn van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn overgegaan naar het Projectbureau Noord/Zuidlijn; risicomanagement werd meer gecentraliseerd.

**VIII.4.3. Werking nieuwe projectorganisatie**

De reorganisatie eind 2007 / begin 2008 werd gezien als een grote en goede stap voorwaarts. Dit werd bevestigd in een second opinion van het team Korf, Horvat en Keulen van 13 december 2007<sup>413</sup> die geïnitieerd werd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Dit second opinion team onderstreepte het belang van het aantrekken van een aantal nieuwe contractmanagers op de meest complexe contracten en een nieuwe directeur uitvoering. Tegelijkertijd gaf het second opinion team aan dat het doorvoeren van de organisatorische veranderingen veel meer tijd eiste dan verwacht. Verwacht

413 Korf, Horvat en Keulen, *Second opinion op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam, financiële prognose van 1 januari 2008, definitieve rapportage deel 1*, 13 december 2007.

werd dat het nog 2 tot 3 maanden zou duren vooraleer een stabiele organisatie bereikt zou worden. Ook gaf het second opinion team aan dat bovenop de contractmanagers op meer sleutelposities personele wisselingen noodzakelijk zouden zijn. Er werd benadrukt dat een kwalitatieve versterking van de organisatie met betrekking tot financieel management, risicomanagement, interfacemanagement en planning cruciaal was om de doelstelling van de organisatie te doen slagen.

Tot slot gaf het second opinion team aan dat een integrale sturing op het project nodig was om aan het einde van de rit een werkend vervoerssysteem te hebben qua infrastructuur en materieel. In de huidige situatie zag het Projectbureau Noord/Zuidlijn toe op de aanleg van de infrastructuur en een andere projectorganisatie, namelijk het Projectbureau Amsys, toe op het materieel (de voertuigen). Niemand leek echter toe te zien op de integratie van deze twee projectonderdelen. Een integrale benadering werd nodig geacht.

In het verlengde van dit second opinion team had de projectorganisatie Noord/Zuidlijn eveneens een team gevormd van externe deskundigen met ervaring in projectbeheersing bij grote infrastructurele projecten. Dit verbeterteam, welke nauw samenwerkte met het second opinion team Korf, Horvat en Keulen, heeft in opdracht van de projectleiding in november 2007 een 0-meting uitgevoerd om verbetermaatregelen te helpen definiëren. Gezien de stand van zaken van de projectfase in 2007 en het ontbreken van voldoende inzicht op cruciale onderdelen van het project Noord/Zuidlijn was het naar de mening van het verbeterteam noodzakelijk de projectbeheersingsfuncties (risicomanagement, planning, raakvlakmanagement, financial control en kwaliteitsmanagement) op centraal niveau en in de contractteams zowel kwantitatief als kwalitatief te versterken.

In respons op de adviezen van het second opinion team en het verbeterteam stelde het Projectbureau Noord/Zuidlijn op 24 januari 2008 een implementatieplan op waarin op de verschillende aandachtspunten werd ingegaan. In april 2008 toetste het second opinion team in hoeverre de aanbevelingen uit december 2007 waren geïmplementeerd<sup>414</sup>. Geconcludeerd werd dat de organisatorische veranderingen tot verbeteringen in de beheersing van het project hadden geleid, maar nog onvoldoende waren. Dit werd door de projectorganisatie herkend en heeft geleid tot de volgende aanvullende versterkingen van de organisatie:

- Het aantrekken van een hoofd controller als ondersteunend challenger van de rapportages, prognoses en risico's voor de directeur uitvoering;
- Het op hoger niveau brengen van planningsdeskundigheid, interfacemanagement, kostendeskundigheid en contractjuridische ondersteuning.

Ook werd opnieuw de noodzaak van een integrale sturing van het project en daarmee een betere afstemming/samenwerking tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Amsys benadrukt. Hiertoe werd ook de directeur dIVV benaderd door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn heeft de directeur dIVV gevraagd de verantwoordelijkheid op zich te nemen om toe te zien op de integratie van de infrastructuur (verantwoordelijkheid van het Projectbureau Noord/Zuidlijn) en het materieel (verantwoordelijkheid van het Projectbureau Amsys). De reden

414 Korf, Horvat en Keulen, *Second opinion (deel 2) op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 2 april 2008.

om de verantwoordelijkheid voor de integratie bij de directeur dIVV te leggen lag in het feit dat deze, als ambtelijk opdrachtgever, leiding gaf aan beide projecten.

In december 2008, toetste het second opinion team opnieuw of de in de vorige rapportages genoemde verbeteracties in voldoende mate waren doorgevoerd<sup>415</sup>. Naar de mening van het second opinion team was de opbouw van het Projectbureau Noord/Zuidlijn voldoende afgestemd op de aanbevelingen van de eerdere second opinions. Verdere organisatorische verbeteringen die onder meer waren doorgevoerd door de projectorganisatie betroffen:

- Het aanstellen van een adjunct- directeur financiën & projectbeheersing en deze toe te voegen als lid van het directieteam;
- Het versterken van de stafafdelingen financiën, en in het bijzonder, projectbeheersing (in het verlengde hiervan zijn controllers functioneel toegevoegd aan een contractmanager evenals planners);
- Het wisselen van het contractmanagement voor de contracten 11-13 en 16. Het contractmanagement is verder gelokaliseerd op de respectievelijke bouwplaatsen;
- Het aanstellen van een raakvlakmanager. Deze ziet toe op de raakvlakken tussen civiele bouw en bovenbouw en tussen de verschillende contracten (vooral interactie diepe stations en boortunnel). Dit was voorheen niet eenduidig belegd;
- Verbetering van de afspraken met betrekking tot de onafhankelijke toetsing van de prognoses en de rapportages door de Financiële Adviesgroep;
- Het maken van afspraken tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Amsys met betrekking tot de oplevering en overdracht en de overige draagvlak issues.

Tevens werd, gelet op de raakvlakken met de directeur uitvoering, de functie van adjunct-directeur techniek opgeheven. Hiermee bestaat in 2009 het directieteam uit een algemeen directeur, de adjunct-directeur omgeving, adjunct-directeur uitvoering en adjunct-directer financiën & projectbeheersing. De oud adjunct-directeur techniek vervult vanaf dat moment een functie als directieadviseur.

Naar aanleiding van de toelichting van het second opinion team op de door hen uitgevoerde derde second opinion heeft de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn hun gevraagd een (onderbouwde) lijst van aanbevelingen op te stellen met als doel het verbeteren van het projectmanagement van de Noord/Zuidlijn. Deze werd op 13 maart 2009 opgeleverd en omvatte de volgende aanbevelingen met betrekking tot de projectorganisatie Noord/Zuidlijn<sup>416</sup>:

- Het uitwerken en overeenkomen van een sturingsfilosofie voor het project waarbij in beginsel gestuurd wordt op maatschappelijk rendement;
- Het heroverwegen of de directeur dIVV in staat kan zijn om de integratirol te vervullen;
- Eenduidig vastleggen wat de taken en verantwoordelijkheden van een integrale projectdirecteur Noord/Zuidlijn zijn;

<sup>415</sup> Korf, Horvat en Keulen, *Second opinion (deel 3) t.a.v. kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn*, 19 december 2008.

<sup>416</sup> Korf, Horvat en Keulen, *Aanbevelingen projectrealisatie Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 13 maart 2009.

- Het verder uitwerken van het geïntegreerde management van de raakvlakken tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Amsys mede door het programma van eisen voor een werkend vervoerssysteem vast te stellen inclusief de veiligheidseisen die ten grondslag moeten liggen aan de integrale safety case;
- Ten aanzien van het risicomanagement onder meer gebruik maken van meer op praktijk gericht personeel en de verantwoordelijkheid voor risicomanagement in het directieteam bij de adjunct-directeur uitvoering te leggen;
- Het regelmatig toetsen van de invulling en implementatie van het “programma V”<sup>417</sup>;
- In overweging te nemen het technisch deskundigheidsniveau te versterken, kritisch om te gaan met het inschakelen van adviseurs en geleverde adviezen, en kritisch na te gaan of het directieteam is opgewassen tegen de eisen die gesteld worden voor het managen van dit bijzondere project;
- Pas een audit/second opinion op kwaliteit, tijd en kosten te laten uitvoeren als de (integrale) projectleiding zelf een onderbouwd en geactualiseerd beeld heeft gevormd van de verwachte uitvoeringsmethoden, opleverdatum en de kosten.

Met al deze additionele maatregelen en aanbevelingen is er binnen de projectorganisatie de verwachting dat de juiste stappen worden gezet om te komen tot volwaardige projectbeheersing. Door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn wordt verder nog gekeken naar de mogelijkheden van een nieuwe contractclusterindeling. Het samensmelten van de organisatie en het creëren van één gezamenlijke cultuur vergt continue aandacht van de projectdirectie Noord/Zuidlijn. Op dit moment bestaat de projectorganisatie Noord/Zuidlijn van 160-170 mensen uit ongeveer 20% ambtenaren en 80% inhuur.

---

<sup>417</sup> Het programma “V” is een programma geïnitieerd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn dat beoogt om op een structurele en systematische wijze verbeteringen in de processen en procedures als ook de wijze van toepassing in de organisatie door te voeren. Dit om als projectorganisatie beter uitgerust te zijn voor een adequate (voorbereiding van) de uitvoering, mede als basis voor een open en transparante communicatie met andere partijen/partners. De hoofddoelstellingen van het programma richten zich op het doorontwikkelen van risico- en calamiteitenmanagement, het verhogen van omgevingsgevoeligheid en verwachtingsmanagement, en het vergroten van vertrouwen.

## IX. KNELPUNTEN IN DE UITVOERING

### IX.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal knelpunten dat zich heeft voorgedaan tijdens de uitvoeringsfase van de Noord/Zuidlijn. Eerst wordt ingegaan op de vergunningverlening en de daarmee gepaard gaande problemen. Vervolgens worden de problemen bij de start van de uitvoeringsfase besproken en meer specifiek de problemen met de aannemers van de twee complexe contracten Centraal Station en de Diepe stations in de binnenstad. Daarna komt de heronderhandeling van de contracten aan bod als antwoord op de gerezen problemen en als basis voor de verdere uitvoering. Vervolgens wordt ingegaan op de discussies die hebben gespeeld over de tunnel- en brandveiligheid van de Diepe stations en de totstandkoming van het convenant met de Bovengrondse. Tot slot komen de lekkages en verzakkingen aan de Vijzelgracht aan bod.

### IX.2. Vergunningverlening Noord/Zuidlijn

#### IX.2.1. *Verantwoordelijkheden vergunningverlening*

Het project Noord/Zuidlijn heeft een grote impact op de stedelijke omgeving. In het kader van de Noord/Zuidlijn werden meer dan 500 vergunningen afgegeven door 15 verschillende instanties. De betrokken instantie is afhankelijk van het soort vergunning dat wordt aangevraagd. De belangrijkste instanties zijn de dienst Milieu en Bouwtoezicht en de verschillende stadsdelen Noord, Centrum, Oud Zuid en Zuider Amstel. Daarnaast zijn er nog veel andere instanties die adviezen uitbrengen over de vergunningaanvragen, bijvoorbeeld de hulpdiensten (brandweer, politie, ambulance) en de Stedelijke Woningdienst<sup>418</sup>. In het kader van de Noord/Zuidlijn moesten onder meer de volgende soorten vergunningen en ontheffingen worden aangevraagd: (tijdelijke) bouwvergunningen, sloopvergunningen, kapvergunningen, grondwateronttrekkingvergunningen, ontheffing werktijden, lozingsontheffing en standplaatsvergunningen.

In de gemeente Amsterdam is de *dienst Milieu en Bouwtoezicht* verantwoordelijk voor vergunningen en beschikkingen op het vlak van milieu- en bodemsanering. *Stadsdelen* zijn verantwoordelijk voor het verlenen van bouwvergunningen die betrekking hebben op hun stadsdeel. Indien het gaat over grootstedelijke gebieden, dan is de dienst Milieu en Bouwtoezicht verantwoordelijk voor de vergunningverlening.

De raad heeft op 18 mei 1995 besloten om het project Noord/Zuidlijn de status van grootstedelijk project te geven<sup>419</sup>. Hierdoor werd de dienst Milieu en Bouwtoezicht in plaats van de stadsdelen verantwoordelijk voor de afhandeling van de bouwvergunningen. Het voordeel hiervan is dat één centrale dienst verantwoordelijk werd voor het merendeel van de vergunningen.

<sup>418</sup> Per 1 januari 2003 is de Stedelijke Woningdienst opgeheven en is de dienst Wonen van start gegaan.

<sup>419</sup> Raadsbesluit, *Bevoegdhedenverdeling grootstedelijk project Noord-Zuidlijn*, 31 mei 1995.

gen van de Noord/Zuidlijn. De grenzen van het grootstedelijk project kwamen nagenoeg overeen met die van het oorspronkelijk bestemmingsplan Noord/Zuidlijn. Mede om deze overeenstemming te behouden, heeft de raad de grenzen van het grootstedelijk project op 14 mei 1997 aangepast aan het gewijzigde tracé van de Noord/Zuidlijn<sup>420</sup>. De grenzen van het grootstedelijk project moesten overeenstemmen met deze van het Bestemmingsplan om te vermijden dat er discussie ontstond over de bevoegdheidsverdeling tussen de stadsdelen en de centrale dienst (dienst Milieu en Bouwtoezicht).

Omwille van bovenstaande reden is de verlening van bouwvergunningen voor het project Noord/Zuidlijn als grootstedelijk project de verantwoordelijkheid van de dienst Milieu en Bouwtoezicht. De stadsdelen hebben echter ook een grote rol gespeeld in het verlenen van bouwvergunningen omdat op sommige plaatsen in de stad de begrenzing van het grootstedelijk project niet geheel duidelijk was. Hierdoor ontstond er onduidelijkheid tussen de rol van de dienst Milieu en Bouwtoezicht en die van de stadsdelen<sup>421</sup>.

Daarnaast nemen de stadsdelen een vooraanstaande rol in bij de vergunningverlening aan aannemers ten behoeve van het uit te voeren werk. In de contracten die werden gesloten met aannemers was door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn expliciet opgenomen dat aannemers zelf verantwoordelijk waren voor deze uitvoeringsvergunningen. Deze vergunningaanvragen moesten ingediend worden bij de respectievelijke stadsdelen waar gebouwd zou worden.

#### **IX.2.2. Organisatie en verloop van vergunningverlening**

De aanvraag van de benodigde bouwvergunningen en het toezicht op de naleving ervan werd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn in samenspraak met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn gedaan. Hierbij zijn de bouwmanagers (sinds de fusie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de contractmanagers) integraal verantwoordelijk voor het tijdig beschikbaar komen van de noodzakelijke vergunningen (en de daaraan gerelateerde kosten) voor de contracten die onder hun verantwoordelijkheid vallen. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ondersteunde de bouwmanagers in dit proces en had het mandaat om vergunningen aan te vragen, terwijl het Projectbureau Noord/Zuidlijn verantwoordelijk was voor de meer strategische en politieke besluitvorming (onderhandelen met de relevante overheidsinstanties). Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had een medewerker die zich specifiek bezighield met de procedures van de vergunningverlening en hanteerde hiervoor een uitgebreide planning. Tijdens de uitvoeringsfase werd al snel duidelijk dat de planning van het Projectbureau Noord/Zuidlijn niet was afgestemd op de verwerkingssnelheid en de capaciteit van de dienst Milieu en Bouwtoezicht.

Het vergunningverleningsproces heeft in het kader van het project Noord/Zuidlijn veel problemen opgeleverd en tot vertragingen geleid in de uitvoering van het project. Dit bewijzen onder meer de brieven van de aannemers<sup>422</sup> bij de Diepe stations en het Centraal Station en de vele procedures die tegen de aangevraagde en/of verkregen vergunningen werden ingesteld. Volgens

<sup>420</sup> Raadsbesluit, *Herziening grenzen grootstedelijk project Noord-Zuidlijn*, 14 mei 1997.

<sup>421</sup> Faithful & Gould, *Onderzoek Noord/Zuidlijn: definitief rapport – deel 1*, 1 juni 2005.

<sup>422</sup> Brief van Max Bögl van 20 oktober 2003 en brief van CSO van 29 oktober 2003 over de vergunningenproblematiek en vertragingen.

de aannemers was veel te wijten aan de onduidelijke communicatie in de projectvoorbereiding richting de stadsdelen en overige externe partijen. Max Bögl stelde in zijn brief van 20 oktober 2003: *“de projectvoorbereiding is aan de stadsdelen niet of onvolledig gecommuniceerd waardoor er vele problemen ontstaan aangaande het verkrijgen van vergunningen en in het uitvoeren van onze werkzaamheden”*.

De projectorganisatie heeft het moeilijk gehad met het goed beheersen en sturen van de omgeving bij de start van de werkzaamheden. Het managen van de omgeving bleek veel moeilijker dan initieel gedacht ondanks de versterkingen van de organisatie op dit vlak. Tot het omgevingsmanagement behoren de beheersing van een aantal gerelateerde bouwprojecten en de zorg voor bereikbaarheids-, leefbaarheids- en veiligheidsaspecten. De omgeving bestaat onder andere uit vergunningverleners en gemeentelijke diensten, stadsdelen, bewoners en ondernemersorganisaties. Concrete taken van het omgevingsmanagement zijn onder meer het afstemmen en coördineren van omgevingsprojecten, het regelen van rustige werkplekken en wisselwoningen alsmede het voorzien in financiële compensatie van door het project Noord/Zuidlijn benadeelde personen en entiteiten. In het verlengde hiervan heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn ook aangegeven dat het proces van vergunningverlening bij de dienst Milieu en Bouwtoezicht te veel tijd in beslag nam. Hierop heeft de dienst Milieu en Bouwtoezicht in de mate van het mogelijke meer capaciteit beschikbaar gesteld voor het verwerken van de vergunningen voor het project Noord/Zuidlijn.

Het uitvoeren van een project als de Noord/Zuidlijn in een stedelijke omgeving is een zeer gecompliceerd proces waarbij tal van actoren nauw dienen samen te werken. Een quick scan analyse, uitgevoerd door het Projectmanagementbureau en de bestuursdienst in 2003<sup>423</sup>, bevestigde dat een integrale aanpak voor het project Noord/Zuidlijn ontbrak. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had het project uitsluitend benaderd vanuit een technisch perspectief en had de omgeving onvoldoende voorbereid op het project Noord/Zuidlijn. Het is echter belangrijk dat een projectorganisatie het project met een totaalvisie uitvoert, met alle belanghebbende actoren duidelijk communiceert en deze op gepaste wijze betreft in de besluitvorming om voldoende draagvlak voor het project Noord/Zuidlijn op te bouwen.

Een integrale aanpak impliceert voor de stad Amsterdam dat er een synergie van informatie en mogelijkheden van alle spelers plaatsvindt (zijnde bijvoorbeeld de projectorganisatie, de centrale stad, de gemeentelijke diensten, stadsdelen, bewoners, ondernemersorganisaties) om het project Noord/Zuidlijn te realiseren. In de quick scan analyse bevestigde het merendeel van de partijen<sup>424</sup> dat de projectorganisatie een gesloten bolwerk was en geen oog had voor de adviezen van externe partijen. Dit maakte het onmogelijk om in de stad Amsterdam een project van deze omvang te realiseren. Zo gaf de dienst Milieu en Bouwtoezicht aan dat de projectorganisatie Noord/Zuidlijn moeite had met het denken in wet- en regelgeving. Bouwveiligheidsplannen werden bijvoorbeeld ingediend zonder enige kennis van regelgeving. Dit vereiste veel capaciteit van de dienst Milieu en Bouwtoezicht,

<sup>423</sup> Van Vliet en Haanen, *quick scan Noord/Zuidlijn*, 18 november 2003.

<sup>424</sup> De gehoorde externen in de quick scan zijn: dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, dienst Milieu- en Bouwtoezicht, Coördinatie Stationseiland, Bureau Stadsregie, stadsdeel Amsterdam Centrum en de aannemers Bögl en Strukton.

waarbij deze in de rol van politieagent werd geduwd. De projectorganisatie verweerde zich hiertegen door te zeggen dat het project Noord/Zuidlijn onder een vergrootglas werd gehouden. Feit blijft dat er veel gesteggel is geweest betreffende vergunningen voor het uit te voeren werk van aannemers en de tekortschietende bouwaanvragen op het vlak van bijvoorbeeld veiligheid.

Een goed voorbeeld van dit laatste is de door de rechter in 2003 vernietigde bouwvergunning voor de inrichting van het station Rokin. Hiermee stonden de bouwvergunningen voor de andere Diepe stations ook op losse schroeven. De reactie van de projectorganisatie hierop was dat dit geen probleem vormde daar de bouwvergunningaanvraag was opgesplitst in twee delen: het ontwerp van het casco en de inrichting. De eerste was goedgekeurd waardoor het werk kon blijven doorgaan. In de tussentijd konden stappen worden genomen om de bouwvergunning voor de inrichting van het station op orde te krijgen.

Op het feit dat bouwvergunningaanvragen werden opgesplitst werd in de beginfase kritiek geuit, door onder andere Stedelijke Woningdienst en de Bovengrondse<sup>425</sup>, daar dit de transparantie ten aanzien van de verleende vergunningen verkleinde (zie ook *paragraaf 1.5*). De gemeente Amsterdam liep hiermee risico's: indien in de toekomst een bouwvergunning niet verleend zou worden, moesten er mogelijkwijs dure ingrepen worden gedaan om het al verrichte werk aan te passen. Een voorbeeld hiervan is de brandveiligheid in de stations en de tunnels. Indien wegens onvoldoende brandveiligheid de benodigde exploitatievergunningen niet verleend zouden worden, zou dit een verregaande impact kunnen hebben op het ontwerp van de stations. De brand- en tunnelveiligheid wordt in detail besproken in *paragraaf IX.5*.

In december 2003 werd een nieuwe projectdirecteur aangesteld. Het project Noord/Zuidlijn was toen al een jaar aan de gang maar in de praktijk lag het werk op veel bouwplaatsen stil omdat er problemen waren met vergunningverlening, stadsdelen, bewoners en ondernemersorganisaties. Er liepen diverse gerechtelijke procedures en de relatie met de omgeving was niet goed. De nieuwe projectdirecteur zorgde ervoor dat de projectorganisatie Noord/Zuidlijn meer omgevingsbewust werd, er meer met de omgeving werd gecommuniceerd en de dienst Milieu en Bouwtoezicht benaderd werd als een partner in het proces. Dit zorgde ervoor dat de relatie met de omgeving verbeterde.

Faithful & Gould evalueerde in 2005 het vergunningverleningproces binnen het grootstedelijk project en concludeerde dat vanuit het oogpunt van de projectorganisatie het vergunningverleningproces goed was verlopen. Er waren geen bewijzen of aanwijzingen dat één of meer cruciale vergunningen niet tijdig beschikbaar waren. Tevens lagen de daadwerkelijke gemaakte kosten ten behoeve van de vergunningverlening binnen de daarvoor gebudgetteerde bedragen. De quick scan analyse had daarentegen betrekking op de uitvoeringsvergunningen en concludeerde dat dit proces niet goed was verlopen.

<sup>425</sup> De Bovengrondse is een vereniging die zich met juridische middelen verzet tegen de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De vereniging is opgericht in juli 1997, toen bleek dat de gemeente de uitslag van het referendum naast zich neer zou leggen.



Daarnaast moesten er ook vergunningen aangevraagd worden door de aannemers voor het uitvoeren van het werk zelf. Bij het uitgeven van deze uitvoeringsvergunningen hanteerden de stadsdelen vaak strengere eisen dan voorzien in de bouwvergunningen (uitgegeven door de dienst Milieu en Bouwtoezicht) of opgenomen in de contractvoorwaarden.

Faithful & Gould concludeerde in hun onderzoek dat het goed was dat het project Noord/Zuidlijn de status als grootstedelijk project had gekregen. Hiermee verkreeg het project de noodzakelijke mandaten en bevoegdheden voor de uitvoering. Faithful & Gould adviseerde wel om bij de aanvang van toekomstige projecten tot een uitgebreider mandaat ten opzichte van stadsdelen te komen aangezien dit het gehele vergunningenproces aanzienlijk zou versnellen.

De problemen met de omgeving bij de start van de uitvoeringsfase zijn zeer frustrerend geweest voor de aannemers. De aannemers kregen niet de benodigde vergunningen of deze werden niet tijdig afgeleverd. Dit zorgde voor vertragingen en werkte kostenverhogend voor de aannemers. Zo werden bijvoorbeeld geen langere werktijden toegestaan aan de aannemer van de Diepe stations, de projectorganisatie kreeg geen toestemming om te hijsen op plekken waar veel publiek was en er waren problemen met de vergunningen van een bentonietcentrale<sup>426</sup>.

Naast de vergunningverlening heeft de dienst Milieu en Bouwtoezicht als verantwoordelijke voor het publiekrechtelijk bouwtoezicht ook een handhavende rol. In de openbare verhoren is aan de orde gekomen dat de dienst Milieu en Bouwtoezicht in de uitvoeringsfase van de werkzaamheden onvoldoende afstand nam om deze toezichthoudende rol uit te voeren. Zo keurde de dienst Milieu en Bouwtoezicht bijvoorbeeld de werkplannen van de aannemers goed. De dienst Milieu en Bouwtoezicht heeft zijn toezichthoudende rol herijkt. Dat heeft geleid tot het opnieuw benoemen en uitvoeren van de toezichthoudende taak van het project Noord/Zuidlijn en het 'tweedelijns toezicht' van de dienst Milieu en Bouwtoezicht. De toezichthoudende taak op het bouwproces berust primair bij de projectorganisatie Noord/Zuidlijn. De dienst Milieu en Bouwtoezicht heeft een publiekrechtelijke taak om op specifieke onderdelen toezicht op het bouwproces te houden. De dienst Milieu en Bouwtoezicht toetst niet de werkplannen, maar kijkt naar het proces van totstandkoming specifiek gericht op bouwveiligheidsaspecten.

#### **Toezicht vanuit de gemeente: Handhavende rol van de dienst Milieu en Bouwtoezicht**

De gemeente is verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk bouwtoezicht. Dit omvat toetsing, toezicht en handhaving en is opgedragen aan de dienst Milieu en Bouwtoezicht. De dienst Milieu en Bouwtoezicht onderscheidt:

- *Toezicht op de naleving van de bouwvergunning:* De dienst Milieu en Bouwtoezicht toetst of het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2003 en de Bouwverordening Amsterdam 2003, het bestemmingsplan of andere planfiguren uit de Wet op de ruimtelijke ordening en redelijke eisen van welstand. Deze toetsing omvat niet de werkzaamheden ter uitvoering van het bouwplan;

<sup>426</sup> Bentoniet is een in de natuur voorkomende natrium-kleisoort met deeltjes die zo klein zijn dat ze de grond waterdicht kunnen maken. Bentoniet wordt onder andere gebruikt als steunvloeistof bij het maken van diepwanden.

- *Toezicht op de naleving van de plichten van de bouwer tijdens de bouw:* Dit toezicht door de dienst Milieu en Bouwtoezicht concentreert zich op een veilige wijze van bouwen, het goed afscheiden van de bouwplaats en het vermijden van water aan de bodem onttrekken, zodat een verlaging van de waterstand in de omgeving plaatsvindt waardoor funderingen van belendingen worden geschaad. Met het oog hierop informeert de bouwer de dienst Milieu en Bouwtoezicht met bouwveiligheidsplannen over de wijze waarop hij de veiligheid tijdens de bouw zal garanderen;
- *Toezicht op de staat van een bouwwerk, de belendingen:* Over het toezicht op de staat van de belendingen bij de Noord/Zuidlijn zijn met de bouw- en woningtoezichtafdelingen van de stadsdelen afspraken gemaakt. Deze houden in dat de diensten Bouw- en Woningtoezicht (BWT) van de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor de gebouwen achter de begrenzing van het grootstedelijk project;
- *Toezicht op het gebruik na het gereedkomen van de bouw:* De inrichting en het functioneren van de beheersorganisatie van Noord/Zuidlijn en de bijbehorende plannen worden beoordeeld bij de aanvraag van de gebruiksvergunning.

### **IX.3. Knelpunten in de contractuitvoering**

#### **IX.3.1. Problemen met de complexe contracten**

Op 9 oktober 2002 nam de raad het go-besluit tot de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Hierna startten de voorbereidingen voor de werkzaamheden van de Noord/Zuidlijn. De feitelijke start van de aanleg was op 22 april 2003. In de eerste fase van de werkzaamheden kenden de verschillende contracten zowel in Noord als in Zuid een normaal verloop maar bij de twee complexe contracten in de binnenstad (contract Diepe stations en contract Centraal Station) verliep deze start moeizaam. Bij deze contracten ontstonden er al vrij snel discussies tussen aannemer(s) en de gemeente over de interpretatie van de contracten en de uitvoering van de werkzaamheden.

##### *a/ Claims en vergunningverlening*

De discussies tussen aannemer(s) en de gemeente gingen onder meer over vertragingen in de vergunningverlening en onvoorziene omstandigheden bij de uitvoering van de werkzaamheden. Dit heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal claims van de aannemers, voornamelijk met betrekking tot de werkzaamheden in de stelposten van het contract Diepe stations en in het gemeenschappelijk domein van het contract Centraal Station. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn ging er van uit dat de contracten met de aannemers sluitend waren en dat de verantwoordelijkheid van deze vertragingen bij de aannemers lag. Niettegenstaande stegen de projectkosten bij de financiële prognose einde werk 2004 (Q4 2003) met € 91.4 miljoen door meerwerk en vertragingen in de binnenstad. Bij de Diepe stations hadden de eerste werkzaamheden voornamelijk betrekking op de stelpost diepwanden. In de openbare verhoren werd dan ook door de toenmalige projectdirecteur aangegeven dat ongeveer 90% van de claims voor meerwerk en vertragingen (onrechtstreeks) verbonden was aan de open einden in de contracten. Dit betrof de stelposten in het contract Diepe stations en het gemeenschappelijk domein in het contract Centraal Station.

*b/ Interfacemanagement en planning*

Gedurende de verschillende aanbestedingsrondes werden de contracten in meerdere stukken opgeknipt. Er ontstonden verschillende contracten voor de Boortunnels, de Diepe stations en het Centraal Station. Daarnaast werden de technische installaties en de afbouw uit de stations gehaald en werden de andere werkzaamheden in Noord en Zuid aan verschillende aannemers gegund.

Het opknippen van de contracten leidde tot interfaces waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk was. In de binnenstad was de belangrijkste interface de aansluiting van de Boortunnels op de Diepe stations. De Diepe stations moesten klaar zijn voor de ontvangst van de boor, dit werd vastgelegd in het contract door middel van een zogenaamd *boorontvangstgereed-moment* per station.

Bij de start van de uitvoering van de werkzaamheden (ontgraven diepwanden) ontstonden er onmiddellijk vertragingen bij de Diepe stations. Deze vertraging was voor een groot deel te wijten aan een trage vergunningverlening en onvoorziene omstandigheden in de grond (aanwezigheid van houten palen). Het probleem van deze vertragingen was echter dat deze niet veroorzaakt werden door de aannemer maar wel een impact hadden op de uitvoeringsduur van de werkzaamheden. De kosten van deze vertragingen kwamen dus voor rekening van de gemeente<sup>427</sup>. Deze vertragingen hadden eveneens impact op de *boorontvangstgereed-momenten* van de Diepe stations waardoor er ook vertragingen ontstonden in het contract Boortunnels.

De impact van de vertragingen bij de Diepe stations gaf aan dat interfacemanagement en planning uitermate belangrijk waren in het project Noord/Zuidlijn. De verantwoordelijkheid voor de planning en het interfacemanagement lag in eerste instantie bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Bij de start van de uitvoeringsfase was er echter geen specifieke functie meer binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn die verantwoordelijk was voor de planning of het interfacemanagement. De aannemersplannen waren in principe leidend. Er waren geen eigen planners meer daar dit de verantwoordelijkheid van de contractmanagers was geworden. De algemeen directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn had regelmatig overleg met alle contractmanagers waarbij planning en interfaces een vast agendapunt was om het overkoepelend geheel te kunnen bewaken. Bij de integratie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn met het Projectbureau Noord/Zuidlijn in 2007 werden het plannings- en het interfacemanagement extra versterkt.

*c/ Aansturing van de contracten*

Bovenop de contractuele discussies over claims en vertragingen signaleerden externe audits van 2004 tot 2006 eveneens een aantal knelpunten in de projectorganisatie; in het hoofdstuk Projectorganisatie Noord/Zuidlijn wordt hier uitgebreid op ingegaan. Kort gezegd werd geconstateerd dat de positie van contractmanagers bij contracten zwak was en met name bij de grote complexe contracten de rol van de contractmanager ingeperkt werd door overleg op een hoger niveau (bouwmanager, directie Adviesbureau Noord/Zuidlijn en directie Projectbureau Noord/Zuidlijn). Er was een betere afstemming nodig tussen bouwmanager en contractmanager en beide partijen

<sup>427</sup> Brief van Max Bögl aan Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Noord/Zuidlijn contract 5.2, 6.2 en 7.2 Ruwbouw stations Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan*, 20 oktober 2003.

moesten meer als één front optreden richting de aannemer<sup>428</sup>. De benodigde capaciteit voor de uitvoering was op een aantal essentiële onderdelen onderschat en niet op het gewenste niveau. Het ontbrak de contractmanagers aan voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van contractuele aspecten. Deze problemen lagen mede aan de basis van de slechte relatie tussen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn en de aannemers.

Buck en Buis concludeerden in 2006: *“De aansturing van het project Noord/Zuidlijn kan en dient ons inziens te veranderen, zodat bypassen en dualiteit verminderen en daar waar mogelijk, voorgoed worden uitgebannen. Hiertoe zijn er in principe twee mogelijkheden: Terug naar het opdrachtgeverschap op afstand of de totale regie in één hand.”* Er werd aangegeven dat de totale regie van het project Noord/Zuidlijn door het Projectbureau Noord/Zuidlijn moest worden opgenomen omdat een succesvolle realisatie van de Noord/Zuidlijn een relatief eenvoudige en ongecompliceerde organisatie aan opdrachtgeverzijde vereiste.

d/ *Specifieke risicovoorzieningen*

Ten tijde van het go-besluit in oktober 2002 had de projectorganisatie contractspecifieke risicovoorzieningen getroffen voor het contract Centraal Station en het contract Boortunnels. Bij de start van de uitvoeringsfase bleek al snel dat deze reserveringen onvoldoende zouden zijn. Het contractspecifieke risicofonds (€ 9 miljoen) voor het gemeenschappelijk domein in het contract Centraal Station was eind 2005 uitgeput<sup>429</sup>. Anno 2008 zijn de kosten in het gemeenschappelijk domein gestegen tot meer dan € 100 miljoen terwijl deze oorspronkelijk geraamd waren op € 45 miljoen.

In het contract Boortunnels was een contractspecifiek risicofonds van € 12 miljoen voorzien om een tegenvallend boortempo op te vangen (9 meter per dag in plaats van 13 meter per dag). Bij een analyse van het contract in 2007<sup>430</sup> drong de nieuwe contractmanager aan op een heronderhandeling van het contract omdat de boorsnelheid te hoog was ingeschat, de incentives voor de aannemer onvoldoende waren en zo goed als alle risico's bij de gemeente lagen<sup>431</sup> (zie *paragraaf IX.4.4*). De commissie Veerman analyseerde de risicodatabase van het Projectbureau Noord/Zuidlijn begin 2009 en kwam tot de conclusie dat de risicoreservering met € 500 miljoen verhoogd zou moeten worden. Deze extra risicoreservering is voornamelijk een voorziening voor de uitvoeringsfase van het contract Boortunnels, meer specifiek voor de risico's bij het boren van de tunnels.

Bij het go-besluit werd er geen specifieke risicoreservering opgenomen voor het contract Diepe stations, dat stelposten voor diepwanden, groutstempels en afgraven van grond bevatte. Zodra de werkzaamheden voor de diepwanden startten ontstonden er substantiële kosten voor meerwerk bij de Diepe stations. Eind 2004 was er al een prognose van € 22.8 miljoen voor meerwerk en risico's.

428 Kieft, van Straten en IJsselstijn, *Rapportage Audit Adviesbureau Noord/Zuidlijn*, 2004.

429 Kieft, Reigersman en Wubs, *Bemiddeling contract 3.1/3.2 Noord/Zuidlijn*, 20 februari 2007.

430 Janssen et al, *Plan van aanpak contract 4.2 geboorde baanvaktunnels*, 19 oktober 2007.

431 De aannemer is enkel aansprakelijk indien de tunnelboormachines niet bedrijfsklaar zijn.

### **IX.3.2. Specifieke problemen Centraal Station**

Bij het contract Centraal Station hadden de discussies tussen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn en de aannemer hoofdzakelijk betrekking op werkzaamheden in het gemeenschappelijk domein. Het ontwerp van bepaalde onderdelen van het gemeenschappelijk domein bleek niet sluitend te zijn waardoor bepaalde elementen (zoals funderingen) dienden te worden herontworpen. Dit leidde tot meerwerk en meerkosten. Daarnaast bestond er al vrij snel een vertraging van 34 weken op de totale initiële uitvoeringsduur van 387 weken. De aannemer claimde eind 2003 al een vertraging van 160 weken bovenop de al opgelopen vertraging van 34 weken. Dit zou een vertraging van 194 weken en een totale uitvoeringsduur van 581 weken betekenen.

De aannemer benadrukte deze problemen in een brief (d.d. 29 oktober 2003) gericht aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Hierin stelde de aannemer dat: *“CSO een voortzetting van het project zonder een drastische wijziging in de aanpak onverantwoord acht”*. CSO achtte het noodzakelijk dat er allereerst duidelijkheid werd geschapen over de vraag wie verantwoordelijk was voor de reeds bestaande en geprognosticeerde vertragingen voordat tot andere ontwerpen en planningen kon worden besloten. Er was namelijk een discussie ontstaan tussen de gemeente en CSO over de verantwoordelijkheidsverdeling van de vertragingen. CSO was van mening dat de gehele vertraging voor rekening van de gemeente kwam maar de projectorganisatie ging hier niet mee akkoord.

Het probleem voor de gemeente was dat er binnen het gemeenschappelijk domein wel financiële targets waren benoemd, maar geen harde prijsafspraken waren gemaakt. Indien de financiële targets binnen het gemeenschappelijk domein overschreden werden lag het financiële risico volledig bij de gemeente. De gemeente had wel een contractspecifieke risicoreservering opgenomen in het budget maar deze risicoreservering bleek onvoldoende te zijn. Dit leidde ertoe dat er veel discussies ontstonden tussen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn en de aannemer over de verantwoordelijkheid voor bepaalde vertragingen en meerwerk.

Deze discussies gaven aanleiding tot een gevoel van wantrouwen tussen de projectorganisatie en de aannemer waardoor de samenwerking niet meer optimaal verliep. Dit gevoel van wantrouwen werd vervolgens verder gevoed door een toenemende juridisering van de discussies. Hierdoor verliep de samenwerking met de aannemers nog slechter en werd het contract veeleer een *“vechtcontract”* in tegenstelling tot de initiële opzet van een *“samenwerkingscontract”*.

De hoofdaannemer legde in maart 2005 het werk stil naar aanleiding van een discussie over de verantwoordelijkheid voor de grond- en waterdichtheid van de sandwichwand bij het ‘jetgrouten’. De aannemer vond het voorgestelde ontwerp onvoldoende robuust en wilde de verantwoordelijkheid niet nemen voor de grond- en waterdichtheid van de sandwichwand. De opdrachtgever wilde de aannemer verplichten om het voorgestelde ontwerp van de sandwichwand uit te voeren, waarbij de opdrachtgever de benodigde parameters voor de grond- en waterdichtheid oplegde aan de aannemer. De aannemer ging hiermee niet akkoord en besloot om deze werkzaamheden niet uit te voeren. Een procedure van de gemeente bij de Raad voor Arbitrage (11 maart

2005) om de aannemer te verplichten de uitvoering van de werkzaamheden te starten had geen succes<sup>432</sup>.

In het voorjaar van 2005 werd er toenadering gezocht tussen de gemeente en de aannemer en zijn op voorstel van de aannemer bemiddelaars ingeschakeld. De verdere uitwerking van deze bemiddeling wordt beschreven in *paragraaf IX.4.2*.

Een bijkomende complexiteit voor het contract Centraal Station was de aansturing van het gemeenschappelijk domein. Het contract Centraal Station werd op verschillende niveaus door verschillende personen aangestuurd:

- De bouwmanager binnen Projectbureau Noord/Zuidlijn;
- De contractmanager binnen Adviesbureau Noord/Zuidlijn;
- De projectleiders per contractdeel: deel 3.1 binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en deel 3.2 binnen v.o.f. Stationseiland;
- De projectleider voor het gemeenschappelijk domein binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn (enkel controlerende en adviserende functie).

Het gemeenschappelijk domein bevatte werkzaamheden die onder de bevoegdheid vielen van ProRail (de eigenaar van het Centraal Station). ProRail had deze bevoegdheden ondergebracht in de v.o.f. Stationseiland. De projectleider van contractdeel 3.2 (waar het gemeenschappelijk domein deel van uitmaakt) en het toezichtteam voor contractdeel 3.2 waren afkomstig van deze v.o.f. Stationseiland. Hierdoor had de contractmanager afkomstig van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn onvoldoende invloed op het contractdeel 3.2. De belangen van het project Noord/Zuidlijn en van de v.o.f. Stations-eiland waren immers niet gelijklopend. De prioriteit van de contractmanager was de voortgang en de beheersing van tijd, geld en kwaliteit van het project Noord/Zuidlijn. De prioriteit van de v.o.f. Stationseiland lag bij het behoud van het monumentale stationsgebouw en de beperking van de hinder voor de klanten van de NS. Om dit probleem te ondervangen werd er in 2003 een projectleider gemeenschappelijk domein van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan het team toegevoegd. Eind 2006 werd echter geconcludeerd dat deze toevoeging onvoldoende heeft gewerkt.

Kortom, de aansturing van het gemeenschappelijk domein werd lange tijd bemoeilijkt door de onduidelijke en zelfs onvolledige contractuele posities tussen de drie opdrachtgevers: het Projectbureau Noord/Zuidlijn, het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en ProRail<sup>433</sup>.

### **IX.3.3. Specifieke problemen Diepe stations**

Het contract Diepe stations bevat drie zogenaamde stelposten: het aanbrengen van de diepwanden van de stations, het aanbrengen van diepe groutstempels tussen deze wanden en het ontgraven van de stations. Deze stelposten werden opgenomen in het contract omdat aannemer Max Bögl voor deze werkzaamheden geen onderaannemers kon vinden tijdens het aanbestedingsproces. Deze posten zouden in de beginfase ingekocht worden.

<sup>432</sup> Kieft, Reigersman en Wubs, *Bemiddeling contract 3.1/3.2 Noord/Zuidlijn*, 20 februari 2007.

<sup>433</sup> Interne notitie van Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Aansturing v.o.f. Stationseiland en gemeenschappelijk domein contract 3.2*, 27 september 2006.

Het contract bevatte uitsluitend targetbedragen voor deze stelposten en geen harde prijsafspraken; het financiële risico lag dus bij de gemeente. Bij de inkoop van de stelpost diepwanden liep het in de ogen van de gemeente vervolgens nog goed want deze stelpost kon binnen de target ingekocht worden. De gemeente was er zich echter niet van bewust dat Max Bögl een contract had gesloten met de onderaannemer met een variabel gedeelte voor het ontgraven van de diepwanden.

Bij de start van het ontgraven van deze diepwanden bleken er zeer veel onvoorziene omstandigheden op te treden, er bevonden zich onder andere meer houten palen in de grond dan verwacht. Deze houten palen moesten door de onderaannemer door middel van een aangepaste werkmethode verwijderd worden, wat leidde tot aanzienlijke vertragingen en meerkosten. De stelpost diepwanden was ingekocht met een variabel gedeelte voor de graafsnelheid waardoor de meerkosten en de vertragingen voor rekening van de gemeente kwamen.

Daarnaast ondervond Max Bögl nog tal van andere problemen bij de start van de uitvoeringsfase. Deze problemen hadden hoofdzakelijk betrekking op het maken van de diepwanden omdat de diepwanden, opgenomen als een stelpost in het contract, als eerste uitgevoerd moesten worden bij de Diepe stations. Hierop besloot Max Bögl een brief (d.d. 20 oktober 2003) te schrijven aan de projectdirecteur Noord/Zuidlijn om deze problemen aan te kaarten. In deze brief stelde Max Bögl *“de tegenslagen en tegenwerking in deze omvang zouden of zijn zelfs voor Nederlandse aannemers buitengewoon”*. Max Bögl stelde zelfs voor om het project tijdelijk te beëindigen om zo de situatie helder te krijgen en gaf hiertoe de volgende redenen:

- Problemen met de vergunningen (betoncentrale Amfert, bentonietleidingen, verkeersvrijgave, Singelgracht scheidingsinstallatie, Ceintuurbaan sloopvergunning);
- Stilstand wegens gasleidingen en vervormingen in de ondergrond;
- Veel extra werkzaamheden ten gevolge van het verwijderen van obstakels;
- De vergunningen voor langere arbeidstijden zijn niet door de opdrachtgever geregeld;
- De communicatie naar de stadsdelen over de projectvoorbereiding was onvolledig.

Mede hierdoor liep de planning fors uit en was er begin 2006 al sprake van een vertraging van circa 120 weken op een totale uitvoeringsplanning van 330 weken<sup>434</sup>.

Max Bögl gaf aan de opgelopen meerkosten te zullen verhalen door middel van claims in de vorm van contractmutatieformulieren. Max Bögl heeft op deze wijze een enorme hoeveelheid claims (een 1500-tal) bij de projectorganisatie neergelegd. De projectorganisatie had onvoldoende capaciteit om de grote hoeveelheid claims tijdig te verwerken, hetgeen leidde tot een achterstand in de claimverwerking. De projectorganisatie was overigens van mening dat niet alle claims terecht waren en dat niet alle verdragingskosten voor rekening van de gemeente zouden moeten komen.

434 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Afspraken met aannemers Noord/Zuidlijn*, 31 januari 2007.

Samengevat kan gesteld worden dat de aanwezigheid van de stelposten en de vergunningproblematiek leidde tot een grote stroom aan claims welke zorgde voor grote kostenoverschrijdingen en een significante uitloop van de uitvoeringsplanning.

In april 2006 is er gekozen voor een onderhandelingstraject op directieniveau, dit is 2.5 jaar nadat Max Bögl zijn eerste brief aan de projectorganisatie verstuurde om de problemen aan te kaarten. Het verdere verloop van deze onderhandeling wordt beschreven in *paragraaf IX.4.3*.

#### **IX.4. Heronderhandelingsproces complexe contracten**

Deze paragraaf beschrijft de externe toetsing van de contracten die werd geïnitieerd door de projectorganisatie en vervolgens de heronderhandeling van de contracten Centraal Station, Diepe stations en Boortunnels.

##### **IX.4.1. Evaluatie van contracten**

Mede door de aanhoudende stroom aan claims en het volharden van de aannemers besloot de projectorganisatie om de contracten door externe partijen te laten toetsen. De contracten zijn achtereenvolgens door *Stibbe (2005)*, *De Brauw Blackstone Westbroek (2006)* en *AT Osborne (2007)* geëvalueerd.

Bij het contract Centraal Station werd er voornamelijk discussie gevoerd over meerkosten met betrekking tot de werkzaamheden in het gemeenschappelijk domein. Stibbe concludeerde dat de beschrijving van het gemeenschappelijk domein geen eenduidig antwoord geeft op een aantal vraagstukken welke zich in de praktijk hebben voorgedaan. Het gemeenschappelijk domein was onder andere niet eenduidig op het vlak van de verrekening van kosten betreffende de werkzaamheden, de verdeling van de risico's en de verrekening van gevolgen van langere doorlooptijden.

Bij het contract Diepe stations was er voornamelijk onenigheid tussen de gemeente en de aannemer over de interpretatie van de stelposten in het contract. De gemeente beschouwde deze stelposten enkel als een stelpost voor de inkoop van de werkzaamheden. Zodra de inkoop voltooid was, zou de stelpost vervallen en kwamen de meerkosten voor rekening van de aannemer. De aannemer was van mening dat de meerkosten voortkomend uit de stelposten voor rekening van de gemeente bleven.

De Brauw Blackstone Westbroek is allereerst nagegaan hoe de onderhandelingen met betrekking tot deze stelposten verlopen zijn en vervolgens is het contract met betrekking tot de stelposten geëvalueerd. Hieruit concludeerde de Brauw Blackstone Westbroek dat het contract niet eenduidig was over de stelposten en dat de visie van de gemeente waarschijnlijk niet gevolgd zou worden bij een arbitrageprocedure.

De second opinions van de contracten gaven aan dat de positie van de gemeente in de discussies met de aannemers zwak was, de gemeente kon de claims op contractuele basis moeilijk weerleggen. De gemeente werd geadviseerd om de claims via onderhandeling met de aannemers af te wikkelen.



**IX.4.2. Centraal Station**

Na de verloren arbitrageprocedure en het juridische advies om het contract te heronderhandelen heeft de gemeente besloten om toenadering tot de aannemer te zoeken. Hierop hebben de gemeente en de Combinatie Strukton/Van Oord onderling besloten om twee bemiddelaars, de heren Reigersman en Kieft, aan te stellen om uit de ontstane impasse te geraken. Deze beslissing werd genomen na overleg tussen de burgemeester en de voorzitter van de directie van Strukton op 9 februari 2005. Later is het team van bemiddelaars op verzoek van de heren Reigersman en Kieft aangevuld met de heer Wubs teneinde de expertise op het gebied van contractuele kennis te versterken. Achtereenvolgens hebben de bemiddelaars de volgende stappen in het proces doorlopen: vaststellen technieken in het gemeenschappelijk domein (2005), bepalen kostenniveau (2005), vaststellen werkplanning (2006) en vaststellen verrekening van tijdsgebonden kosten (2006)<sup>435</sup>.

Uiteindelijk is op 26 oktober 2006 met de Strukton Holding en op 5 december 2006 met de Combinatie Strukton/Van Oord overeenstemming bereikt over de techniek en de te treffen maatregelen om kostenstijging en vertraging zoveel mogelijk te beperken. Hierbij zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De eindmijlpaal van het contract is vastgesteld op 480 weken vanaf de start van de bouw, de aannemer krijgt daarmee een termijnverlenging van 93 weken (de aannemer claimde oorspronkelijk een vertraging van 194 weken);
- De kosten van de vertraging worden door de gemeente vergoed (€ 10.3 miljoen);
- De gemeente vergoedt aan de aannemer de kosten van twee wijzigingen in het project om extra tijdswinst te boeken, de vergoeding is gelijk aan de door de aannemer te maken kosten. De grootte-orde is circa € 2 miljoen;
- De gemeente vergoedt 70% van de kosten van de eerder overeengekomen versnellingsmaatregelen aan de aannemer (maximaal € 7.9 miljoen);
- De gemeente vormt een team dat de uitvoeringsplanning binnen het gemeenschappelijk domein van het contract bewaakt;
- Op de nieuwe eindmijlpaal en de tussenliggende mijlpalen is de contractuele kortingsregeling van toepassing, de korting zal bij het overschrijden van een mijlpaaldatum niet direct en volledig worden ingehouden. In de eerste 6 weken na het overschrijden van de mijlpaaldatum wordt geen boete ingehouden, in de volgende 12 weken zal de boete oplopen van 0 naar 100%;
- De gemeente reserveert € 3 miljoen als risicofonds ter bestrijding van eventuele tijdvertraging als gevolg van onvoorziene calamiteiten op het werk.

Deze maatregelen zijn vastgelegd in een contractmutatieformulier en ondertekend op 20 februari 2007 door de burgemeester en de directie van CSO. Daarnaast zijn bij beide partijen een aantal cruciale posities door andere mensen ingevuld om een volledige nieuwe start van het project mogelijk te maken.

Momenteel zijn de werkzaamheden van het gemeenschappelijk domein voor ongeveer 80% uitgevoerd. Het belangrijkste onderdeel dat nog uitgevoerd

<sup>435</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Afspraken met aannemers Noord/Zuidlijn*, 31 januari 2007.

moet worden is het aanbrengen van onderwaterbeton. Deze werkzaamheden zouden oorspronkelijk door middel van groutstempels uitgevoerd worden, maar onderwaterbeton is minder risicovol.

#### **IX.4.3. Diepe stations**

In maart 2005 werd ingrijpen noodzakelijk toen de onderaannemer van de stelpost jetgrouting op de Vijzelgracht het werk stillegde in verband met een financieel conflict met de hoofdaannemer. Pas na tussenkomst van de burgemeester hebben de gemeente en de aannemer ervoor gekozen om dit conflict op te lossen door middel van een onderhandelingstraject tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de raad van bestuur van Max Bögl<sup>436</sup>. In dit proces zijn de volgende stappen doorlopen: nieuwe aanbesteding stelpost jetgrouten (2005), heronderhandeling over stelpost diepwanden (2006) en gezamenlijke inkoop stelpost ontgraving (2006).

Als resultaat van deze onderhandelingen zijn de kosten van de diepwanden verhoogd van € 40 miljoen naar € 56 miljoen. Het probleem van de stelpost diepwanden was dat deze werkzaamheden wel ingekocht waren binnen de target van € 40 miljoen maar dat de graafsnelheid verrekenbaar was. Dit betekent dat er een variabel gedeelte was opgenomen in het contract waardoor de kosten achteraf hoger bleken te zijn dan de oorspronkelijke aanneemsom<sup>437</sup>.

Het aanbrengen van de diepe groutstempels moest uiteindelijk twee keer worden ingekocht, omdat de oorspronkelijke onderaannemer een verdubbeling van het budget eiste. Hierdoor zijn de kosten gestegen van € 16 miljoen (target) naar € 21.5 miljoen. De inkoop van de stelpost ontgraving stations heeft 1.5 jaar in beslag genomen, onder meer door het ontbreken van voldoende aanbieders. De kosten zijn hierbij gestegen van € 20 miljoen naar € 37.2 miljoen. Dit werk is momenteel nog in uitvoering<sup>438</sup>.

Het contract is uitonderhandeld in juli 2008 door het afsluiten van de overeenkomst 'Complete Regeling'. Deze regeling legt nieuwe afspraken vast over de planning (nieuwe boorontvangstgereed- momenten met een bonus/malus regeling), werkzaamheden van derden in de stations<sup>439</sup> en sluit de lopende claims, contractmutaties en arbitrages af door middel van een finale regeling. De nieuwe boorontvangstgereedmomenten waren noodzakelijk om de afstemming met het boortunnelcontract te actualiseren naar aanleiding van de opgelopen vertragingen.

#### **IX.4.4. Boortunnels**

In 2007 werd een nieuwe contractmanager aangesteld voor het contract Boortunnels. Bij de analyse van het contract stelde deze vast dat vrijwel alle risico's bij de opdrachtgever waren gelegd, niet alleen wat betreft de zogenaamde uitvoeringsrisico's (verzakkingen van panden, obstakels in de bodem, overige) maar ook het productierisico (een tegenvallend tempo van

<sup>436</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Onderhandelingen Max Bögl stand van zaken ter bespreking het in Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn op 26 mei 2008*, 21 mei 2008.

<sup>437</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Afspraken met aannemers Noord/Zuidlijn*, 31 januari 2007.

<sup>438</sup> Ongeveer 50-60% van het ontgraven is momenteel uitgevoerd.

<sup>439</sup> De aannemer van de tunnelboormachine wordt eerder toegelaten in de stations omdat er voldoende ruimte is om gelijktijdig te werken, dit was in het oorspronkelijke contract niet voorzien.

de boormachines). De aannemer zou enkel aansprakelijk zijn bij het niet bedrijfsklaar zijn van de tunnelboormachines. Het contract met Saturn was op het vlak van de boorsnelheid dus een regiecontract<sup>440</sup>: dit betekende dat de meerkosten voor rekening van de gemeente kwamen.

In oktober 2007 is op verzoek van de gemeente overleg gestart met Saturn over een herziening van het contract. Het overleg had als doel om tot harde afspraken te komen over de te leveren prestaties en een deel van de risico's terug te leggen bij de aannemer. De gemeente had de wens om te komen tot een normale risicoverdeling en om de uitvoeringsrisico's bij de aannemer te leggen. De heronderhandeling had tot doel om de prikkel bij de aannemer van 'traag' boren om te buigen naar 'snel' boren. Er werd ook overlegd over de staffelkosten, de afnemende kostenvergoeding per additionele periode dat er door de aannemer niet gewerkt wordt. Bij een zeer lange periode van stilstand zal de gemeente minder vergoeden dan bij een korte periode van stilstand, hoe langer de stilstand hoe meer mogelijkheden de aannemer heeft om zijn kosten te verlagen. De onderhandelingen bevinden zich momenteel in de eindfase.

## **IX.5. Tunnel- en brandveiligheid Diepe stations**

In deze paragraaf wordt de tunnel- en brandveiligheid van de Diepe stations besproken. Deze discussie heeft zich afgespeeld in het kader van het vergunningverleningproces Noord/Zuidlijn in de periode 1998 t/m 2006. Het voldoen aan de veiligheidseisen, zoals vastgelegd in het bouwbesluit, is een randvoorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning of het vernietigen van een vergunning indien hier niet aan wordt voldaan.

### **IX.5.1. Het veiligheidsconcept van de Noord/Zuidlijn**

Het veiligheidsconcept van de Noord/Zuidlijn is in 1998 opgesteld door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn<sup>441</sup>. Als startpunt van de beschouwing is het definitief programma van eisen Aanlegbesluit (november 1996) gehanteerd. Het veiligheidsconcept is gebaseerd op het "safe haven principe": wat er ook gebeurt, een metrostel rijdt altijd door naar een volgend station. In de stations zijn namelijk alle faciliteiten aanwezig om passagiers in veiligheid te brengen. Daarnaast ligt borging van de veiligheid ook in materieel, detectie en instructies aan het personeel. Mede op basis van het veiligheidsconcept Noord/Zuidlijn zijn bouwvoorstellen ingediend voor de Diepe stations en de tunnel van de Noord/Zuidlijn. Op het in 1998 tot stand gekomen veiligheidsconcept hadden hulpverleners (politie, brandweer en ambulance) veel kritiek. Dit heeft geleid tot twee second opinions naar het veiligheidsconcept Noord/Zuidlijn:

- Contra-expertise TNO;
- Second Opinion Lloyd's register.

Ook de auditcommissie Noord/Zuidlijn heeft zich in 2000 gebogen over de veiligheid van de Noord/Zuidlijn.

<sup>440</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Stand van zaken ter bespreking in het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn op 26 mei 2008*.

<sup>441</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Een concept voor een aanvaardbaar veiligheidsniveau voor de Noord/Zuidlijn*, 10 augustus 1998.

a/ *Contra-expertise TNO (2000)*

Naar aanleiding van het door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn opgestelde veiligheidsconcept is door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn aan TNO gevraagd om een contra-expertise te verrichten. Het rapport van TNO werd in april 2000 gepresenteerd. Op basis van deze toetsing kwam TNO tot de volgende conclusies<sup>442</sup>:

- In principe is een methode gevolgd die zeer volledig is omdat naast de eis van een deterministische en een probabilistische veiligheidsanalyse van het optreden van een brand in de Noord/Zuidlijn, ook een gevoeligheidsanalyse op de belangrijkste input parameters is gemaakt;
- Het uitgangspunt van een 15 MW brand<sup>443</sup> in de tunnels van de Noord/Zuidlijn is niet reëel en geeft een veel te pessimistisch beeld van de optredende schade bij brand;
- Het niet meenemen van de schade door warmtebelasting van de vluchtende reizigers geeft een te optimistisch beeld van de schade.

Op basis van een aanvullende analyse van TNO, waarbij naast 15 MW brand als uitgangspunt wel rekening werd gehouden met warmtebelasting, maar ook met een verkorting van de vluchtafstand van 350 tot 175 meter, kwam TNO tot de conclusie dat hierdoor een veiligheidswinst optrad. Tegelijkertijd kon, volgens TNO, dan nog steeds een aanzienlijk aantal slachtoffers vallen. Slachtoffers onder de vluchtende reizigers in de tunnel konden, volgens TNO, voorkomen worden door:

- De vluchtafstand te beperken tot maximaal de lengte van één metrorijtuig (ca. 20 meter);
- Het metromaterieel zo te ontwerpen dat een eventuele brand niet kan leiden tot een hogere intensiteit dan 1.2 MW.

Omdat bovenstaande eisen moeilijk te realiseren waren (of zelfs niet mogelijk) kwam TNO, naast eerder genoemde conclusies, tot de volgende aanbevelingen:

- Branddetectie en alarmering door machinist en verkeersleiding;
- Goede training van machinist en verkeersleiding zodat voorkomen wordt dat een brandende trein van een station vertrekt;
- Verkorting van de wachttijd tussen detectie van de brand en start evacuatie.

b/ *Second opinion Lloyd's Register (2000)*

Ook de Brandweer Amsterdam werd in 2000 gevraagd een advies uit te brengen over het veiligheidsniveau van de Noord/Zuidlijn. Hiertoe heeft, in opdracht van het hoofd Openbare Veiligheid van de Brandweer Amsterdam, Lloyd's Register een veiligheidsbeoordeling uitgevoerd onder leiding van professor Horvat<sup>444</sup>. De hoofdconclusie van het rapport was dat gegeven de voorgenomen veiligheidsmaatregelen in de infrastructuur, het adviesteam van Lloyd's Register van mening was dat het vervoerssysteem van de Noord/Zuidlijn de potentie heeft om te voldoen aan een maatschappelijk en bestuurlijk aanvaardbaar veiligheidsniveau, mits een groot scala aan veiligheidsmaatregelen in de operationele sfeer gerealiseerd gaat worden. Een adequate implementatie en borging van deze veiligheidsmaatregelen was volgens Lloyd's Register alleen mogelijk indien een sterke mentaliteitsveran-

442 TNO, *Contra expertise Veiligheidsniveau Noord/Zuidlijn*, 4 april 2000.

443 Het vermogen van een brand wordt uitgedrukt in megawatt (MW).

444 Lloyd's Register, *Veiligheidsbeoordeling Gebruiksfase Noord/Zuidlijn*, 10 juli 2000.

dering ten aanzien van veiligheidsmaatregelen voor de exploitatie gerealiseerd kon worden.

In het rapport werd verder geconcludeerd dat de gehanteerde veiligheidsnormering voor het groepsrisico bij het vervoerssysteem acceptabel was en in lijn lag met de norm voor het groepsrisico bij de HSL-Zuid. Voor de incidenten botsing en ontsporing was een voldoende aantal preventieve veiligheidsmaatregelen voorzien. Bij het scenario 'brand in een station' moesten echter veiligheidsprestatie-eisen en een procedure worden uitgewerkt om altijd door te rijden naar het volgende station en de brand direct te melden. Voor wat betreft het scenario 'brand in een metro' concludeerde het adviessteam dat de uitkomst maatschappelijk onacceptabel was. Tegelijkertijd werd aangegeven dat het 'safe haven' concept voldoende mogelijkheden zou bieden om de uitkomst wel maatschappelijk acceptabel te maken. Tevens was het 'safe haven' concept volgens Lloyd's Register ook de enige mogelijkheid om te komen tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau. Het concept moest dus volgens Lloyd's Register verder worden geoptimaliseerd.

Door de projectorganisatie zijn de aanbevelingen volgend uit de studies van TNO en Lloyd's Register opgepakt en stappen ondernomen om de veiligheid te verbeteren. Deze stappen zijn niet goed te onderscheiden, maar hebben gestalte gekregen door middel van discussies met onder andere de auditcommissie Noord/Zuidlijn, de brandweer en de Bovengrondse, en het uiteindelijke afgesloten convenant Brand- en vluchtveiligheid Noord/Zuidlijn (zie verder).

c/ *Adviesrapport nr. 9 van de auditcommissie Noord/Zuidlijn (2000)*

Naast de second opinions op het veiligheidsconcept heeft begin 2000 ook de auditcommissie Noord/Zuidlijn zich gebogen over de sociale veiligheid, gebruiksvriendelijkheid en eisen ten aanzien van het gebruik van het station Ceintuurbaan (in de Ferdinand Bolstraat)<sup>445</sup>. De auditcommissie Noord/Zuidlijn vond de sociale veiligheid op de perrons en gebruiksvriendelijkheid gering mede als gevolg van de diepe ligging. De auditcommissie Noord/Zuidlijn verwachtte verder problemen ten aanzien van het gebruik in verband met de haar inziens te geringe perronbreedte vooral ter plaatse van de roltrappen en als gevolg van de grote lengte van de roltrappen. Uit de bouwtekeningen viel af te leiden dat de perrons ter hoogte van de roltrappen een breedte hadden van minder dan 3 meter, dit was in de ogen van de auditcommissie Noord/Zuidlijn nauwelijks acceptabel op een druk station. Ter vergelijking werd gesteld dat er in Rotterdam werd uitgegaan van minimaal 4.5 meter perronbreedte en ter plaatse van opgangen (roltrappen) van 3.5 meter.

In reactie op het rapport van de auditcommissie Noord/Zuidlijn stelde het Projectbureau Noord/Zuidlijn het volgende:

*"De kantperronbreedte in het definitief ontwerp is vergroot tot 5.3 meter tussen de roltrappen en bedraagt 3.5 meter naast een roltrap en voldoet daarmee ruimschoots aan het programma van eisen. Deze maten worden door de auditcommissie Noord/Zuidlijn als toereikend beoordeeld omdat de*

<sup>445</sup> Adviesrapport nr. 9, d.d. 16 februari 2000: Reacties van de auditcommissie Noord/Zuidlijn op de in december 1999 en januari 2000 aan haar verstrekte informatie over de Ceintuurbaan (de auditcommissie Noord/Zuidlijn beoordeelt de Ceintuurbaan op sociale veiligheid en gebruiksvriendelijkheid, eisen ten aanzien van gebruik en exploitatie en hinder en uitvoeringsrisico).

*ontsluiting van het station niet op de koppen van de perrons plaats vindt, maar over de gehele lengte van het station. De roltrappen, die vanuit de verdeelhal naar de perrons gaan zijn zodanig over de lengte van het perron verspreid, dat van een gelijkmatige over het perron verdeelde aan- en afvoer van passagiers sprake is. Voor de capaciteit van het station is deze verdeling essentieel omdat op deze wijze wordt voorkomen dat passagiers gebruik moeten maken van de smallere perrongedeeltes ter plaatse van de roltrappen.”<sup>446</sup>*

In een daarop volgende Bestuurlijk Team vergadering werd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn ten aanzien van de breedte van de perrons gesteld dat deze ruimschoots voldeden aan het programma van eisen en de veiligheid waarborgden (in combinatie met de drie roltrappen gelegen aan de zuidelijke kant van het perron waarover reizigersstromen verdeeld konden worden)<sup>447</sup>.

#### **IX.5.2. Betrokkenheid brandweer bij veiligheidsbeoordeling Noord/Zuidlijn**

De brandweer is op verschillende momenten en manieren betrokken geweest bij de beoordeling van de tunnel- en brandveiligheid van de Diepe stations ten behoeve van de vergunningverlening voor de bouw van de Noord/Zuidlijn. Deze betrokkenheid uitte zich niet alleen in de second opinion die in opdracht van de brandweer werd uitgevoerd op het veiligheidsconcept van de Noord/Zuidlijn, maar ook door middel van de betrokkenheid bij het opstellen van dit concept, de beoordeling van ontwerptekeningen, het opstellen van overzichten met eisen die door de brandweer gesteld werden aan de Noord/Zuidlijn om het gewenste niveau van veiligheid te bereiken, de vertegenwoordiging in (veiligheids)stuurgroepen en de afstemmingsoverleggen tussen de brandweer, projectorganisatie, wethouders en het Rijk.

Ondanks deze continue betrokkenheid heeft de brandweer op verschillende momenten bezwaar moeten maken ten aanzien van bouwplannen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, waaronder die van het station Rokin in 2000. De brandweer heeft meerdere malen moeten verzoeken om bouwtekeningen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan te leveren om deze op het vlak van veiligheid te kunnen beoordelen<sup>448</sup>. Mede als gevolg hiervan heeft zich een interne discussie voorgedaan bij de brandweer omdat de afdeling preventie zich in onvoldoende mate betrokken voelde bij de totstandkoming van de brandveiligheid van de Noord/Zuidlijn en de beoordeling van de bouwvoorvragen op dat gebied. Ondertussen vernamen de medewerkers van de afdeling preventie naar eigen zeggen in de wandelgangen verontrustende berichten zoals het gebruik van roltrappen als vluchtwegen en brandweerblijven van glas zonder de vereiste brandwerendheid.

<sup>446</sup> Een samenvatting van het rapport van de auditcommissie Noord/Zuidlijn en een reactie daarop van het Projectbureau Noord/Zuidlijn waren als bijlage toegevoegd ten behoeve van de Bestuurlijk Team vergadering van 14 maart 2000.

<sup>447</sup> Verslag vergadering Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn van 24 maart 2000.

<sup>448</sup> Brief van de Commandant van de Brandweer gericht aan de directie Noord/Zuidlijn, d.d. 21 januari 1999.

Namens een aantal medewerkers van de brandweer werden deze zorgen en de verontwaardiging over het feit dat de afdeling niet betrokken werd in het proces schriftelijk geuit aan het hoofd van de afdeling Preventie, Techniek en Onderzoek en de commandant van de Brandweer. De interne discussie bij de brandweer als gevolg van dit schrijven is in 2002 geëscaleerd tot op bestuurlijk niveau (portefeuillehouder Noord/Zuidlijn). Daar is de conclusie getrokken dat de zorgen van de afdeling preventie niet tot nieuwe inzichten hebben geleid waarvan het bestuur en de projectorganisatie Noord/Zuidlijn nog niet op de hoogte waren.

Mede naar aanleiding van de twijfels over het veiligheidsniveau van de Noord/Zuidlijn is wel door de brandweer aan de Noord/Zuidlijn een lijst van eisen opgelegd waaraan voldaan moest worden om het door de brandweer gewenste veiligheidsniveau te behalen.

### **IX.5.3. Vergunningverleningproces**

Ondanks de vele kritiek en de kanttekeningen die gemaakt zijn ten aanzien van het veiligheidsconcept en de inrichting van de stations startte het Projectbureau Noord/Zuidlijn het vergunningverleningproces in 1999. Gekozen werd om de vergunningen voor de casco's en de inrichting van de stations evenals voor de tunnel gesplitst aan te vragen. De volgtijdigheid van de vergunningen was vanuit een bouwkundig perspectief ingegeven. Immers, pas als de casco's van de Diepe stations klaar zouden zijn, kon gestart worden met de inrichting daarvan. Zodoende werden voor de casco's van de Diepe stations Rokin, Ceintuurbaan en Vijzelgracht in 1999 de vergunningen aangevraagd en verkregen<sup>449</sup>. In de periode 2000 tot en met 2003 zouden de vergunningen aangevraagd worden voor het inrichten van de casco's voor de Diepe stations. In 2000 werden de vergunningen verleend voor het inwendige en de uitgangen van het station Rokin en het station Vijzelgracht. Het gesplitst aanvragen van de vergunningen maakte het echter moeilijk om de veiligheid integraal te beoordelen. Gelet op de discussie betreffende de veiligheid riep dit argwaan op bij externen.

Dit laatste werd duidelijk in een op vraag van de raadscommissie Verkeer en Vervoer opgestelde notitie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn waarin op 20 november 2000 de raadscommissie Verkeer en Vervoer het volgende werd meegedeeld: *“Bij de vergunningsaanvragen voor de Noord/Zuidlijn ontstaan complicaties, omdat de beoordeling van het veiligheidsniveau niet integraal maar gefragmenteerd plaatsvindt. Deze fragmentatie is het gevolg van de scheiding tussen de vergunningen voor de bouw en die voor de exploitatie van de lijn. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de exploitatieve veiligheidsmaatregelen te betrekken in de bouwvergunningsaanvragen. Daarnaast vindt er fragmentatie plaats doordat er verschillende instanties onafhankelijk van elkaar vanuit hun eigen invalshoek bij de toetsing van deze vergunningsaanvragen betrokken zijn.”*

Verderop staat in de notitie: *“In de lopende bouwvergunningprocedures vindt een gefragmenteerde toetsing van de civiele constructie plaats waarin de exploitatieve veiligheidsmaatregelen, die worden geïmplementeerd op basis van een integrale benadering van het systeem, niet worden betrokken. Het gevolg hiervan is dat er geconditioneerde bouwvergunningen worden*

449 Casco station Rokin maart 1999, casco station Vijzelgracht mei 1999 en casco station Ceintuurbaan juni 1999.

*afgegeven met voorwaarden ten aanzien van de exploitatie, zoals voor de stations Rokin en Vijzelgracht. De Stedelijke Woningdienst heeft te kennen gegeven deze werkwijze van geconditioneerde bouwvergunningen niet meer te willen hanteren, vanwege het gebrek aan controleerbaarheid."*

#### **IX.5.4. Beroeps- en bezwaarprocedures**

In reactie op voorgaande stonden de jaren 2000-2003 in het teken van beroeps- en bezwaarprocedures tegen de verleende vergunningen voor de Diepe stations van de Noord/Zuidlijn. Tegen alle verleende vergunningen voor de Diepe stations werd bezwaar aangetekend door de Bovengrondse. In september 2003 werd een bezwaar van de Bovengrondse van 15 juni 2001 gehonoreerd over het inrichten van het casco en het oprichten van twee toegangen met twee bijbehorende lifthuizen, kaartverkoopruimten en technische ruimten op een terrein gelegen aan het Rokin met bestemming tot metrostation. De Bovengrondse had bezwaar aangetekend omdat volgens hen:

- Het besluit niet voldeed aan het veiligheidsniveau zoals is voorgeschreven in het Bouwbesluit;
- Het college het negatieve advies van de commissie welstand en monumenten van 31 mei 2000 zonder deugdelijke motivering en ten onrechte naast zich had neergelegd;
- De aanvraag in verband met artikel 51 van de Woningwet had moeten worden aangehouden.

Het college had zich onder verwijzing naar artikel 193 van het Bouwbesluit<sup>450</sup> op het standpunt gesteld dat het bouwplan in gelijke mate voorzag in de gebruiks- en brandveiligheid als werd beoogd met de voorschriften in de artikelen 176, 177, 186, 188, 189, 190, 191 en 192 van het Bouwbesluit, mits het station werd uitgerust met een adequaat RookWarmteAfvoersysteem (RWA) en voldoende bedrijfszekere roltrappen. Hiertoe had het college verwezen naar de notitie "*Gelijkwaardigheid bij het bouwplan voor het station Rokin en vervolgens ook voor de overige stations van de Noord/Zuidlijn*" (hierna: gelijkwaardigheidsnotitie).

De Rechtbank kwam tot het oordeel dat, omdat in de gelijkwaardigheidsnotitie alsnog werd afgeweken van adviezen van de brandweer betreffende de hoogte van het rookvrije gedeelte bij het perron en de vluchtbreedte, niet kon worden vastgesteld of het college in redelijkheid het standpunt kon innemen dat met de gelijkwaardigheidsnotitie een gelijkwaardig veiligheidsniveau als bedoeld in artikel 193 van het Bouwbesluit was gegarandeerd. Het betoog ten aanzien van de strijdigheid van het bouwplan met het Bouwbesluit van de Bovengrondse was daarmee geslaagd.

Ook werd de Bovengrondse ten aanzien van de overige twee betogen in zijn gelijk gesteld. Deze hadden geen betrekking op de veiligheid, maar laten zien dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn bij vergunningverlening en dat de verschillende belanghebbenden daar een andere uitleg aan kunnen geven. Daarvoor staan bezwaar- en beroepsprocedures open om de rechter te vragen een uitspraak over te doen. Tegen de uitspraak van de rechtbank is

<sup>450</sup> Ingevolge artikel 193, eerste lid, van het Bouwbesluit (oud) moet een gebouw, indien niet is voldaan aan enig voorschrift, gegeven bij of krachtens de artikelen 174 tot en met 192, een mate van veiligheid bieden die ten minste gelijk is aan de mate van veiligheid die is beoogd met het desbetreffende bij of krachtens die artikelen geschreven voorschrift.



door de gemeente hoger beroep aangetekend bij de Raad van State. Parallel aan dat traject is een nieuwe beslissing op bezwaar geformuleerd (4 maart 2004), waarin de motivering van de eerdere bouwvergunning is aangevuld. In de uitspraak van de Raad van State van 21 juni 2004 is het hoger beroep van de gemeente gegrond verklaard en het beroep van de Bovengrondse, met inachtneming van de aangevulde motivering door de gemeente Amsterdam, ongegrond verklaard waarmee de vergunning onherroepelijk is geworden.

Toch is mede gelet op het honoreren van bovenstaand bezwaar door de rechtbank en nog lopende bezwaren- en beroepsprocedures van de Bovengrondse, door de gemeente Amsterdam besloten in overleg te treden met de Bovengrondse. In oktober 2004 werd door de gemeente Amsterdam in samenwerking met de Bovengrondse een nieuw onderzoek geïnitieerd naar de veiligheid van de stations, tunnels en treinen van de Noord/Zuidlijn. Doel van het onderzoek was te bepalen welke maatregelen nodig waren om de veiligheid te verbeteren.

#### **IX.5.5. *Convenant brand- en vluchtveiligheid Noord/Zuidlijn***

Het gezamenlijk onderzoek heeft geleid tot de opstelling van een convenant tussen de gemeente Amsterdam en de vereniging de Bovengrondse betreffende de brand- en vluchtveiligheid van de Noord/Zuidlijn. In het convenant zijn onder andere afspraken ten aanzien van de volgende aspecten vastgelegd:

- Rook- en warmtebeheersing;
- Verruiming vluchtcapaciteit;
- Brandveiligheid stations;
- Brandveiligheid metromaterieel en tunnel;
- Safety manager en veiligheidsprocedures;
- Toegankelijkheid stukken;
- Intrekken juridische procedures;
- Advies commissie Tunnelveiligheid.

Op 21 juni 2006 stemde de raad in met de inhoud van de overeenkomst. Op woensdag 6 december 2006 heeft de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en het bestuur van de vereniging de Bovengrondse het convenant over de brand- en vluchtveiligheid van de Noord/Zuidlijn ondertekend. Er was overeenstemming over het "safe haven" concept en over het ontwerp van de tunnels en stations. Afgesproken is de verbeteringen op het gebied van de afvoer van rook en warmte, evacuatiemogelijkheden en brandveiligheid van stations, tunnels en materieel door te voeren.

Met de ondertekening kwam er een einde aan een langlopende discussie over het veiligheidsconcept en de veiligheidsmaatregelen van de Noord/Zuidlijn. Het convenant brand- en vluchtveiligheid werd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn nageleefd alsmede het later tot stand gekomen advies van de commissie Tunnelveiligheid (opvolging hiervan was ook vastgelegd middels het convenant). Dit heeft bijgedragen aan een betere brand- en vluchtveiligheid van de Diepe stations en de tunnel.

Toch blijven er bij de Bovengrondse twijfels bestaan over de integrale veiligheid van de Noord/Zuidlijn. Het advies van de commissie Tunnelveiligheid uit 2007 ging minder ver op veiligheidsvlak dan de Bovengrondse had gehoopt. Zo werd er niet ingegaan op het vergroten van het aantal vluchtwegen en het

aantal dwarsverbindingen en nooduitgangen. Ook bleef de discussie betreffende het ontbreken van vaste trappen als vluchtweg bestaan, ondanks dat in de onherroepelijke bouwvergunning is ingestemd met het gebruik van roltrappen als vluchtweg. Daarnaast vindt de Bovengrondse het vreemd dat de commissie Tunnelveiligheid in een later stadium haar kritische opmerkingen ten aanzien van het “safe haven” concept heeft verworpen.

Ook professor Horvat, opsteller van de studie Veiligheidsbeoordeling Noord/Zuidlijn in 2000, heeft in zijn openbaar verhoor de twijfel geuit of de Noord/Zuidlijn een integrale veiligheidstoets zal doorstaan in verband met de ingebruikname.

Een integrale veiligheidstoets zal verricht worden bij de aanvraag van een vergunning voor de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn. Pas wanneer de toezichthoudende ambtenaren van de gemeente hebben vastgesteld dat de Noord/Zuidlijn voldoet aan alle veiligheidsvoorschriften wordt deze vergunning verleend. Hiermee blijft er tot aan het einde van het project Noord/Zuidlijn een risico bestaan dat de integrale veiligheid niet voldoende geborgd is en dat extra (kostbare) ingrepen en aanpassingen aan de aangelegde infrastructuur Noord/Zuidlijn noodzakelijk kunnen zijn.

## **IX.6. Lekkages en verzakkingen aan de Vijzelgracht**

In deze paragraaf worden de lekkages en de verzakkingen die zich hebben voorgedaan aan de Vijzelgracht besproken. De lekkages en de verzakkingen aan de Vijzelgracht hebben tot het stilleggen van de werkzaamheden aan het station Vijzelgracht en het station Rokin geleid. Daarmee vormden ze een groot knelpunt in de uitvoering van de Noord/Zuidlijn. De lekkages en verzakkingen vonden hun oorzaak in een combinatie van technische en menselijke factoren.

### **IX.6.1. Bouwmethode en lekkages Diepe stations**

#### *a/ Bouwmethode Diepe stations*

De Diepe stations (Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan) worden aangelegd volgens de wanden-dak-methode. De wanden-dak-methode is een methode om ondergrondse constructies te bouwen. De methode wordt vooral toegepast wanneer de hinder op het maaiveld beperkt moet blijven.

Bij de wanden-dak-methode wordt niet geheid. De wanden worden gemaakt door diepe sleuven (tot 45 meter) te ontgraven en deze te vullen met beton. Voor de betonstort worden de sleuven gevuld met bentoniet. In de met bentoniet gevulde sleuven laat men vervolgens de bewapening zakken, waarna de sleuf wordt gevuld met beton en het bentoniet wordt weggepompt. De verschillende sleuven naast elkaar vormen de wand van het station (diepwanden).

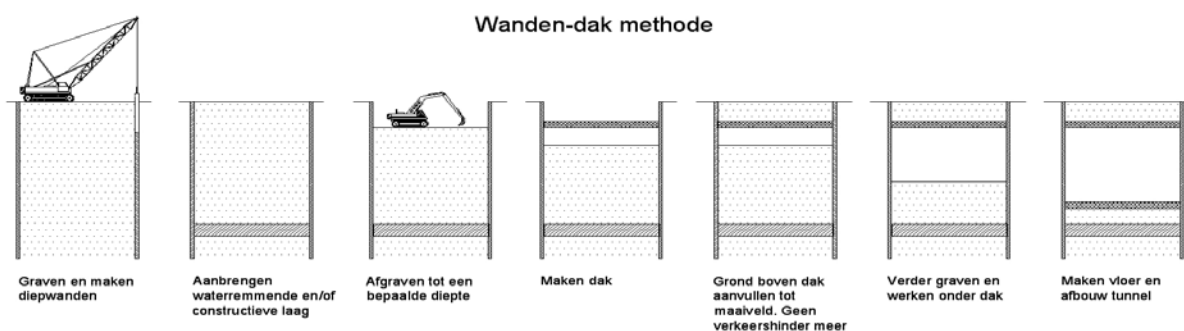
Als de wanden klaar zijn, wordt met een lange lans een cementmengsel (grout) in de grond gespoten. Dit heet jetgrouten. Zo ontstaan op 30 meter diepte groutstempels die de stationsmuren stevig op hun plaats houden. Dat is nodig om later het station te kunnen ontgraven. Als ook de groutstempels in de grond zitten, komt er een dak op de wanden van gewapend beton. Zo ontstaat een grote ondergrondse betonnen doos, gevuld met grond. De

Bovengrondse situatie wordt hersteld, zodat het verkeer weer doorgang kan vinden. Daarna wordt de doos ontgraven en kan het station worden afgebouwd. De diepwanden hebben normaal gesproken als voordeel dat heien niet nodig is en schade aan huizen als gevolg van trillingen wordt voorkomen. Diepwanden zijn sterker dan stalen damwanden. De diepwanden van gewapend beton zijn 1.20 meter dik en komen tot wel 40 meter diepte (zie *Figuur 10*).

De ruwbouw van de stations Rokin en Vijzelgracht is gebouwd middels een over de lengterichting gefaseerde wanden-dak-methode. Het op te leveren casco van de Vijzelgracht is iets dieper, namelijk 26 meter en zal naast een metrostation ook ruimte bieden aan een bergbezinkbasin voor regenwater en een mechanische parkeergarage. De diepwanden aan de oostzijde van de Vijzelgracht (oneven zijde) zijn in 2005 en die aan de westzijde van de Vijzelgracht (evenzijde) in 2006 gemaakt.

De ruwbouw van het station Ceintuurbaan bestaat uit de bouw van het casco van het station inclusief de inpandige toegangen. Voor de bouw van het casco wordt een wanden-dak-methode gebruikt die qua fasering en afmetingen afwijkt van de stations Rokin en Vijzelgracht. Deze fasering vindt niet over de lengterichting plaats, maar bloksgewijs. De wanden en het dak worden in vier blokken achter elkaar gemaakt.

**Figuur 10: Visuele weergave Wanden-dak methode**



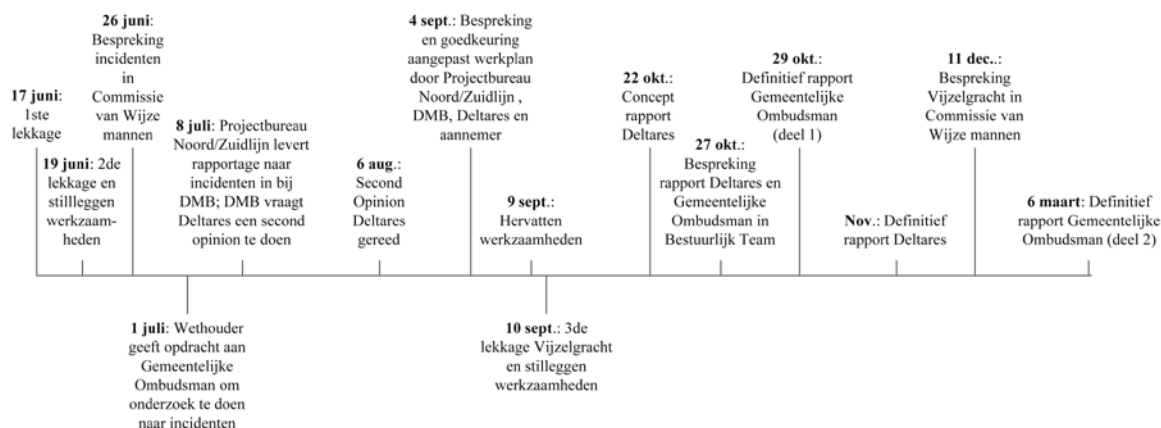
**b/ Lekkages en verzakkingen Vijzelgracht**

De verzakkingen van de huizen aan de Vijzelgracht zijn ontstaan bij het ontgraven van de bouwput onder het dak. Aan de Vijzelgracht hebben zich in totaal drie lekkages voorgedaan welke hebben geleid tot verzakkingen van panden aan de Vijzelgracht. De lekkages hebben zich voorgedaan op drie data:

- 17 juni 2008;
- 19 juni 2008;
- 10 september 2008.

In *Figuur 11* is een chronologisch overzicht gegeven van de lekkages aan de Vijzelgracht, het stilleggen van de werkzaamheden en de geïnitieerde onderzoeken naar de lekkages en verzakkingen aan de Vijzelgracht.

**Figuur 11: Tijdslijn lekkages Vijzelgracht**



Bron: Policy Research Corporation

### IX.6.2. Lekkage 17 juni 2008

Op 17 juni was een gat in paneel 25 aan de oostzijde van de Vijzelgracht gevallen. De zwakke plek in de diepwand was hoogstwaarschijnlijk ontstaan door insluiting van grond of bentoniet. Men was bezig met de ontgraving voor de derde stempellaag, op ca. 15 m diepte. Vlak boven de 1ste zandlaag bevindt zich een veenlaag. Deze veenlaag is blijkbaar goed waterafsluitend, want pas nadat de ontgraving op 13.5 m was gekomen, dus onder de veenlaag, had de lekkage zich gemanifesteerd. Daarvoor waren geen natte plekken geconstateerd. Het lek werd geïnjecteerd en werd daarmee onder controle gebracht. Nader onderzoek heeft plaatsgevonden naar de rol die de veenlaag heeft gespeeld<sup>451</sup>. Het lek is geen aanleiding geweest om de ontgravingen langs de diepwanden te stoppen en/of de kwaliteit van de diepwanden aan de Vijzelgracht nader te onderzoeken.

### IX.6.3. Lekkage 19 juni 2008

In de avond van 19 juni werd een ernstige lekkage in de voeg tussen diepwand 89 en 90 geconstateerd. Op deze plek is een voegplank achtergebleven. Uit voorzorg zijn indertijd groutkolommen aan de buitenzijde van de diepwanden gemaakt. Echter, op deze plek zijn die groutkolommen niet goed op diepte gekomen (niet tot de Eemkleilaag). Het hoofd dagelijks toezichthouder, de dienst Milieu en Bouwtoezicht en de aannemer waren op de hoogte van deze afwijkende situatie. Bij het ontgraven is een lekkage ontstaan (rond 13.00 uur). De aannemer had direct de maatregelen getroffen die in het werkprotocol staan: stalen platen bevestigen en injecteren. Men dacht het lek in de loop van de middag onder controle te hebben. Om 23.00 ging het toch mis: er kwam veel water de bouwput in, maar vrijwel geen grond. De huizen nrs. 20 t/m 26 verzakten. Het beeld is wisselend: van 1.5 cm (nr. 20) tot 14 cm (nr. 26). De nrs. 20 en 22 waren van een nieuwe fundering op de eerste zandlaag voorzien. De nrs. 24 en 26 waren niet opnieuw gefundeerd. Door het lek is de kwaliteit van de eerste zandlaag ter plaatse ernstig aangetast. De aannemer heeft direct grond tegen de binnenzijde van de diepwand aangereiden en de buitenzijde is tot op grote diepte geïnjecteerd met purschuim (of 2-componentenhars). Daarmee is het lek weer onder controle gebracht. De

<sup>451</sup> De omschreven oorzaak volgt uit het verslag van de Commissie van Wijze mannen, d.d. 26 juni 2008.

ernstige lekkage van 19 juni 2008 was aanleiding voor de dienst Milieu en Bouwtoezicht om de werkzaamheden nabij de diepwanden stil te leggen.

Tijdens de door de dienst Milieu en Bouwtoezicht bevolen onderbreking van de werkzaamheden naar aanleiding van de lekkage van 19 juni, is door het Projectbureau Noord/Zuidlijn onderzoek gedaan naar de lekkages in de wand en is een gewijzigd plan van aanpak opgesteld om aan de dienst Milieu en Bouwtoezicht aan te tonen dat de voegen voldoende waterdicht zijn. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn diende bij de dienst Milieu en Bouwtoezicht de "Rapportage Incident Vijzelgracht: Beheersmaatregelen en risico-inventarisatie" in op 8 juli 2008. Deze rapportage concentreert zich op de vier voegen waar voegplanken zijn achtergebleven. De rapportage bevat een analyse van de mogelijke oorzaken van de lekkage op 19 juni 2008 bij voeg 89/90.

In deze rapportage werd beschreven dat voordat de lekkage op 19 juni 2008 ontstaan was, dezelfde dag nog herstelmaatregelen aan de betreffende voeg waren uitgevoerd. Als mogelijke bezwijkmechanismen voor de lekkage werden onder meer gegeven:

- De eerste mogelijkheid is dat bentoniet in de voeg aan de binnenzijde is gaan uitdrogen als gevolg van de waterstandsverlaging en blootstelling aan de lucht in de bouwput voorafgaande aan de ontgraving. De uitdroging kan aanleiding zijn tot krimp en scheurvorming en daarmee het plotseling ontstaan van een lekweg die snel is vergroot door hydraulische erosie;
- Een andere verklaring is gelegen in de werkzaamheden rondom de stalen voegafdichtingen. Hierbij kan worden gedacht aan trillingen die via de wand en de voegplank de (bentoniet/omloopbeton) vulling in beweging hebben gebracht.

In de rapportage werd niet ingegaan op de mogelijke oorzaken van de lekkage op 17 juni 2008, maar enkel op de gepleegde herstelwerkzaamheden.

Naar aanleiding van het rapport van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vroeg de dienst Milieu en Bouwtoezicht aan Deltares een second opinion uit te voeren. Deltares betrok hierbij zowel de lekkage op 19 juni als de lekkage op 17 juni 2008. In haar rapportage van 6 augustus stelde Deltares het volgende ten aanzien van de lekkage op 17 juni:

- De lekkage van 17 juni nabij voeg 24/25 is het gevolg van een bentoniet insluiting nabij een voeg in de diepwand. Paneel 24/25 werd niet als een verdachte locatie bestempeld, zodat de lekkage niet verwacht was. Bij paneel 24/25 werden derhalve voorafgaand aan de ontgravingswerkzaamheden ook geen preventieve maatregelen getroffen. Uit de gebeurtenis bij voeg 24/25 blijkt overigens dat lekkage zowel bij voegen kan optreden als in een paneel zelf (als gevolg van bentoniet/grond insluitingen) bij verdachte en niet-verdachte locaties.

Tevens heeft Deltares in haar second opinion de conclusie opgenomen dat het monitoringssysteem zoals bekend niet geschikt was als 'early warning systeem' voor plotselinge doorbraken, maar wel geoptimaliseerd diende te worden en dat lekdetectie (zoals door Projectbureau Noord/Zuidlijn voorgesteld bij verdachte plekken door middel van Texplormetingen) langs de gehele wand nodig was.

De dienst Milieu en Bouwtoezicht verwerkte de second opinion in haar beoordeling en neemt als oorzaak voor de lekkages aan:

- De lekkage door de bentoniet insluiting bij paneel 25 is totaal onverwacht opgetreden, doordat de bentoniet door de waterdruk spontaan uit de diepwand werd geperst, waardoor grondwater door de diepwand in de bouwput van het station kon stromen. De voeg tussen de diepwandpanelen 89 en 90 was reeds een verdachte locatie. Bij het vervaardigen van de diepwand kon een zogenaamd stopeind (voegplank) niet verwijderd worden. Als preventieve maatregel voor de waterdichting heeft men in een eerder stadium getracht groutkolommen ter plaatse van de voeg aan de buitenzijde van de diepwand aan te brengen. Dit is (gedeeltelijk) mislukt; er is weliswaar op diepte geboord, maar er is niet gegroot. Als back-up maatregel zou de aannemer bij het ontgraven stalen platen met injectienippels over de voeg aanbrengen. Meerdere bezwijkmechanismen waren mogelijk geweest.

Zowel uit de analyse van de lekkage op 19 juni 2008 door Projectbureau Noord/Zuidlijn, die de dienst Milieu en Bouwtoezicht overnam, als uit de analyse van de lekkage op 17 juni 2008 door de dienst Milieu en Bouwtoezicht volgt dat zwakke plekken zoals bentoniet insluitingen in de diepwand kunnen voorkomen en dat die door verschillende oorzaken tot ernstige lekkages kunnen leiden, bv. door uitdroging, boortrillingen of waterdruk van buitenaf.

Om de werkzaamheden te kunnen hervatten werden twee voorwaarden gesteld door de dienst Milieu en Bouwtoezicht:

- *Kwaliteit diepwand: om meer zekerheid te verkrijgen over de kwaliteit van alle diepwanden van het station Vijzelgracht, opdat niet tijdens het ontgraven blijkt dat er meer probleemsituaties optreden, dient door Noord/Zuidlijn vooraf aangetoond te worden dat de diepwanden voldoende dicht zijn en geen verborgen gebreken vertonen. Dit geldt voor alle verdachte en niet-verdachte locaties. In principe kan in ieder niet-verdacht paneel(voeg) onverwacht lekkage optreden;*
- *Monitoringssysteem: het huidige monitoringssysteem moet geoptimaliseerd worden, doch is dan nog steeds niet geschikt voor een vroegtijdige waarschuwing.*

Het Texplor onderzoek werd in de maand augustus 2008 uitgevoerd. Eind augustus 2008 werden de resultaten hiervan aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn opgeleverd. Bij het Texplor onderzoek zijn 86 anomalieën gemeten in de gehele diepwand van het station Vijzelgracht. Drie van deze anomalieën betroffen voegen waar een voegplank was achtergebleven. Ook bij voeg 24/25 waar op 17 juni 2008 lekkage was ontstaan, werd een anomalie gemeten. Eén van de overige anomalieën betrof voeg 69/70 waar op 10 september de lekkage is opgetreden (zie verder).

Na analyse en interpretatie van de Texplor metingen heeft het Projectbureau Noord/Zuidlijn aanbevolen om, indien lekkages optraden tijdens het ontgraven, vanuit de binnenzijde te injecteren. In overleg tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn, aannemer, de dienst Milieu en Bouwtoezicht en Deltares, op 4 september 2008, is het plan van aanpak besproken en de werkwijze aangepast met eerst een inspectie van de voegen en vervolgens een beperkte ontgraving langs de diepwand. Er zou ontgraven worden in lagen van 1.5 tot 2 meter zodat er elke keer de gelegenheid was om eventuele lekkages te

detecteren en wanneer nodig zo snel als mogelijk te injecteren. Tevens was in het midden van het station grond aanwezig die wanneer dit nodig was, tegen de diepwand kon worden aangewerkt.

Op 29 oktober 2008 bracht de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam zijn rapport uit over de lekkage aan de Vijzelgracht van 19 juni. Naar aanleiding van deze lekkage had de wethouder Verkeer en Volkshuisvesting aan de Gemeentelijke Ombudsman op 1 juli 2008 gevraagd onderzoek te doen naar de gang van zaken voor, tijdens en na het verzakken van de panden Vijzelgracht 20 – 26. Het onderzoek van de Gemeentelijke Ombudsman richtte zich vooral op het menselijk handelen naar aanleiding van de lekkages die zich hadden voorgedaan. De Gemeentelijke Ombudsman kwam tot de conclusie dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn in de voorlichting aan de bewoners een onjuist beeld had geschetst van de signaleringsfunctie van het monitoringssysteem, waarmee een vals gevoel van veiligheid was ontstaan ten aanzien van de bebouwing rond het ondergrondse station Vijzelgracht in aanbouw. Daarnaast had het Projectbureau Noord/Zuidlijn, volgens de Gemeentelijke Ombudsman, de bewoners onvoldoende voorgelicht over de risico's ten gevolge van de achtergebleven voegplanken in de diepwanden van het station.

Ten aanzien van het toezicht op de werkuitvoering en het betrekken van de vergunningverlener en de bewoners (omgeving) daarbij, concludeerde de Gemeentelijke Ombudsman dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn de vergunningverlener onvoldoende op de hoogte heeft gehouden van risico's en dat de dienst Milieu en Bouwtoezicht hiermee niet in staat is gesteld haar toezichthoudende rol te vervullen. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had zijn aandacht en werkzaamheden eenzijdig gericht op het oplossen van de lekkage. Deze eenzijdige opstelling miskende de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bouwwerkzaamheden. Bouwput en omgeving waren nu eenmaal onlosmakelijk verbonden. Tijdige inschakeling van de dienst Milieu en Bouwtoezicht als toezichthouder op de vergunning, Bouw- en Woningtoezicht (BWT) voor wat betreft de bebouwde omgeving en de hulpdiensten (brandweer en politie) was door het Projectbureau Noord/Zuidlijn verzuimd. Van een gecoördineerde en effectieve opvang ten tijde van de lekkage door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, hulpdiensten, BWT en het Schadebureau Noord/Zuidlijn van de getroffen bewoners was geen sprake.

Tevens was volgens de Gemeentelijke Ombudsman de verslaglegging over de voortgang van de bouw en in het bijzonder over het incident op 19 juni ontoereikend geweest om de gang van zaken te reconstrueren van zowel de zijde van het Projectbureau Noord/Zuidlijn als van de dienst Milieu en Bouwtoezicht. Uit met name diverse gesprekken met betrokkenen was gebleken dat de dienst Milieu en Bouwtoezicht onvoldoende was uitgerust om zijn taak als vergunningverlener en toezichthouder daarop te kunnen uitvoeren. Ook was de dienst Milieu en Bouwtoezicht naar de bewoners toe onzichtbaar gebleven.

Samenvattend concludeerde de Gemeentelijke Ombudsman dat de informatieverstrekking en communicatie door de gemeente, aan bewoners en binnengemeentelijk, onvoldoende en op onderdelen onjuist was. In het houden van toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden schoot de gemeente tekort en nam zij de belangen van de omgeving onvoldoende in

acht. Naar aanleiding van bovenstaande, kwam de Gemeentelijke Ombudsman, tot het oordeel onbehoorlijk.

Op basis hiervan kwam de Gemeentelijke Ombudsman tot een aantal aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking en onderlinge afstemming tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de dienst Milieu en Bouwtoezicht alsmede de informatievoorziening vanuit deze twee instanties richting de betrokken omgeving bij dergelijke incidenten. Daarnaast werd aanbevolen om de dienst Milieu en Bouwtoezicht te versterken zodat deze de capaciteit en kwaliteit zou hebben om zijn taak als vergunningverlener en het houden van toezicht op de uitvoering te kunnen uitvoeren.

#### **IX.6.4. Lekkage 10 september 2008**

Op 9 september 2008 zijn met goedkeuring van de dienst Milieu en Bouwtoezicht, na advies Deltares, de ontgravingswerkzaamheden hervat. Het rapport van de Gemeentelijke Ombudsman over de eerste verzakkingen was op het moment van het hervatten van de werkzaamheden nog niet gereed, daar dit rapport eind oktober 2008 uitkwam. Op donderdag 10 september 2008 verzakte een aantal panden aan de Vijzelgracht en de eerste Weteringdwarsstraat als gevolg van een lekkage in een wand van het in aanbouw zijnde ondergrondse metrostation Vijzelgracht van de Noord/Zuidlijn. Naar aanleiding van deze calamiteit heeft de dienst Milieu en Bouwtoezicht de werkzaamheden aan station Vijzelgracht en station Rokin stilgelegd. Nadien heeft het college een bestuurlijke afweging gemaakt en besloten de werkzaamheden tot nader order op te schorten.

De dienst Milieu en Bouwtoezicht heeft het onderzoeksbureau Deltares opnieuw gevraagd om de calamiteit van 10 september 2008 te onderzoeken en te adviseren over een werkwijze waarmee op verantwoorde wijze de bouw van de stations kon worden hervat. Uit het onderzoek van Deltares (opgeleverd november 2008) bleek het volgende over de oorzaken van de lekkage op 10 september 2008. Op 10 september 2008 deed zich een ernstige lekkage voor ter plaatse van voeg 69/70. In de voeg was tijdens het ontgraven een insluiting van bentoniet aangetroffen (een zacht, kleiachtig materiaal, dat onbedoeld is achtergebleven tijdens de bouw van de wand), die in aanvang niet watervoerend was. De lekkage ontstond nadat deze insluiting verweekt was ten gevolge van trillingen (veroorzaakt door de reparatiewerkzaamheden, waaronder het boren in de diepwand) en/of een geringe grondwaterstroming. Door de bentonietinsluiting was het rubberen voegprofiel vermoedelijk lokaal niet goed in het beton van paneel 70 ingestort en verloor het door verwerking haar steun. Door de hoge waterdruk aan de buitenzijde kon het rubberen voegprofiel vervolgens bezwijken zijn. Dit heeft geleid tot een doorbraak in de wand waardoor water en zand de bouwput is ingestroomd en de panden achter deze voeg (o.a. Vijzelgracht 4 t/m 10) in ernstige mate zijn verzakt. Meer zekerheid over de precieze toedracht zou alleen door middel van destructief onderzoek ter plaatse verkregen kunnen worden. Dit was echter risicovol.

Volgens Deltares was de bentonietinsluiting in de wand het gevolg van bentoniet dat tijdens het storten van de wand niet was verdrongen door het beton en op dat moment in de wand was ingesloten. Eén duidelijke oorzaak van de bentonietinsluiting kan niet worden gegeven. De bentonietinsluiting



was hoogst waarschijnlijk ontstaan door een combinatie van een aantal suboptimale omstandigheden<sup>452</sup> tijdens de uitvoering.

De diepwanden van station Vijzelgracht waren volgens Deltares, significant slechter van kwaliteit dan de diepwanden van station Ceintuurbaan. Bovendien waren ze ook slechter dan zou mogen worden verwacht op basis van de gangbare professionele standaard in Nederland. Deze uitzonderlijke slechte kwaliteit uitte zich onder andere in het voorkomen van een dergelijke grote bentonietinsluiting. In dit project werden diepwanden juist toegepast omdat de ervaring was dat dit soort wanden normaliter dicht zijn.

Ten aanzien van de uitvoeringswijze trok Deltares de volgende conclusies:

- Drie verdachte voegen werden onderscheiden en onderzocht. Op basis van de inspectie werd geconstateerd dat bij de derde voeg 69/70 een slechte plek bestond, naar alle waarschijnlijkheid een bentonietinsluiting;
- Het dagelijks toezicht heeft enkele uren voordat de aannemer met herstelmaatregelen is begonnen al aan de aannemer doorgegeven dat maatregelen conform de geldende werkplannen moesten worden genomen gelet op de kwaliteit van de voeg. De aannemer bevestigde dit niet, maar achtte het in ieder geval noodzakelijk de slechte plek eerst verder te ontgraven voordat conform het werkplan stalen platen werden geplaatst;
- Volgens het werkplan moet de aannemer een voeg beoordelen. In dit geval werd de voeg beoordeeld als ‘herstelbaar van binnen uit’ en vervolgens conform herstelplan behandeld. De aannemer heeft de ernst van de bentoniet insluiting onderschat doordat de voeg droog was en koos daarom een herstelmethode die achteraf niet juist bleek door het labiele evenwicht waarin de bentoniet insluiting zich bevond.

Als algemene conclusie stelde Deltares het volgende:

*“De ernstige lekkage in de diepwand bij voeg 69/70 is het gevolg van een uitzonderlijk slechte plek in de diepwand, waarvan de kans op voorkomen klein werd ingeschat in de risicoafweging en welke was afgedekt met een aangepaste ontgravingswijze. De doorbraak van de slechte plek is niet voorkomen door onderschatting van de ernst van de geconstateerde bentoniet insluiting tijdens de uitvoering.”*

Naast het onderzoek naar de oorzaken van de lekkage van 10 september 2008 werd Deltares ook gevraagd om randvoorwaarden te schetsen voor het herstellen van de lekkages in de diepwanden van het station Vijzelgracht Noord/Zuidlijn. Deltares heeft hiertoe een zeer omvangrijke verzameling gegevens over de uitvoering van de diepwanden, de ervaringen met het ontgraven en de Texplor metingen ontvangen en geanalyseerd. In de uitvoeringsgegevens, de zogenaamde geboortegegevens, zijn per paneel uitvoeringsparameters zoals graafsnelheden, scheefstanden, stortsnelheden vastgelegd. In totaal kennen de diepwanden bij de Vijzelgracht 114 voegen.

De hoofdconclusie voortkomend uit deze analyses was de volgende:

*“Omdat de kans op ernstige lekkage bij een voeg niet eenduidig bepaald kan worden, moet elke voeg als een ernstig potentieel lek worden beschouwd.”*

<sup>452</sup> Bijvoorbeeld de lange wachttijd na het verwijderen van de voegplank, de scheefstand van de voegplank en een dicht wapeningsnet met een relatief grote maximale grindkorrel (waardoor beton de bentoniet slecht verdringt en poreus beton ontstaat, waaraan bentoniet beter hecht) en mogelijk het opschonen van bentoniet vanuit één pompositie en het niet gelijkmatig storten met de twee stortkokers.

Voor het herstel van de voegen zijn, met een toenemend risico, 5 opties mogelijk:

1. Alle voegen preventief vanaf de buitenzijde herstellen (114 stuks);
2. Alle verdachte voegen vanaf de buitenzijde preventief herstellen (93 stuks). Dit zijn de voegen die bij de Texplor meting een afwijking vertonen en waarbij de uitvoeringsgegevens een afwijking vertonen;
3. Alle ernstig verdachte voegen preventief herstellen. Probleem bij deze optie is dat het niet mogelijk is om de verdachte voegen onder te verdelen in ernstige en minder ernstige voegen. Deze optie valt derhalve af;
4. Alle lekken curatief herstellen. Het risico dat bij het uitvoeren van deze optie een lekkage optreedt is groot;
5. Preventief herstel van de voegen vanaf de binnenzijde (vanuit het station).

Omdat het niet mogelijk is gebleken een grote bentonietinsluiting te onderscheiden van een kleine onschuldige insluiting adviseerde Deltares uit te gaan van optie 2.

Ook de Gemeentelijke Ombudsman werd naar aanleiding van de lekkage aan de Vijzelgracht van 10 september 2008 opnieuw door de wethouder Verkeer en Volkshuisvesting gevraagd onderzoek te doen naar de gang van zaken voor, tijdens en na het verzakken van de panden aan de Vijzelgracht. In zijn rapport van 6 maart 2009 concludeerde de Gemeentelijke Ombudsman dat er na de incidenten van 17 en 19 juni door de wethouders en de dienst Milieu en Bouwtoezicht, inclusief BWT-centrum, tegenspel was geboden aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn, dat zo snel mogelijk de werkzaamheden wilde hervatten. Dit heeft geleid tot de inzet van de onderzoeksmethode Texplor. Door alle betrokkenen werd het gebruik van Texplor in dit stadium voldoende geacht als detectiemethode voor zwakke plekken. De uitkomsten van het onderzoek met behulp van Texplor leidden tot een voorgeschreven werkmethode. Bij de stand van de wetenschap over de kwaliteit van de diepwanden van dat moment was het niet onverantwoord om op grond van deze uitkomsten de werkzaamheden te herstarten dan wel daarmee in te stemmen. Wel valt op dat enkel was voorzien in herstelmaatregelen bij zich voordoende lekkages die van binnenuit de bouwkuip gerepareerd zouden moeten worden. Er was geen handelswijze voorzien bij andere incidenten of risico's die zich konden voordoen, zoals een bentonietinsluiting.

Verder concludeerde de Gemeentelijke Ombudsman dat de aangescherpte afspraken met betrekking tot de communicatie tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de dienst Milieu en Bouwtoezicht zeer algemeen waren geformuleerd, maar naar de letter en strekking wel duidelijk met name: *"meld relevante voorvallen!"* De bewoners zijn echter onjuist en onvolledig geïnformeerd over de uitkomsten van het Texplor onderzoek. Hen was meegedeeld dat er geen ernstige lekkages waren, maar wel zwetende voegen. De bewonersbrief vermeldde dat er naast de al bekende zwakke voegen geen andere lekkende of zwakke plekken waren.

De bestuurlijke betrokkenheid bij de uitvoering was volgens de Gemeentelijke Ombudsman de periode voorafgaande de lekkages toegenomen. Het gebrek aan professionaliteit bij de, onder de betrokken wethouders, ressorterende diensten maakte de noodzaak van een toenemende bestuurlijke betrokkenheid duidelijk. Gegeven de beschreven ontwikkelingen had het voor de hand gelegen in het Bestuurlijk Team de integrale verantwoordelijkheid voor de herstart en de voorwaarden hiervoor te nemen.

Volgens de Gemeentelijke Ombudsman sloeg er bij de doorbraak aan de Vijzelgracht paniek toe. In plaats van stopzetting van het boren ten behoeve van het aanbrengen van platen is de aannemer verder gegaan met boren. De alarmering verliep niet volgens de lijnen van het incidentenplan, wegens onbekendheid hiermee en gebrek aan vertrouwen in het effect daarvan. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft de alarmdiensten mede daardoor zeker 80 minuten te laat gewaarschuwd en heeft nagelaten de dienst Milieu en Bouwtoezicht te waarschuwen. De dienst Milieu en Bouwtoezicht was niet op de hoogte van het incident en is in geen enkel stadium in staat gesteld een toezichthoudende rol te spelen.

Ook is er volgens de Gemeentelijke Ombudsman verzuimd om bij de ontdekking van een verdachte plek overleg te plegen tussen Projectbureau Noord/Zuidlijn en de aannemer. Evenmin is, anders dan was afgesproken, de dienst Milieu en Bouwtoezicht op de hoogte gesteld. Een evenwichtige en afgestemde beoordeling ter plaatse had mogelijk geleid tot een andere aanpak van de verdachte plek, waarbij het risico op de doorbraak aanzienlijk kleiner was geweest. Het niet afstemmen is terug te voeren op de bestaande cultuur van gebrek aan samenwerking tussen de aannemer, Projectbureau Noord/Zuidlijn en de dienst Milieu en Bouwtoezicht. De ter plaatse verantwoordelijke toezichthouder van Projectbureau Noord/Zuidlijn voelde zich niet vrij om meer te doen dan terug te vallen op de overeengekomen herstelmaatregelen. Hierover bleek hij overigens onvoldoende geïnstrueerd te zijn. Van een gecoördineerde opvang ter plaatse van de bewoners is tot ver in de avond geen sprake geweest. De onderbrenging van bewoners in hotels en de opvang daarna, is redelijk verlopen.

De Gemeentelijke Ombudsman kwam op basis van bovenstaande tot het volgende oordeel:

*“De voorbereiding van de herstart is over het algemeen zorgvuldig te noemen. Dit geldt met name ten aanzien van het laten uitvoeren van het Texploronderzoek, het inventariseren van de verdachte plekken en het voorschrijven van een voorzichtige aanpak van het hervatten van de ontgraving. De voorlichting aan de bewoners over de uitkomsten van het Deltares-onderzoek is onjuist en onvolledig geweest en daarmee onbehoorlijk. Na de ontdekking van de verdachte plek op 10 september 2008 heeft het ontbroken aan het noodzakelijke afstemmingsoverleg tussen aannemer, Projectbureau Noord/Zuidlijn en de dienst Milieu en Bouwtoezicht. Dit heeft geleid tot een aanpak van de verdachte plek die de kans op het ontstaan van lekkage aanzienlijk heeft vergroot. Hiervan kan de gemeente een ernstig verwijt worden gemaakt. In de opvang van de bewoners is de gemeente ernstig tekort geschoten. Over het geheel genomen heeft de gemeente bij het incident van 10 september 2008 onbehoorlijk gehandeld.”*

#### **IX.6.5. Bestuurlijke omgang met verzakkingen aan de Vijzelgracht**

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn is kort na de lekkages van 17 en 19 juni 2008 op de hoogte gebracht van de situatie aan de Vijzelgracht. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn heeft naar aanleiding hiervan de raad op de hoogte gebracht van de stand van zaken en de Gemeentelijke Ombudsman gevraagd onderzoek te doen naar de lekkages. De lekkages zijn niet besproken in het Bestuurlijk Team. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn was slechts beperkt betrokken bij het proces van stilleggen tot hervatten van de werkzaamheden. De hervatting van de werkzaamheden op 9 september 2008 hebben hierdoor geen officiële bestuurlijke goedkeuring gehad.

De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn is op hoofdlijnen geïnformeerd over de randvoorwaarden die de dienst Milieu en Bouwtoezicht stelde aan het hervatten van de werkzaamheden. Zijn bestuurlijke betrokkenheid bestond erin dat hij controleerde of iedereen akkoord was met de herstart, of er mogelijk nog alternatieven waren en of die gewogen waren. Ook blijkt de betrokkenheid van de wethouder dienst Milieu en Bouwtoezicht beperkt. Omdat de toezichthoudende rol van de dienst Milieu en Bouwtoezicht onafhankelijkheid en technische expertise vereist, heeft hij zich vanaf zijn aantreden in 2006 ten opzichte van de dienst Milieu en Bouwtoezicht op afstand gepositioneerd. Na het eerste incident is er, met het instellen van een rapportageverplichting, een procedurele drempel ingebouwd.

Na de lekkage van 10 september 2008 werd de bestuurlijke betrokkenheid groter. Zo gaf de burgemeester op 11 september in een persconferentie aan dat het college en de projectorganisatie zich realiseerden dat met deze tweede lekkage en verzakkingen de geloofwaardigheid van het hele project onder druk was komen te staan en dat ze er alles aan zouden moeten doen om die geloofwaardigheid terug te krijgen. Door de projectdirecteur Noord/Zuidlijn werd verder gezegd dat de projectorganisatie zeer diepgaand onderzoek zou verrichten om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst niet nog een keer zou gebeuren. Meerdere herstelopties ten behoeve van het hervatten van de werkzaamheden aan de Vijzelgracht zijn in de maanden nadien besproken in het Bestuurlijk Team en het College, terwijl de kosten voor de stilstand van de werkzaamheden aan het station Vijzelgracht en het station Rokin opliepen tot ongeveer € 80 miljoen in de financiële prognose einde werk 2009. Het herstelplan van Deltares voor het hervatten van de werkzaamheden aan het station Vijzelgracht was al in november 2008 gereedgekomen.

De lekkages aan de Vijzelgracht waren mede aanleiding voor het instellen van de commissie Veerman en uiteindelijk ook de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn door de raad. Pas na het uitkomen van het rapport van de commissie Veerman en het raadsbesluit tot afbouw van de Noord/Zuidlijn op 1 juli 2009 konden de herstelplannen uitgevoerd worden en de ontgravingswerkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin opnieuw starten.

#### **IX.6.6. *Hervatten werkzaamheden Vijzelgracht en vertraging in de uitvoering***

Op 13 juli 2009 is het Projectbureau Noord/Zuidlijn begonnen met het aanbrengen van vrieslansen in de bouwput van de Vijzelgracht voor het vriezen van de diepwanden. Inmiddels zijn circa 220 vrieslansen aangebracht en is het Projectbureau Noord/Zuidlijn begonnen met het aansluiten van de vrieslansen op de vriesinstallatie. In november 2009 is gestart met het vriezen zodat in december 2009 / januari 2010 de ontgraafwerkzaamheden kunnen herstarten. Gelet op deze planning zullen de ontgraafwerkzaamheden aan het station Vijzelgracht een jaar en acht maanden stil hebben gelegen. Inmiddels zijn ook de werkzaamheden aan het station Rokin hervat.

## **X. KOSTENONTWIKKELING EN PLANNING NOORD/ZUIDLIJN**

### **X.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de evolutie van de kosten, de planning en de financiële risico's van het project Noord/Zuidlijn besproken. Na enkele inleidende beschouwingen over de typologie van kosten en risico's van het project Noord/Zuidlijn wordt de evolutie van het budget tijdens de plan- en besluitvormingsfase alsook de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn nader geanalyseerd. Aansluitend worden de bijstellingen in kostenprognoses toegelicht. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de planning van het project. Tot slot wordt het risicomanagement van het project Noord/Zuidlijn en de externe adviezen hierover toegelicht.

### **X.2. Typologie van kosten en financiële risico's**

In het budget van het project Noord/Zuidlijn zijn drie types van kosten gedefinieerd: de *bouwkosten*, de *VAT-kosten* (kosten voor Voorbereiding, Advies en Toezicht) en de *bijkomende kosten* (kosten voornamelijk gerelateerd aan activiteiten van het Schadebureau Noord/Zuidlijn<sup>453</sup>). Binnen het budget voor de bouwkosten is er bovendien een '*post onvoorzien*' aangelegd, een specifiek budget voorzien voor meerwerk. De '*post onvoorzien*' is een bepaald percentage over de nog niet uitgegeven bouwsommen.

Naast een reservering voor de zekere bouwkosten (inclusief post onvoorzien), de VAT- en bijkomende kosten omvat het projectbudget van de Noord/Zuidlijn ook een reserve om onzekere risico's op te vangen, het zogenaamde *risicofonds*. Het risicofonds kan enkel aangewend worden op basis van een raadsbesluit.

In het project Noord/Zuidlijn wordt de raming van kosten en risico's tot het einde van het werk jaarlijks geactualiseerd. Deze zogenaamde prognoses einde werk worden telkens ter goedkeuring voorgelegd aan de raad. Wanneer een prognose goedgekeurd is door de raad wordt deze het nieuwe projectbudget.

De jaarlijkse prognose zoals gerapporteerd wordt aan de raad is gebaseerd op de kosteninformatie die beschikbaar is in het laatste kwartaal van het voorgaande jaar. Bijvoorbeeld, de prognose einde werk 2009 is gebaseerd op de financiële gegevens die beschikbaar werden gesteld in het vierde kwartaal van 2008. Voor wat de bouwkosten betreft wordt in zogenaamde contract top-sheets de evolutie van de kosten per contract op maandbasis weergegeven. Doorgaans wordt voor de prognose einde werk van de bouwkosten gewerkt met de gegevens die in de top-sheets van periode 10 (oktober) worden opgenomen. De prognose einde werk is met andere woorden, en in het bijzonder voor wat de bouwkosten betreft, een momentopname van de kosten en risico's die tot een bepaalde periode ingeschat werden.

<sup>453</sup> Het Schadebureau Noord/Zuidlijn verzorgt alle schadeafhandeling in verband met de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

Opgemerkt dient te worden dat de harde projectkosten alsook het risicofonds jaarlijks worden geïndexeerd, wat automatisch leidt tot een verhoging van het projectbudget. Het is belangrijk dit te nuanceren daar in beginsel *indexatie* enkel een aanpassing van het projectbudget aan de ontwikkelingen van het prijspeil inhoudt. Verhoging van het projectbudget ten gevolge van indexatie wordt in de volgende paragrafen daarom steeds afzonderlijk besproken. Het rijk is verantwoordelijk voor de indexering van het rijksaandeel en de gemeente voor het gemeentelijk aandeel. De gemeente dient de kosten van indexering aan de aannemers te vergoeden.

Om de jaarlijkse prognose van het projectbudget te bepalen, wordt door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een onderscheid gemaakt tussen enerzijds zekere en te verwachten financiële ontwikkelingen en anderzijds meer onzekere financiële risico's. Hiertoe worden verschillende categorieën gehanteerd. Dit wordt geïllustreerd in *Tabel 7*.

**Tabel 7: Risico categorieën in het project Noord/Zuidlijn**

<i>Risico categorieën tot en met prognose 2007 (Q4 2006)</i>		<i>Risico categorieën vanaf prognose 2008 (Q4 2007)</i>	
A.	Aangegaan meerwerk (zeker)	A.	Zekere meerwerk
B.	Op korte termijn aankomend meerwerk (vrijwel zeker)	B.	Onzekere meerwerk
C.	Op iets langere termijn aankomend meerwerk (relatief zeker)	C.	Niet of nauwelijks beïnvloedbare risico's
D.	Geraamd onvoorzien meerwerk	D.	Onbenoemd onvoorzien
E.	Risico's met een relatief grote onzekerheid	E.	Beïnvloedbare risico's
F.	Scoperisico's	F.	Scoperisico's

harde projectkosten    risicofonds

*Bron: Policy Research Corporation op basis van prognose einde werk*

*Tot en met de prognose einde werk 2007 (4<sup>de</sup> kwartaalrapportage 2006)* werd meerwerk onder de categorieën A, B, C en D in de jaarlijkse prognose doorerekend als een harde stijging van de bouwkosten. Enkel de E-bedragen (onzekere ontwikkelingen) beïnvloedden het risicofonds. Scoperisico's werden buiten het projectbudget geplaatst.

*Bij de prognose einde werk 2008 (4<sup>de</sup> kwartaalrapportage 2007)* werd categorie C gheredefinieerd en mee onder het risicofonds geplaatst. Binnen het risicofonds vormen vanaf dan C-bedragen de nauwelijks te beïnvloeden risico's (vrijwel zekere uitgaven) en E-bedragen risico's die beïnvloedbaar zijn (onzekere uitgaven). Concreet betekent dit dat vanaf Q4 2008 C-risico's, die voordien tot een harde kostenstijging leidden, enkel nog een invloed hebben op de hoogte van het risicofonds. De harde projectkosten worden nu enkel nog beïnvloed door meerwerk in categorie A en B. A-bedragen zijn meerkosten die volledig overeengekomen zijn tussen aannemer en Projectbureau Noord/Zuidlijn (Verzoek tot Wijziging werd goedgekeurd), voor B-bedragen is het meerwerk door beide partijen onderkend maar moet de hoogte van het bedrag nog overeengekomen worden (Verzoek tot Wijziging is in behandeling).

Bij de analyse van het projectbudget is het van belang steeds zowel de stijging van de harde projectkosten als de stijging van het risicofonds te bekijken.

Alle risico's die worden gedetecteerd worden financieel uitgedrukt in de uitkomst van *kans maal gevolg*. Ondanks de indeling van risico's in categorieën was er tot en met de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008) geen duidelijk criterium wanneer een financieel gevolg werd toegewezen aan het risicodossier met dekking in het risicofonds of aan de harde projectkosten<sup>454</sup>. Vanaf de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008) is op voorstel van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn door het college besloten om alle risico's te dekken uit het risicofonds met uitzondering van de op dat moment onderkende risico's waarbij de kans van optreden 100% is én het financieel gevolg zich binnen een bandbreedte bevindt van 30% ten opzichte van de verwachtingswaarde. In dat geval wordt het risico toegerekend aan de harde projectkosten. Dit wordt geïllustreerd in *Tabel 8*.

**Tabel 8: Voorbeeld dekking risico's**

Kans van optreden	Gevolg min.	Gevolg max.	Verwachtingswaarde (kans maal gevolg, gemiddelde min. en max.)
100%	€ 700 000	€ 1 300 000	€ 1 000 000
<i>Stel bandbreedte</i>	<i>max. 30%</i>	<i>max 30%</i>	

*Een dergelijk risico wordt niet ten laste gebracht van het risicofonds maar ten laste van het projectbudget voor een bedrag van € 1 000 000.*

*Bron: Policy Research Corporation op basis van Peter Dijk, Antwoorden op vragen over risicomethodiek, 2009*

### **X.3. Analyse evolutie projectbudget**

Deze paragraaf analyseert de evolutie van het projectbudget tijdens de plan- en besluitvormingsfase van het project Noord/Zuidlijn enerzijds en de uitvoeringsfase anderzijds. Specifieke aandacht gaat uit naar de evolutie van de bouwkosten van enkele hoofdcontracten. Tot slot wordt dieper ingegaan op de dekking van kosten en risico's.

#### **X.3.1. Evolutie projectbudget tijdens de plan- en besluitvormingsfase**

Op 21 augustus 1991 is de raad akkoord gegaan met een aantal principekeuzen en randvoorwaarden voor het project Noord/Zuidlijn en werd de eerste studiefase van het project Noord/Zuidlijn afgesloten. De raad ging akkoord met de aanlegkosten voor het project Noord/Zuidlijn voor een totaal bedrag van ongeveer **€ 500 miljoen** (NLG 1.1 miljard, prijspeil 1991). Vijf jaar later, op 27 november 1996, werd het principebesluit tot aanleg genomen. Hiermee stemde de raad in met het project Noord/Zuidlijn waarvan de totale projectkosten werden geraamd op **€ 817 miljoen** (NLG 1.8 miljard, prijspeil 1997).

In de verdere besluitvormingsfase van het project Noord/Zuidlijn waren de volgende kernmomenten van belang bij de ontwikkeling van het projectbudget:

- Subsidieaanvraag op 29 juni 1998;
- Aanvaarding van de subsidie op 21 juni 2000;
- Melding tussenstand aanbestedingen aan de raad op 13 februari 2002 (raadsvoordracht 31 januari 2002);
- Go-besluit op 9 oktober 2002.

<sup>454</sup> Peter Dijk, *Antwoorden op vragen over risicomethodiek*, 2009.

a/ *Analyse evolutie totale projectbudget*

De subsidieaanvraag voor het project Noord/Zuidlijn is op 29 juni 1998 ingediend bij het Rijk. De totale projectkosten werden op dat moment geraamd op **€ 910.7 miljoen** (NLG 2 007 miljoen, prijspeil 1997). De basis voor de subsidieaanvraag waren de 'Voorlopig Ontwerp' ramingen zoals die in 1997 werden opgesteld.

Daar het (plan)ontwerp sinds de subsidiebeschikking nog op een aantal onderdelen gewijzigd werd, zijn de bouwkosten bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking licht toegenomen. Ook de VAT-kosten zijn beperkt toegenomen doordat de rijksbijdrage later is gekomen dan bij de aanvraag was voorzien, waardoor de totale doorlooptijd van het project Noord/Zuidlijn verlengd werd. Derhalve bedroegen de totale projectkosten, geïndexeerd naar prijspeil 1999, bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking op 21 juni 2000 **€ 1 095.9 miljoen** (NLG 2 414.8 miljoen, prijspeil 1999) waarvan € 113.5 miljoen (NLG 250 miljoen) gereserveerd werd in het algemene risicofonds. Met de aanvaarding van de Rijkssubsidie kon de aanbesteding van de contracten van start gaan.

Bij de aanvaarding van de subsidiebeschikking in juni 2000 had het college toegezegd dat de verdere besluitvorming zou plaatsvinden aan de hand van de aanbestedingsresultaten. In de periode juni 2000 tot januari 2002 namen de projectkosten enkel toe tengevolge van indexatie. In januari 2002 bedroegen de projectkosten **€ 1 225.6 miljoen** (prijspeil 2001).

In de *raadsvergadering van 13 februari 2002* rapporteerde het college op basis van *raadsvoordracht d.d. 31 januari 2002* over het verloop van het aanbestedingsproces en de huidige stand van zaken. Na twee aanbestedingsrondes hadden vier van de zeven meest gecompliceerde contracten tot een aanvaardbaar resultaat geleid (met de inzet van € 45 miljoen uit het risicofonds). De overige drie onderdelen – Centraal Station, station Vijzelgracht en station Ceintuurbaan hadden geen passende aanbidding opgeleverd. Het tekort bedroeg € 117 miljoen. Voor de overige nog aan te besteden contracten raamde het college het tekort op € 24 miljoen. Bovendien liepen de VAT-kosten op, onder meer als gevolg van de langere looptijd van het project Noord/Zuidlijn. Deze kostenstijging werd geschat op € 27 miljoen. Ook was er een tekort aan bijkomende kosten ter waarde van € 23 miljoen als gevolg van het achterblijven van de indexering van de Rijkssubsidie. Samengevat leidde dit begin 2002 tot *een financieel tekort van € 191 miljoen (€ 141 miljoen bouw, € 27 miljoen VAT en € 23 miljoen bijkomende kosten) op het budget van de Noord/Zuidlijn*. Het college gaf aan dat ze dit tekort van € 191 miljoen aanzienlijk wilde terugbrengen in onderhandelingen met aannemers en in overleg met het Rijk en de regio. Hierbij werd een bedrag van € 132 miljoen als maximale toename van de gemeentelijke bijdrage vooropgesteld.

Bij de berekening van het financieel tekort van € 191 miljoen had het college verondersteld dat het aanbestedingsresultaat verbeterd kon worden met € 36 miljoen. Er kan uiteindelijk slechts voor € 23 miljoen onderhandeld worden met de aannemers waardoor het *financieel tekort in oktober 2002 € 204.1 miljoen* bedroeg (€ 191 miljoen + € 13 miljoen)<sup>455</sup>. Dit bedrag werd voor € 45 miljoen gedekt door de regio, voor € 29 miljoen met Rijksmiddelen en voor € 130.1 miljoen door de gemeente. Dit leidde ertoe dat bij het go-

455 € 191 miljoen tekort + € 13 miljoen verwacht aanbestedingsresultaat dat niet werd gerealiseerd.



besluit in oktober 2002 de totale projectkosten **€ 1 407.4 miljoen**<sup>456</sup> bedroegen (prijspeil 2001).

Aanpassing aan het prijspeil 2002 (€ 62.1 miljoen) en een extra reservering in het risicofonds van € 2.1 miljoen leidde ertoe dat in oktober 2002 een totaal projectbudget van **€ 1 471.6 miljoen** door de raad werd goedgekeurd.

De evolutie van de projectkosten vanaf de aanvraag van de subsidiebeschikking in juni 1998 tot het go-besluit in oktober 2002 is samengevat in *Tabel 9*. Het projectbudget steeg in deze periode met 61%, het gemeentelijk aandeel in het projectbudget nam toe van 5.5% in 1998 tot 22.8% in 2002.

**Tabel 9: Evolutie projectbudget en gemeentelijk aandeel 1998 – 2002 (in € miljoen)**

Datum	Key moment	Totaal projectbudget (incl. risicofonds)	Gemeentelijk aandeel		Prijspeil
			Absoluut	%	
29/06/1998	<i>Subsidieaanvraag</i>	910.7	49.9	5.5%	1997
21/06/2000	<i>Aanvaarding subsidiebeschikking</i>	1095.9	179.9	16.4%	1999
13/02/2002	<i>Raadsbesluit</i>	1225.6	186.9	15.2%	2001
9/10/2002	<i>Go-besluit (raadsvoordracht)</i>	1407.4	317.0	22.5%	2001
9/10/2002	<i>Go-besluit</i>	1471.6	334.9	22.8%*	2002

\* Het gemeentelijk aandeel stijgt met 0.3% doordat er 2.1 miljoen aan het risicofonds wordt toegevoegd voor omgevingsrisico's voor rekening van de gemeente

Bron: Policy Research Corporation op basis van openbare kwartaalverslagen en het raadsbesluit, Aanvaarding subsidiebeschikking project Noord/Zuidlijn, 21 juni 2000

*b/ Analyse risicoreserveringen: risicofonds, post onvoorzien en contractspecifieke risicoreserves*

Naast een reservering voor de zekere en te verwachte kosten werden in het project Noord/Zuidlijn ook reserves aangelegd om risico's op te vangen: het algemene risicofonds, contractspecifieke risicoreserves en de post onvoorzien.

Het **algemene risicofonds**, bedoeld om algemene risico's in het project Noord/Zuidlijn op te vangen, is ontstaan in december 1999 met de afgifte van de subsidiebeschikking van het Rijk aan de gemeente voor een bedrag van **€ 85.8 miljoen** (NLG 189 miljoen). Aangevuld met een bedrag van de gemeente van € 27.7 miljoen bracht dit het risicofonds bij de aanvaarding van de subsidie in 2000 op **€ 113.5 miljoen** (NLG 250 miljoen, prijspeil 1999). Van dit bedrag werd € 5 miljoen aangewend voor opstalrechten en luifels in de Ferdinand Bolstraat. Rekening houdend met prijspeilaanpassingen bracht dit het risicofonds in 2001 op € 119.3 miljoen. Vervolgens werd € 45.3 miljoen gebruikt om een gedeelte van het aanbestedingstekort op te vangen. Dit

<sup>456</sup> Het financieel tekort van € 204.1 miljoen bestond uit een stijging van de projectkosten met € 181.8 miljoen en een vermindering van de rijkssubsidie ter waarde van € 22.3 miljoen (bij benadering € 23 miljoen). De voorziene stijging van de bijkomende kosten met 23 miljoen werd niet ingeboekt als kost maar er werd wel dekking voor voorzien door de gemeente. Dit bedrag had betrekking op het achterblijven van de indexering van het Rijk en zou pas als kost ingeboekt worden wanneer het zeker was dat dit bedrag niet van het Rijk kon worden teruggevorderd.

maakt dat ten tijde van het go-besluit in oktober 2002 nog € 74 miljoen (prijspeil 2001) als reserve beschikbaar was in het risicofonds.

In het algemene risicofonds van € 74 miljoen werd € 27 miljoen gereserveerd voor de nog aan te besteden contracten en € 47 miljoen om overige risico's op te vangen. De belangrijkste overige risico's<sup>457</sup> bij het go-besluit waren:

- BTW: de betaalde BTW tot de start van het compensatiefonds indien deze niet vergoed zou worden door het Rijk (€ 14 miljoen);
- Hoger dan begrote verzekeringspremie voor de CAR-verzekering (€ 10-15 miljoen);
- Scopewijziging station RAI (€ 10-15 miljoen);
- Hoger dan begrote kosten voor grondafvoer (€ 10 miljoen);
- Organisatiekosten bij langere projectduur tot 2011 in plaats van 2009 (€ 8 miljoen);
- Niet begrote kleinere posten voor verwerving en ontruiming (€ 1-2 miljoen);
- Renterisico's.

Bij het go-besluit in oktober 2002 was het bestuurlijk reeds duidelijk dat het bedrag van € 47 miljoen om overige risico's op te vangen ingezet zou moeten worden. Meerdere risico's, zoals de langere projectduur, zouden zich zo goed als zeker voordoen. Niettegenstaande bleef het bedrag behouden als een risicoreserve. In augustus 2002 had de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn aan de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn per brief aangegeven dat de reserve uit het risicofonds voor overige risico's niet ruim bemeten was en wellicht niet toereikend zou zijn indien de risico's zich in ruime omvang zouden voordoen.

Met het go-besluit op 9 oktober 2002 ging de raad akkoord om € 2.1 miljoen (het overgebleven gedeelte van de reservering van € 132 miljoen in het programmakkoord) te reserveren voor aanvullende maatregelen tijdens de uitvoeringsfase. Dit bracht het risicofonds op € 76.1 miljoen. Aanpassing aan prijspeil 2002 gaf aanleiding tot verhoging van het risicobudget tot € 82.4 miljoen bij de start van de uitvoeringsfase. Tabel 10 vat de evolutie van het algemene risicofonds tot aan het go-besluit in oktober 2002 samen.

**Tabel 10: Evolutie algemene risicofonds tijdens besluitvormingsfase**

Jaar	Omschrijving	Budget (€ miljoen)	Prijspeil
1999	<b>Afgifte subsidiebeschikking</b>	<b>85.8</b>	1999
	Aanvulling gemeente	27.7	
2000	<b>Aanvaarding subsidiebeschikking</b>	<b>113.5</b>	1999
	Aanpassing prijspeil (2000 en 2001)	10.8	
	Aanwending Ferdinand Bolsstraat	-5	
2001	<b>Totaal 2001</b>	<b>119.3</b>	2001
	Aanwending aanbestedingen	-45.3	
2002	<b>Go-besluit</b>	<b>74</b>	2001
	Extra risicoreservering	2.1	
	Aanpassing prijspeil (2002)	6.3	
2002	<b>Go-besluit</b>	<b>82.4</b>	2002

Bron: Policy Research Corporation op basis van openbare kwartaalverslagen en het raadsbesluit, Aanvaarding subsidiebeschikking project Noord/Zuidlijn, 21 juni 2000

457 Raadsvoordracht Start aanleg Noord/Zuidlijn, 30 september 2002.

Naast een algemeen risicofonds werd er ten tijde van het go-besluit in oktober 2002 ook een **post onvoorzien** van € 47 miljoen aangelegd om onvoorziene meerkosten in de bouw op te vangen. Dit bedrag betreft een andere € 47 miljoen dan het bedrag dat gereserveerd werd in het algemeen risicofonds om overige risico's op te vangen.

De post onvoorzien zit vervat in het harde budget voor de bouwkosten (categorie D). Dit betekent dat ten tijde van het go-besluit de harde bouwkosten werden aangevuld met een post onvoorzien van € 47 miljoen. Analyse van de evolutie van de post onvoorzien in aanloop naar het go-besluit wijst uit dat de post niet werd verhoogd. Integendeel, daar waar de post onvoorzien nog ongeveer 10%<sup>458</sup> van de bouwsom betrof bij het indienen van de subsidieaanvraag in 1998, is deze post ten tijde van het go-besluit in oktober 2002 gedaald tot 4.2%. In principe wordt de post onvoorzien berekend als een opslagpercentage op de bouwsom. In het project Noord/Zuidlijn was de post onvoorzien het verschil tussen het budget dat beschikbaar was en de op dat moment geraamde projectkosten. Deze "saldopost" kwam uit op € 47 miljoen of 4.2% van de bouwsom.

Een post onvoorzien voor kleine zaken van 5 à 10% is gebruikelijk in bouwprojecten. Dit is enkel voor kleine details in het ontwerp die nog verfijnd moeten worden. De post onvoorzien van het project Noord/Zuidlijn was kleiner dan 5% omdat er onvoldoende budget beschikbaar was. In 2004 werd de post onvoorzien verhoogd tot gemiddeld 8% daar onmiddellijk duidelijk werd dat meerwerk in het contract Centraal Station maar ook elders in de binnenstad in grote mate beslag legde (€ 30 miljoen uit de post onvoorzien werd onmiddellijk aangesproken) op de post onvoorzien. Dit meerwerk kwam in maart 2003, enkele maanden na het go-besluit, reeds ter sprake in overleg tussen het Project- en Adviesbureau Noord/Zuidlijn<sup>459</sup>.

Ten tijde van het go-besluit werden er, in aanvulling op de post onvoorzien, **contractspecifieke risicofondsen** aangelegd voor het contract Boortunnels en het contract Centraal Station. De reserves in deze fondsen werden ten tijde van het go-besluit, net zoals de post onvoorzien, bij het harde projectbudget geteld:

- *Contractspecifiek risicofonds contract Centraal Station*: € 9.1 miljoen; het contractspecifiek risicofonds van het contract Centraal Station lag bij het go-besluit al voor € 6.6 miljoen vast als reserve indien vooropgestelde besparingen in het gemeenschappelijk domein niet gehaald zouden worden<sup>460</sup>; slechts € 2.5 miljoen was met zekerheid beschikbaar om overige risico's van het gemeenschappelijk domein op te vangen;
- *Contractspecifiek risicofonds contract Boortunnels*: € 12 miljoen; het contractspecifiek risicofonds van het contract Boortunnels, hoofdzakelijk bedoeld om het risico van de boorsnelheid op te vangen, was voor de helft (€ 6 miljoen) inbegrepen in de post onvoorzien van € 47 miljoen

458 Rijkswaterstaat heeft de post onvoorzien beoordeeld. Het percentage van 10% dat tijdens de subsidieaanvraag gehanteerd werd, valt nog net binnen de grenzen van de, binnen Rijkswaterstaat gebruikelijke, 'PRI systematiek'.

459 Verslag overleg Projectbureau Noord/Zuidlijn – Adviesbureau Noord/Zuidlijn, 11 maart 2003.

460 De totale contractwaarde werd door besparingstargets met € 6.6 miljoen verlaagd. Hiertegenover werd een risicoreservering van € 6.6 miljoen voorzien in het contractspecifiek risicofonds. Daardoor bleef er in het contractspecifiek risicofonds van € 9.1 miljoen nog maar € 2.5 miljoen over om overige risico's van het gemeenschappelijk domein op te vangen.

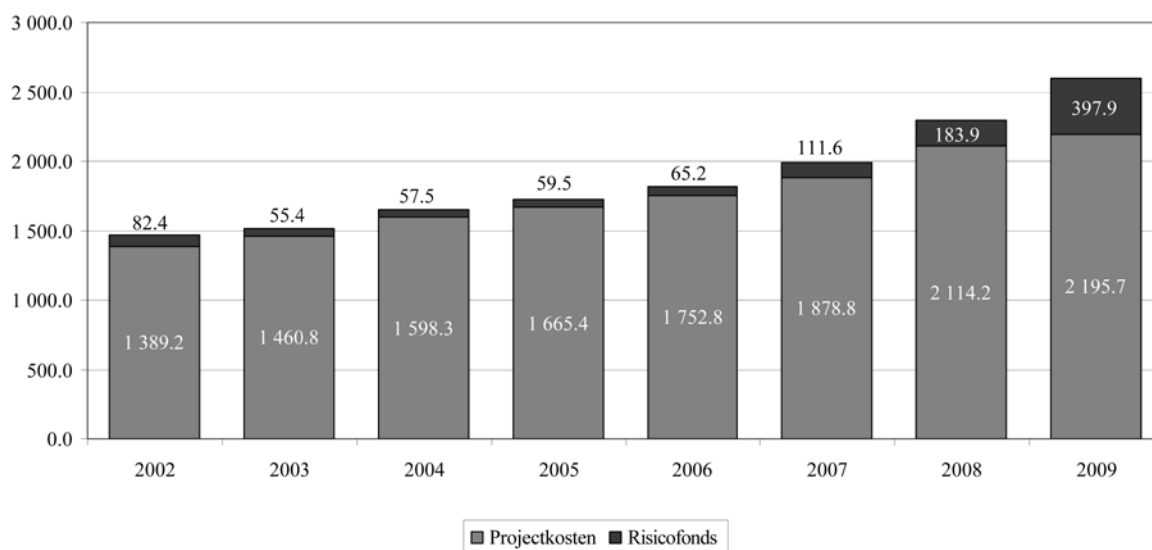
(4.2%) en dus geen extra reservering; het daadwerkelijke contractspecifiek risicofonds bedroeg dus slechts € 6 miljoen in plaats van € 12 miljoen.

### X.3.2. Evolutie projectbudget tijdens uitvoeringsfase

Met het go-besluit van 9 oktober 2002 gaf de raad het officiële startsein voor het project Noord/Zuidlijn. Op dat moment werd het maximaal projectbudget vastgelegd op **€ 1 471.6 miljoen** (prijspeil 2002) waarbij een einddatum van 2009 met mogelijke uitloop tot 2011 werd vooropgesteld. In 2009 is de prognose einde werk van het project Noord/Zuidlijn opgelopen tot **€ 2 593.6 miljoen**<sup>461</sup> (prijspeil 2008) en is de voorziene opleverdatum verschoven naar 2017. Met andere woorden, het project Noord/Zuidlijn zal acht jaar later klaar zijn en meer dan € 1 miljard of 76% duurder worden dan geraamd werd bij de start van de uitvoeringsfase.

Figuur 12 presenteert de evolutie van de prognose einde werk sinds het go-besluit in oktober 2002 (prijspeil 2002) tot en met 2009 (prijspeil 2008). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de evolutie van de zekere en te verwachte *projectkosten* enerzijds en het *risicofonds* anderzijds. De cijfers zijn gebaseerd op de jaarlijkse financiële prognoses die goedgekeurd werden door de raad.

Figuur 12: Ontwikkeling prognose einde werk Noord/Zuidlijn (in € miljoen)



Bron: Policy Research Corporation op basis van de jaarlijkse financiële prognoses einde werk

#### a/ Analyse evolutie projectkosten

De zekere en te verwachte *projectkosten* zijn in de periode 2002-2009 gestegen van € 1 389.2 miljoen naar € 2 195.7 miljoen. Onderstaande tabel presenteert een jaarlijks overzicht van deze stijgende projectkosten (exclusief het risicofonds) op basis van de jaarlijkse financiële prognoses einde werk. Wanneer een prognose einde werk goedgekeurd is door de raad wordt dit bedrag het nieuwe projectbudget. In de tabel is het beschikbare budget in jaar X daarom gelijk aan de prognose van jaar X-1.

461 Dit bedrag werd vastgesteld in januari 2009, dus vóór de bijkomende reserveringen ter waarde van € 500 miljoen waarover naar aanleiding van het rapport Veerman is gesproken.

De belangrijkste vaststellingen uit *Tabel 11* zijn:

- De harde *projectkosten* zijn over de periode 2002-2009 met € 806.4 miljoen toegenomen. Dit bedrag is voor 71% of € 571.1 miljoen toe te wijzen aan een effectieve stijging van de kosten en voor 29% of € 235.3 miljoen aan indexatie (aanpassing aan het prijspeil);
- De effectieve stijging van de *projectkosten* met € 571.1 miljoen bestaat uit een toename van de bouwkosten met € 322.6 miljoen (57%), een stijging van de VAT-kosten met € 184.4 miljoen (32%) en meer bijkomende kosten voor een bedrag van € 64.1 miljoen (11%);
- De grootste stijgingen van de harde projectkosten deden zich voor bij de prognoses einde werk 2004 (Q4 2003), 2007 (Q4 2006) en 2008 (Q4 2007).

**Tabel 11: Detailoverzicht toename projectkosten 2002-2009 (in € miljoen)**

	Budget	Bouw ↑	VAT ↑	Bijkomend ↑	Totale toename	Jaarlijkse indexering	Totale toename incl. indexering	Prognose einde werk
2003 (Q4 2002)	1389.2	5.0	10.0	15.0	<b>30.0</b>	41.6	71.6	1 460.8
2004 (Q4 2003)	1 460.8	43.8	47.6	0.0	<b>91.4</b>	46.1	137.5	1 598.3
2005 (Q4 2004)	1 598.3	1.8	24.2	0.0	<b>26.0</b>	41.1	67.1	1 665.4
2006 (Q4 2005)	1 665.4	24.6	16.3	4.0	<b>44.9</b>	42.5	87.4	1 752.8
2007 (Q4 2006)	1 752.8	99.8	13.6	12.6	<b>126.0</b>	21.2	147.2	1 900.0
2008 (Q4 2007)	1 900.0	121.5	48.8	1.0	<b>171.3</b>	42.8	214.1	2 114.1
2009 (Q4 2008)	2 114.1	26.1	23.9	31.5	<b>81.5</b>	n.a.	81.5	2 195.6
	<b>322.6</b>	<b>184.4</b>	<b>64.1</b>	<b>571.1</b>	<b>235.3</b>	<b>806.4</b>		

Bron: Policy Research Corporation op basis van openbare kwartaalverslagen 2002-2008 en de jaarlijkse financiële prognoses einde werk

#### 2003: Verhoging projectkosten met € 30 miljoen

In het derde kwartaal van 2003 werd een bedrag van € 30 miljoen overgeboekt van het risicofonds naar het harde projectbudget. Deze budgetverschuiving vond plaats om de volgende zekere kosten te dekken:

- Hogere kosten voor tijdelijke maatregelen en verkeersmaatregelen rond station RAI (€ 5 miljoen bouwkosten op basis van raadsbesluit 8 oktober 2003);
- Meerkosten voor het Schadebureau naar aanleiding van de beslissing om intern te verzekeren (€ 15 miljoen bijkomende kosten op basis van raadsbesluit 14 mei 2003);
- Hogere VAT-kosten (€ 10 miljoen op basis van besluit college 16 september 2003).

#### 2004: Verhoging projectkosten met € 91.4 miljoen

Op 16 juni 2004 keurde de raad de prognose einde werk 2004 (peildatum Q4 2003) goed. Hiermee werd het harde budget van het project Noord/Zuidlijn verhoogd met € 91.4 miljoen (€ 43.8 miljoen bouwkosten en € 47.6 miljoen VAT-kosten). De stijging van de bouwkosten had voornamelijk te maken met meerwerk in de omgeving van het Centraal Station als gevolg van gewijzigde sloopmethoden, gecompliceerde techniek en extra werk door ondergrondse obstakels. Ook elders in de binnenstad deden zich aanzienlijke meerkosten voor als gevolg van verrassingen in de ondergrond en tijdsvertragingen als gevolg van de vernietiging van een milieuvergunning. Het meerwerk had een grote impact op de algemene post onvoorzien die daalde tot € 18.5 miljoen.

Op basis van deze ervaringen werd besloten om het resterende budget onvoorzien (€ 18.5 miljoen) te verhogen met € 43.8 miljoen tot € 62.3 miljoen om toekomstige onvoorziene zaken op te vangen. In de financiële prognose einde werk werd aangegeven dat hierdoor het vereiste totale budget voor meerwerk en onvoorzien van gemiddeld ruim 4% (zoals vastgesteld bij het go-besluit) tot gemiddeld 8% steeg. De enquêtecommissie acht het correcter om te stellen dat de algemene post onvoorzien (categorie D) opnieuw aangevuld werd tot ongeveer 5% daar het resterende deel van de post onvoorzien dat al was aangewend voor zeker meerwerk.

De VAT-kosten werden verhoogd om de langere looptijd van het project Noord/Zuidlijn te financieren (verschuiving van einddatum van 2008/2009 naar oktober 2011), het management en het toezicht op de bouw te versterken, hogere kosten ten gevolge van eisen van vergunningverleners en juridisch advies te dekken alsook om een extra reservering voor archeologie (€ 5.8 miljoen) en leefbaarheidvoorzieningen rond de bouwplaatsen (€ 4 miljoen) aan te leggen.

#### 2005: Verhoging projectkosten met € 26 miljoen

Bij de prognose einde werk van 2005 (peildatum Q4 2004) waren het voornamelijk de VAT-kosten die werden verhoogd (€ 24.2 miljoen). Dit werd met name veroorzaakt door het verzwaren van de ondersteuning van contractmanagement op het gebied van planning, claim- en risicomanagement, meer toezicht en de inzet van claimconsultants, ontwerpoptimalisaties en versterking van het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

#### 2006: Verhoging van de projectkosten met € 44.9 miljoen

In 2006 werd het budget voor de projectkosten met € 44.9 miljoen verhoogd. Dit is de optelsom van € 24.6 miljoen hogere bouwkosten ten gevolge van de complexe werkzaamheden onder het Centraal Station en extra investeringen in veiligheidsmaatregelen, € 16.3 miljoen<sup>462</sup> hogere VAT-kosten om het project Noord/Zuidlijn te versterken op het gebied van risicoanalyse en kostenbewaking conform het advies van Sorgdrager en € 4 miljoen bijkomende kosten voor de in 2005 afgesloten wettelijke aansprakelijkheidsverzekering.

De verhoging van de projectkosten werd goedgekeurd door de raad op 21 juni 2006.

#### 2007: Verhoging van de projectkosten met € 126 miljoen

In het tweede kwartaal van 2007 werden de projectkosten verhoogd voor een totaal bedrag van € 124 miljoen, bestaande uit € 99.8 miljoen hogere bouwkosten en € 24.2 miljoen extra VAT-kosten. Dit bedrag was in eerste instantie bestemd voor kosten die gemoeid waren met het beheersbaar maken van de contracten, die nog open einden bevatten. Het ging dan om de bouwcontracten met een gemeenschappelijk domein (Centraal Station) en stelposten (de drie Diepe stations in de binnenstad). Bij de vaststelling van de gemeentebegroting voor 2007 voorzag de raad reeds een dekking van € 83 miljoen, voor het beheersbaar maken van deze contracten alsook voor overige financiële tegenvallers in het project Noord/Zuidlijn. In het raadsbesluit van 4/5 juli 2007

<sup>462</sup> De oorspronkelijke stijging van de VAT-kosten bedroeg € 39.4 miljoen maar het Projectbureau Noord/Zuidlijn wil hiervan een deel (€ 23.1 miljoen) uitonderhandelen met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Details zijn terug te vinden in *paragraaf X.4.3*.

werd het bedrag dat was vrijgemaakt opgetrokken van € 83 miljoen naar € 124 miljoen om de prognose einde werk volledig te dekken.

In het derde en vierde kwartaal werd het budget voor de VAT-kosten verlaagd met € 6.1 miljoen wegens ontvangen rente en werd het budget voor de CAR (Construction All Risk) verzekering verhoogd met € 8.1 miljoen (bijkomende kosten). Dit leidde tot een extra verhoging van het totale projectbudget met € 2 miljoen. Daarom stegen de harde projectkosten in 2007 met € 126 miljoen.

Tot slot vond er een overboeking plaats van de post VAT-kosten naar bijkomende kosten voor het budget van corporate communicatie (€ 4.5 miljoen), dit had geen impact op het totale projectbudget.

#### 2008: Verhoging van de projectkosten met € 171.3 miljoen

Op 4 juni 2008 ging de raad akkoord met de prognose einde werk 2008 (peildatum Q4 2007) die een verhoging van het projectbudget voorzag met € 121.4 miljoen. Dit bedrag bestond uit € 72.6 miljoen hogere bouwkosten (inclusief indexeringsrisico van € 35 miljoen), € 1 miljoen bijkomende kosten en € 48.8 miljoen VAT-kosten. Naast een tekort van € 35 miljoen ten gevolge van een verschil tussen de gemeentelijke en projectindexering werd als verklaring voor de stijging van de bouwkosten vooral de tegenslagen bij de bouw van de stations in de binnenstad aangehaald. Bij de VAT-kosten kwam de besparingsdoelstelling die bij de prognose einde werk 2006 (Q4 2005) was ingevoerd te vervallen en werden contractteams en stafafdelingen verzwaaard.

Daarnaast werd in de tweede helft van 2008 € 49.9 miljoen overgeboekt van het risicofonds naar de harde bouwkosten. Deze overboeking vond plaats om de financiële gevolgen van de nieuwe overeenkomst met de aannemer van de Diepe stations, Max Bögl te verwerken in de harde projectkosten. Daarvoor was in 2007 een voorziening in het risicofonds (E-risico) aangelegd. Dit maakt dat de totale projectkosten in 2008 met € 171.3 miljoen (€ 121.4 miljoen bij prognose einde werk plus € 49.9 miljoen overboeking uit risicofonds) toenamen.

#### 2009: Verhoging van de projectkosten met € 81.5 miljoen

De prognose voor 2009 (peildatum Q4 2008) werd op 10-11 juni 2009 goedgekeurd door de raad. Hiermee stegen de bouwkosten met € 26.1 miljoen. Dit bedrag bestond voornamelijk uit een indexeringsverschil van € 8 miljoen (verkregen indexeringsbudget Rijk versus vergoeding aannemers voor loonen prijsbijstellingen zoals contractueel overeengekomen) en terugname van de aanbestedingskans (€ 10.2 miljoen) die bij de prognose einde werk 2006 (Q4 2005) werd opgenomen voor de contracten spoortechniek en afbouw. De VAT-kosten stegen met € 23.9 miljoen, de bijkomende kosten met € 31.5 miljoen.

#### *b/ Analyse evolutie risicofonds tijdens uitvoeringsfase*

De evolutie van het risicofonds tijdens de uitvoeringsfase, met name de aanwending van reserves, verhogingen van reserves en jaarlijkse indexering, is samengevat in *Tabel 12*. De belangrijkste vaststellingen uit deze tabel zijn:

- Het risicofonds is tijdens de uitvoeringsfase (2003-2009) met € 315.5 miljoen gestegen. Dit bedrag bestaat uit een effectieve verhoging van het risicofonds voor € 376.3 miljoen, een overboeking van het risicofonds aan

- de projectkosten (gebruik van reserves) met € 79.9 miljoen en een indexatieaanpassing van € 19.1 miljoen;
- Het risicofonds werd vier maal verhoogd om onzekere bouw- en VAT risico's (categorie E en C (vanaf 2007)) op te vangen: in 2006 (€ 3.5 miljoen), in 2007 (€ 44.5 miljoen), in 2008 (€ 114.3 miljoen) en in 2009 (€ 214 miljoen).

**Tabel 12: Detailoverzicht evolutie van het risicofonds (2002 – 2009)**

	Budget	Aanwending	Verhoging	Jaarlijkse indexering	Totale toename inclusief indexering	Prognose einde werk
2003 (Q4 2002)	82.4	-30.0		3.0	-27.0	55.4
2004 (Q4 2003)	55.4			2.1	2.1	57.5
2005 (Q4 2004)	57.5			2.0	2.0	59.5
2006 (Q4 2005)	59.5		3.5	2.2	5.7	65.2
2007 (Q4 2006)	65.2		44.5	1.9	46.4	111.6
2008 (Q4 2007)	111.6	-49.9	114.3	7.9	72.3	183.9
2009 (Q4 2008)	183.9		214.0		214.0	397.9
		<b>-79.9</b>	<b>376.3</b>	<b>19.1</b>	<b>315.5</b>	

Bron: Policy Research Corporation op basis van openbare kwartaalverslagen 2002-2008 en de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008)

De toename van het risicofonds in 2007 (Q4 2006) met 44.5 miljoen was het gevolg van stijgende bouw- alsook VAT-risico's. De grootste bouwrisico's waren afkomstig uit het contract Centraal Station en de cluster binnenstad. In het contract Centraal Station werden afspraken gemaakt met de aannemer over de planning en de verdeling van vertragingskosten. Hoewel hiermee de kans op verdere vertragingskosten werd verkleind, werden hiervoor risicoserveringen opgenomen. In de cluster binnenstad werd een risicopot opgenomen voor de afwikkeling van de tijdsclaim van Max Bögl, de aannemer van de Diepe stations. De risico's voor de VAT-kosten hielden verband met een kans op verdere verlenging van het project Noord/Zuidlijn met maximaal 9 maanden en eventuele verzwaaring van het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

In 2008 (Q4 2007) was de stijging van het risicofonds voornamelijk toe te wijzen aan een verandering in de methode van risicoberekening. Risico's in categorie C, die vroeger onderdeel vormden van de bouwkosten, werden bij het risicofonds gevoegd. De verwachtingswaarde van nauwelijks te beïnvloeden risico's (C-risico's) bedroeg € 94.2 miljoen, de verwachtingswaarde van beïnvloedbare risico's (E-risico's) bedroeg € 83.6 miljoen (na beheersing) en € 179.8 miljoen (voor beheersing). Gemiddeld bedroeg het eindsaldo van C en E-risico's € 225.9 miljoen. Daar er slechts € 111.6 miljoen beschikbaar was in het risicofonds werd het fonds met € 114.3 miljoen verhoogd.

In 2009 (Q4 2008) werd het risicofonds met € 214 miljoen verhoogd (€ 176 miljoen extra bouwrisico's, € 30.6 miljoen extra VAT-risico's en € 7.4 miljoen voor overige risico's). Van dit bedrag was meer dan de helft toe te wijzen aan de Vijzelgracht incidenten.

*c/ Specifieke risico's: BTW en indexering*

In het project Noord/Zuidlijn werden bij het go-besluit in oktober 2002, twee specifieke projectrisico's geïdentificeerd: BTW en indexering. Voor beide risico's heeft de gemeente een rechtzaak gevoerd tegen het Rijk.



Het **BTW-*risico*** is het verschil tussen de betaalde omzetbelasting en de omzetbelasting die wordt vergoed door het Rijk in de periode tot 1 januari 2003. Sinds 2003 is het BTW compensatiefonds in werking. De gemeente heeft in maart 2003 een procedure voor het Gerechtshof gewonnen over de teruggave van alle omzetbelasting. De staatssecretaris van financiën is in cassatie gegaan, maar op 12 september 2008 heeft de Hoge Raad de uitspraak van het Gerechtshof bevestigd. Het BTW-*risico* van € 15 miljoen dat bij het go-besluit in het risicofonds was opgenomen kwam daarmee te vervallen.

Naast het BTW *risico* bestond er bij het go-besluit in oktober 2002 ook het ***indexrisico***. Jaarlijks wordt tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn aan de aannemers van de lopende contracten een indexvergoeding uitbetaald. Deze index is contractueel geregeld volgens de zogenaamde GWW<sup>463</sup>-methodiek. De gemeente ontvangt op haar beurt jaarlijks een indexering van het Rijk volgens de zogenaamde IBOI<sup>464</sup>-systematiek. Het *indexrisico* betreft het verschil tussen de door de gemeente budgettair aangenomen index op de Rijkssubsidie, de GWW-index en de daadwerkelijke index die het Rijk toekent, namelijk de IBOI. Voor dit *risico* werd geen dekking voorzien daar de gemeente er bij het go-besluit vanuit ging dat disproportionele verschillen tussen de twee indexen zich niet zouden voordoen<sup>465</sup>. Dit gebeurde echter wel. Nadat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in februari 2004 de bezwaren van de gemeente op de indexering van de Rijkssubsidie voor de periode 2000-2003 had afgewezen tekende de gemeente beroep aan bij de Rechtbank<sup>466</sup>.

De Rechtbank in Haarlem besloot in juli 2006 ten gunste van het Rijk. Het college tekende hoger beroep aan, maar dit werd begin 2008 ongegrond verklaard. De Raad van State oordeelde dat het Rijk de vergoeding voor loon- en prijsstijgingen over de jaren 2000-2003 niet hoefde te wijzigen. Voor wat betreft de periode na 2003 oordeelde de Raad van State dat de minister niet langer aan de IBOI-index kan vasthouden als het verschil tussen de IBOI en de GWW-index te groot wordt. De uitspraak van de Raad van State bood dus de ruimte voor de gemeente en het Rijk om opnieuw rond de tafel te gaan zitten voor wat betreft de periode na 2003<sup>467</sup>.

Op 4 juni 2008 keurde de raad de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) goed en werden de meerkosten ten opzichte van de Rijksindexering over de periode 2002 tot en met 2007 ter waarde van € 91.5 miljoen ten laste gebracht van de gemeentelijke begroting. Het budgettair tekort voor de jaren 2000 en 2001 was reeds gedekt. Vanaf de prognose einde werk 2009 (Q4 2008) wordt uitgegaan van een realistische indexering van de projectkosten, gebaseerd op de feitelijke ontwikkeling van de prijsindex van het project Noord/Zuidlijn van de twee jaren daarvoor.

463 Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW-index).

464 Index Bruto Overheidsinvesteringen.

465 Raadsvoordracht, *Start aanleg Noord/Zuidlijn*, 30 september 2002: "Disproportionele verschillen tussen deze twee indexen zullen zich niet voordoen, maar uitsluiten van een nadelig verschil voor de komende negen jaar kan de gemeente niet. De gemeente zal van dit eventuele verschil – evenals van de indexering van het gemeentelijk aandeel zelf – jaarlijks de balans opmaken."

466 Openbaar kwartaalrapport Q2 2004.

467 Openbaar kwartaalrapport Q1 2008.

d/ *Vergelijking kostenstijging project Noord/Zuidlijn met andere infrastructurele projecten*

In deze paragraaf wordt een beknopte vergelijking gemaakt van de kostenstijging van het project Noord/Zuidlijn met de projecten Betuweroute en HSL-Zuid. Daar de verschillende budgetten niet altijd zonder meer vergelijkbaar zijn wordt deze analyse enkel op hoofdlijnen gemaakt. Aandacht gaat met name uit naar de impact van scopewijzigingen.

Gebaseerd op een analyse van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 2003 heeft de commissie Duivesteijn in 2004 de kostenverhogingen voor andere grote infrastructurele projecten in Nederland onderzocht: de Betuweroute en de HSL-Zuid. Kostenverhogingen werden ingedeeld in de volgende categorieën:

- *Indexatie*: aanpassing van het projectbudget aan de ontwikkelingen van het prijspeil;
- *Politieke besluitvorming (moties en inspraakresultaten)*: dit betreft scopewijzigingen (veranderingen in de projectdefinitie) die de aard en de omvang van het project wijzigen;
- *Herijking van de raming en mee- en tegenvallers*: dit zijn globaal te optimistische ramingen die tot meerkosten leiden. Alle budgetverhogingen die niet het gevolg zijn van compensatie voor reguliere prijsstijging en scopewijzigingen of -versoberingen (zoals gelabeld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat) werden in deze categorieën ondergebracht.

In het rapport van de commissie Duivesteijn werd de planologische kernbeslissing als startpunt genomen. Om een vergelijking met het project Noord/Zuidlijn te maken wordt als ijkpunt het principebesluit tot aanleg uit november 1996 gehanteerd. In *Tabel 13* zijn de kostenverhogingen van de drie projecten vergeleken. Risicoreserveringen werden buiten beschouwing gelaten.

**Tabel 13: Kostenverhogingen Betuweroute, HSL-Zuid en project Noord/Zuidlijn (in € miljoen)**

Categorie	Betuweroute*	HSL-Zuid**	Noord/Zuidlijn***
Planologische kernbeslissing ( <i>deel 1</i> ) / Principebesluit tot aanleg	2 335	2 659	817
Indexatie	39%	32%	50-55%
Herijking raming	8%	-	90-95%
Politieke besluitvorming en scopewijzigingen	52%	76%	15-20%
Saldo mee- en tegenvallers	7%	15%	-
<b>Totale kostenverhoging</b>	<b>106%</b>	<b>123%</b>	<b>169%</b>

\* *De analyse voor de Betuweroute werd uitgevoerd voor de periode 1992-2003, de Betuweroute werd opgeleverd in 2007*

\*\* *De analyse voor de HSL-Zuid werd uitgevoerd voor de periode 1994-2003", het project werd opgeleverd in 2008; voor de HSL-Zuid omvatten scopewijzigingen ook grote budgetoverhevelingen die zijn ontstaan doordat naderhand wegenbudgetten voor de A16 en A4 zijn toegevoegd*

\*\*\* *De analyse voor het project Noord/Zuidlijn werd uitgevoerd voor de periode 1996-2009*

Bron: Policy Research Corporation op basis van het Hoofdrapport commissie Duivesteijn, 2004 aangevuld met Noord/Zuidlijn data

Bij de Betuweroute en de HSL-Zuid vertegenwoordigt de categorie politieke besluitvorming en scopewijzigingen, met respectievelijk 52% en 76%, een

fors aandeel van de kostenverhogingen. De commissie Duivesteijn, die de kostenevolutie van deze projecten nader heeft bestudeerd geeft aan dat dit verscheidene oorzaken kan hebben: de politieke besluitvorming kan uit de hand gelopen zijn of er werd onvoldoende geanticipeerd op de maatschappelijke gebruikseisen en randvoorwaarden. Niettemin zijn scopewijzigingen en politieke besluitvorming veruit de grootste veroorzaker van kostenoverschrijdingen bij zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid. Meerwerk ten gevolge van een herijking van de ramingen of tegenvallers in de bouw vertegenwoordigt bij deze projecten 'slechts' 15% van de oorspronkelijke kosten ten tijde van de planologische kernbeslissing.

In november 1996 bedroegen de totale projectkosten voor de Noord/Zuidlijn € 817 miljoen. In het project Noord/Zuidlijn werden scopewijzigingen vooral doorgevoerd voorafgaand aan het go-besluit in oktober 2002. Een belangrijke scopewijziging in deze periode betreft de tracéwijziging van Boerenwetering naar Ferdinand Bolstraat wat geraamd werd op NLG 150 miljoen of € 68 miljoen. Na het go-besluit werden scopewijzigingen voor het grootste gedeelte buiten het projectbudget geplaatst. Over de periode 1996-2009 schat de enquêtemissie Noord/Zuidlijn de totale kostenstijging ten gevolge van scopewijzigingen in het project Noord/Zuidlijn op ongeveer € 150 miljoen<sup>468</sup>. Dit betekent dat het aandeel van kostenverhogingen ten gevolge van scopewijzigingen in het project Noord/Zuidlijn 'slechts' 15-20% van de oorspronkelijke kosten bedraagt in vergelijking met 52%-76% bij de Betuweroute en HSL-Zuid. De grootste kostenverhogingen zijn in het project Noord/Zuidlijn toe te wijzen aan meerwerk (herijking ramingen, tegenvallers in de bouw) tijdens de uitvoeringsfase van het project. Dit meerwerk bedraagt 90-95% van de oorspronkelijke kosten zoals die geraamd werden bij het principebesluit tot aanleg in 1996. Bij de Betuweroute en de HSL-Zuid bedraagt dit 'slechts' 15%.

### **X.3.3. Evolutie bouwkosten 2002-2009: detailanalyse complexe contracten**

Tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn werd het bouwkostenbudget van de Noord/Zuidlijn jaarlijks overschreden. De totale toename van de bouwkosten vanaf het go-besluit in 2002 tot aan de financiële prognose van 2009 (Q4 2008) bedraagt € 525.3 miljoen<sup>469</sup>. De grootste kostenstijgingen doen zich voor in de cluster binnenstad, met name in de contracten *Diepe stations* (€ 192.2 miljoen), *Centraal Station* (€ 157.1 miljoen) en *Boortunnels* (€ 44.6 miljoen). Deze drie contracten samen zijn verantwoordelijk voor 75% van de totale stijging van de bouwkosten.

In deze paragraaf wordt de evolutie van de bouwkosten voor de drie contracten Centraal Station, Diepe stations en Boortunnels nader geanalyseerd en worden de achterliggende oorzaken van stijgende bouwkosten toegelicht. In de analyse is een klein gedeelte van de bouwkosten niet opgenomen. De analyse van de bouwkosten spitst zich namelijk toe op de werkzaamheden

<sup>468</sup> Volgende bedragen worden meegerekend als scopewijzigingen in de periode 1996-2009: € 68 miljoen tracéwijziging (1997), € 25 miljoen voor kunst, voorlichtingscentrum, instandhouding stations en aanvullende proeven (1998), € 16 miljoen aanpassing programma van eisen, € 3.5 miljoen omleiding GVB, € 18 miljoen Passage NS (2000) en 3.5% (gemiddelde van scopewijzigingen in drie complexe contracten) van de totale harde budgetoverschrijding tijdens de uitvoeringsfase (€ 571.1 miljoen) wat uitkomt op ongeveer € 20 miljoen.

<sup>469</sup> Dit bedrag is inclusief indexering, de bouwkostenstijging exclusief indexering bedraagt 322.6 miljoen.

zoals die oorspronkelijk deel uitmaakten van de afgesloten contracten. De overige werkzaamheden (onder andere grondwerk en tijdelijke maatregelen) waren hierin niet opgenomen.

Voor elk contract wordt de prognose peildatum Q4 2002 vergeleken met de prognose peildatum Q4 2008 (inclusief C-risico's). De vergelijking wordt uitgevoerd met de prognose Q4 2002 en niet met de initiële aanneemsommen van de drie contracten omdat deze niet op eenzelfde tijdstip en prijspeil ondertekend zijn. Hierdoor is het objectiever om voor alle drie de contracten eenzelfde referentiepunt (prognose Q4 2002) als vergelijkingsbasis te gebruiken. Wel wordt in onderhavige analyse af en toe naar de initiële aanneemsommen van de getekende contracten verwezen. De vergelijking wordt uitgevoerd met de prognose peildatum Q4 2008, inclusief C-risico's. Vanaf de prognose peildatum Q4 2007 werden de C-risico's overgeboekt naar het risicofonds maar om een juiste vergelijkingsbasis met Q4 2002 te behouden worden de C-risico's nog meegenomen in de analyse van de bouwkosten. Hierdoor zijn de kostenstijgingen voor de complexe contracten vermeld in de hierna volgende figuren hoger dan de kostenstijgingen vermeld aan het begin van deze paragraaf.

Per contract worden de kostenstijgingen uitgesplitst in verschillende categorieën waarvan er 3 steeds terugkomen: de *originele aanneemsom*, de *indexering*<sup>470</sup> en *meerwerk en onvoorzien*<sup>471</sup>. Daarnaast zijn er nog contractspecifieke categorieën zoals *stelposten*, *gemeenschappelijk domein* en *contract-specifiek risicofonds*.

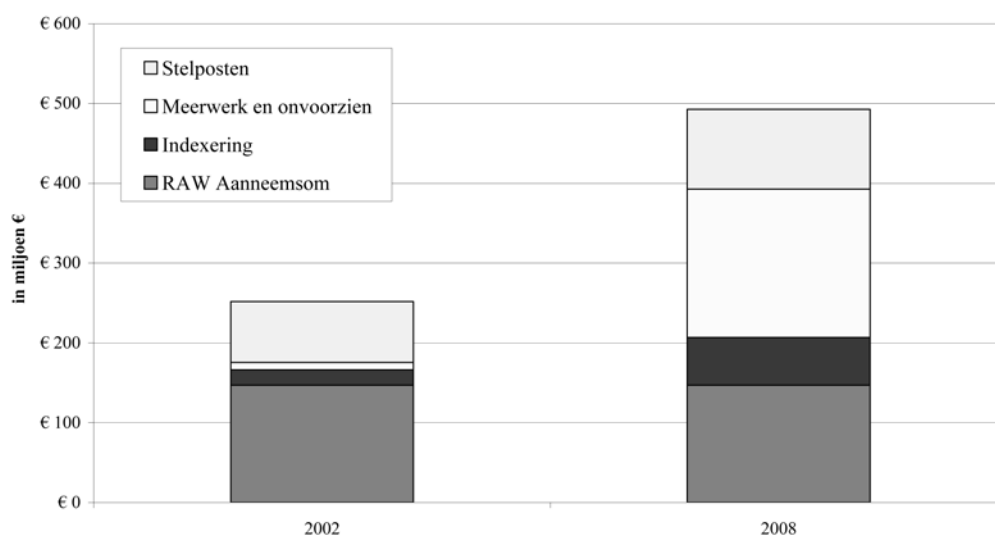
a/ *Detailanalyse bouwkosten contract Diepe stations*

De contractsom (€ 223.2 miljoen) voor het contract Diepe stations bestond uit € 147.2 miljoen als RAW-aanneemsom en € 76 miljoen voor stelposten. Daarnaast was er in de algemene post onvoorzien van 4.2% een reservering gemaakt van € 8.8 miljoen voor het contract Diepe stations. Dit bracht de totale bouwkosten voor het contract Diepe stations bij de start van het contract op € 232 miljoen. Eind 2002 was de prognose al gestegen tot € 251.7 miljoen<sup>472</sup>. De detailevolutie van de bouwkosten van de Diepe stations is voorgesteld in *Figuur 13*.

470 Indexering wordt door het Advies- en Projectbureau Noord/Zuidlijn steeds als een stijging van de bouwkosten gerapporteerd. Het is belangrijk dit te nuanceren daar in beginsel indexering enkel een aanpassing van het prijspeil inhoudt en geen netto kostenstijging betekent.

471 In de categorie meerwerk en onvoorzien bevinden zich ook de zogenaamde C-risico's, deze risico's werden vanaf 2008 niet langer bij de bouwkosten maar bij het algemene risicofonds gerapporteerd; om uniformiteit te behouden zijn de mutaties in de C-risico's in 2008 ook nog meegeteld in de categorie meerwerk en onvoorzien; sommige C-risico's kunnen ook betrekking hebben op de stelposten (in het contract Diepe stations) of het gemeenschappelijk domein (in het contract Centraal Station) waardoor de categorie meerwerk en onvoorzien mogelijk licht overschat is.

472 Het verschil tussen € 232 miljoen en € 251.7 miljoen is met name toe te wijzen aan indexering.

**Figuur 13: Evolutie bouwkostenprognose Diepe stations**


	2002	2008	Stijging	
			Absoluut	%
□ Stelposten	76.0	100.0	24	10%
□ Meerwerk en onvoorzien	9,5	186.1	176.6	73%
■ Indexering	19.0	59.7	40.7	17%
■ RAW aanneemsom	147.2	147.2	0	0%
<b>Totaal</b>	<b>251.7</b>	<b>493.0</b>	<b>241.3 (+ 96%)</b>	<b>100%</b>

Bron: Policy Research Corporation op basis van de Financiële rapportage d.d. 10/12/2002 en Topsheets Q4 2008 periode 8

De huidige prognose (Q4 2008) van de bouwkosten voor dit contract bedraagt € 493 miljoen<sup>473</sup>. Dit betekent dat de bouwkosten van de Diepe stations bijna verdubbeld zijn (stijging van € 241.3 miljoen) ten opzichte van het go-besluit in oktober 2002<sup>474</sup>. Het grootste deel van de stijging is toe te wijzen aan een toename van meerwerk en onvoorzien (73%). De overige posten zijn indexering (17%) en stelposten (10%). De toename van meerwerk en onvoorzien is voornamelijk toe te schrijven aan vertragingen, omgevingsproblemen en fysiek onvoorzien omstandigheden. De opgelopen vertragingskosten door het stilleggen van de werken bevinden zich onder andere in deze categorie.

Dat stelposten 'slechts' 10% van de kostenstijgingen vertegenwoordigen kan genuanceerd worden gegeven het feit dat zeer veel claims (meerwerk en

473 De opbrengst van de parkeergarage (€ 24 miljoen) werd in deze analyse niet meegenomen omdat hiermee een vertroebeld beeld van de kostenstijging kan ontstaan. De opbrengst van de parkeergarage is immers een manier om de projectkosten te dekken.

474 Wegens het gebrek aan detaildata in 2002 is er een benadering gebruikt voor de indexering en stelposten, om de overschrijdingen per categorie weer te kunnen geven; er wordt vanuit gegaan dat de stelposten in Q4 2002 nog steeds € 76 miljoen bedragen zoals opgenomen in het contract en dat de stijging tot € 95 miljoen volledig aan indexering is toe te wijzen.

vertragingen) ontstaan zijn bij de start van de werkzaamheden. Deze start van de werkzaamheden had voornamelijk betrekking op de stelpost diepwanden. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn die de eerste jaren van de uitvoering meemaakte bevestigde dit tijdens zijn openbaar verhoor en gaf aan dat 90% van de claims voor meerwerk en vertragingen (onrechtstreeks) verbonden was aan de open einden (lees stelposten voor het contract Diepe stations) in de contracten. Deze meerkosten door deze claims worden in het bouwbudget niet toegewezen aan de categorie stelposten maar aan de categorie meerwerk en onvoorzien.

*b/ Detailanalyse bouwkosten Centraal Station*

Het contract Centraal Station (totale aanneemsom € 155.1 miljoen) is opgebouwd uit twee componenten: een RAW-gedeelte voor niet-ervaringsoverstijgende elementen (€ 112.3 miljoen) en een gemeenschappelijk domein voor ervaringsoverstijgende elementen ("target"-prijs € 42.8 miljoen). Hiernaast is er een voorziening getroffen in de vorm van een contractspecifiek risicofonds voor een bedrag van € 9.1 miljoen om de risico's gelinkt aan het gemeenschappelijk domein op te vangen en een post onvoorzien van € 7.5 miljoen, dus in totaal € 171.6 miljoen. Eind 2002 ging de prognose al uit van een totaal bedrag van de bouwkosten van € 179 miljoen<sup>475</sup>.

De huidige prognose (Q4 2008) bedraagt € 380.5 miljoen, dit betekent een stijging van de bouwkosten met € 201.5 miljoen ten opzichte van Q4 2002. Deze stijging is voor 46% toe te wijzen aan meerwerk en onvoorzien, voor 29% aan indexering<sup>476</sup> en voor 28% aan het gemeenschappelijk domein. Het contractspecifiek risicofonds is gedaald met 3%.

De belangrijkste budgetoverschrijdingen bij het Centraal Station worden veroorzaakt door kostenstijgingen in meerwerk en onvoorzien en in het gemeenschappelijk domein. De toename van het budget voor meerwerk en onvoorzien wordt voor ongeveer een derde verklaard door vertragingkosten. Overige elementen die het budget hebben verhoogd zijn omgevingsfactoren, fysiek onvoorzien elementen (zoals obstakels in de grond), scopewijzigingen en problemen met de grondafvoer.

Het gemeenschappelijk domein in het contract Centraal Station is meer dan verdubbeld: van € 44.6 miljoen in 2002 naar € 101.1 miljoen in Q4 2008. De hoge kostenstijging van het gemeenschappelijk domein is mede te verklaren doordat deze werkzaamheden "ervaringsoverstijgend" waren waarbij de aangelegde voorzieningen onvoldoende bleken te zijn. De aannemer gaf als reden voor de kostenstijgingen aan dat de samenwerking met de gemeente uiterst moeizaam verliep en dat het contract Centraal Station vele mutaties en ontwerpwijzigingen heeft gekend. Meer specifiek hebben de sandwichwand en het emplacement buis-/boorpalen geleid tot een grote overschrijding. Deze activiteiten waren gebudgetteerd voor respectievelijk € 12 miljoen en € 18 miljoen en de prognose gaat momenteel uit van respectievelijk € 41 miljoen en € 40 miljoen voor deze werkzaamheden.

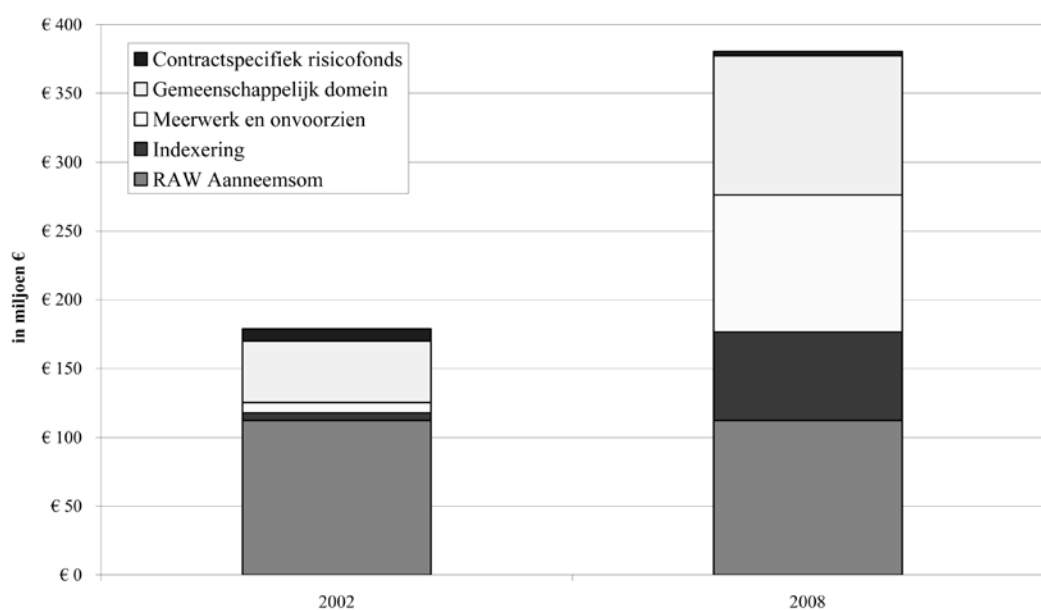
<sup>475</sup> Het verschil van ongeveer € 7 miljoen tussen de contractwaarde en waarde in Q4 2002 is voornamelijk toe te wijzen aan indexering.

<sup>476</sup> Om de overschrijdingen toe te wijzen aan de verschillende categorieën is in 2002 de assumptie gebruikt dat de aanneemsom opgedeeld kon worden in een gedeelte indexering en de oorspronkelijke aanneemsom beschreven in het contract. De categorie indexering is zowel de indexering van het RAW gedeelte als de indexering van het gemeenschappelijk domein.

Daarnaast vertegenwoordigt het gemeenschappelijk domein 17% van de totale bouwkostenstijging (exclusief indexering) van de Noord/Zuidlijn. Het gemeenschappelijk domein vormt daarmee een belangrijke oorzaak van de stijgende bouwkosten in het project Noord/Zuidlijn. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn die de eerste jaren van de uitvoering meemaakte, heeft in de openbare verhoren bovendien aangegeven dat 90% van de claims voor meerwerk en vertragingen (onrechtstreeks) verbonden was aan de open einden in de contracten. Voor het contract Centraal Station betreft dit het gemeenschappelijk domein.

De detailanalyse van de bouwkostenprognose van het contract Centraal Station is samengevat in *Figuur 14*.

**Figuur 14: Evolutie bouwkostenprognose Centraal Station**



	2002	2008	Stijging	
			Absoluut	%
■ Contractspecifiek risicofonds	9.1	3.3	- 5.8	- 3%
□ Gemeenschappelijk domein	44.6	101.1	56.5	28%
□ Meerwerk en onvoorzien	7.5	99.5	92.0	46%
■ Indexering	5.5	64.3	58.8	29%
■ RAW aanneemsom	112.3	112.3	0	0%
<b>Totaal</b>	<b>179.0</b>	<b>380.5</b>	<b>201.5 (+112%)</b>	<b>100%</b>

Bron: Policy Research Corporation op basis van de Financiële rapportage d.d. 10/12/2002 en Topsheets Q4 2008 periode 8

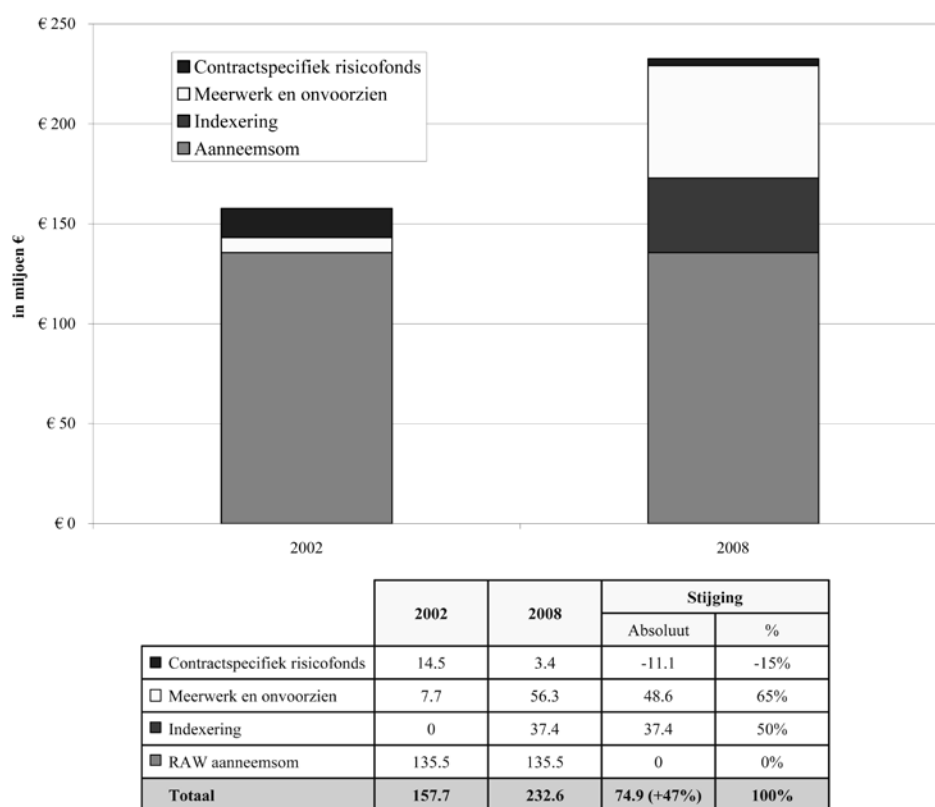
*c/ Detailanalyse bouwkosten contract Boortunnels*

De initiële aanneemsom van het contract Boortunnels was € 135.5 miljoen met daarnaast een post onvoorzien van € 7.7 miljoen en een aparte risicoreservering van € 14.5 miljoen, dus in totaal € 157.7 miljoen. De huidige prognose (Q4 2008) bedraagt € 232.6 miljoen, dit betekent een stijging van de

bouwkosten met € 74.9 miljoen (47%). Deze overschrijding is toe te wijzen aan meerwerk en onvoorzien (65%) en indexering (50%)<sup>477</sup>. Het contractspecifiek risicofonds is met 15% gedaald.

De sterke stijging van de kosten voor meerwerk en onvoorzien van het contract Boortunnels, met name in 2007 en 2008 is te wijten aan de heronderhandeling van het contract en het gedetailleerder inschatten van de risico's verbonden aan de Boortunnels, onder andere de problemen bij het Damrak waarbij de grond bevroren zal worden. Het eigenlijke boren is bovendien nog niet van start gegaan waardoor vele risico's en/of onvoorzien omstandigheden zich nog kunnen voordoen waarvoor reserveringen werden getroffen. Tijdens de uitvoering van dit contract zal het mogelijk meerwerk pas echt duidelijk worden. Een feit dat vast staat is dat de bijkomende reservering van € 500 miljoen die de commissie Veerman voorstelt met name bedoeld is om risico's met betrekking tot het boren op te vangen.

**Figuur 15: Evolutie bouwkostenprognose contract Boortunnels**



Bron: Policy Research Corporation op basis van de Financiële rapportage d.d. 10/12/2002 en Topsheets Q4 2008 periode 8

In vergelijking met de contracten Centraal Station en Diepe stations vertegenwoordigt indexering een groter aandeel in de kostenstijging van het contract

<sup>477</sup> Bij het contract Boortunnels was het mogelijk (door het constant blijven van de aanneemsom tot 2009) om de indexering zonder assumpties terug te rekenen tot 2003.



Boortunnels daar het eigenlijke boren nog moet starten. *Figuur 15* vat de evolutie van de bouwkostenprognose van het contract Boortunnels samen.

De overschrijdingen van de drie contracten: Diepe stations, Centraal Station en Boortunnels worden samengevat in *Tabel 14*. De contracten kennen overschrijdingen van 24% tot 85% (exclusief indexering, inclusief C-risico's), waarbij dient opgemerkt te worden dat het boren van de tunnels nog niet is gestart. De indexering is uit deze kostenoverschrijdingen gefilterd, omdat dit gaat om prijspeilaanpassingen.

**Tabel 14: Overzicht van kostenoverschrijdingen specifieke contracten (inclusief C-risico's)**

Contract	Contractnr.	Prognose 2002	Overschrijding (incl. index)	Overschrijding (excl. index)	Procentuele overschrijding (excl. index)
Diepe stations	5.2-7.2	€ 251.7 miljoen	€ 241.4 miljoen <sup>478</sup>	€ 181.7 miljoen	72%
Centraal Station	3.1/3.2	€ 178.9 miljoen	€ 201.6 miljoen	€ 137.4 miljoen	77%
Boortunnels	4.2	€ 157.7 miljoen	€ 74.8 miljoen	€ 37.4 miljoen	24%
<b>Totaal</b>		<b>€ 588.3 miljoen</b>	<b>€ 517.8 miljoen</b>	<b>€ 356.5 miljoen</b>	<b>60%</b>

Bron: Policy Research Corporation op basis van de Financiële rapportage d.d. 10/12/2002 en Topsheets Q4 2008 periode 8

#### **X.3.4. Dekking projectbudget**

In juni 1998 diende de gemeente Amsterdam haar subsidieaanvraag in bij het Rijk. Op dat moment ging de gemeente uit van de gebruikelijke 95/5-regeling voor wat betreft de Rijkssubsidie conform de Wet Beleid en Infrastructuurfonds. Op basis van de toenmalige raming van de projectkosten werd de gemeentelijke bijdrage in het projectbudget vastgesteld op € 49.9 miljoen en de rijksbijdrage op € 847.7 miljoen. Het Rijk besloot echter om een lumpsum subsidie aan te bieden en kocht alle risico's af. De afgifte van deze lumpsum-beschikking had verregaande financiële implicaties voor de gemeente. Alle meerkosten tijdens de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn kwamen hierdoor immers bij de gemeente te liggen.

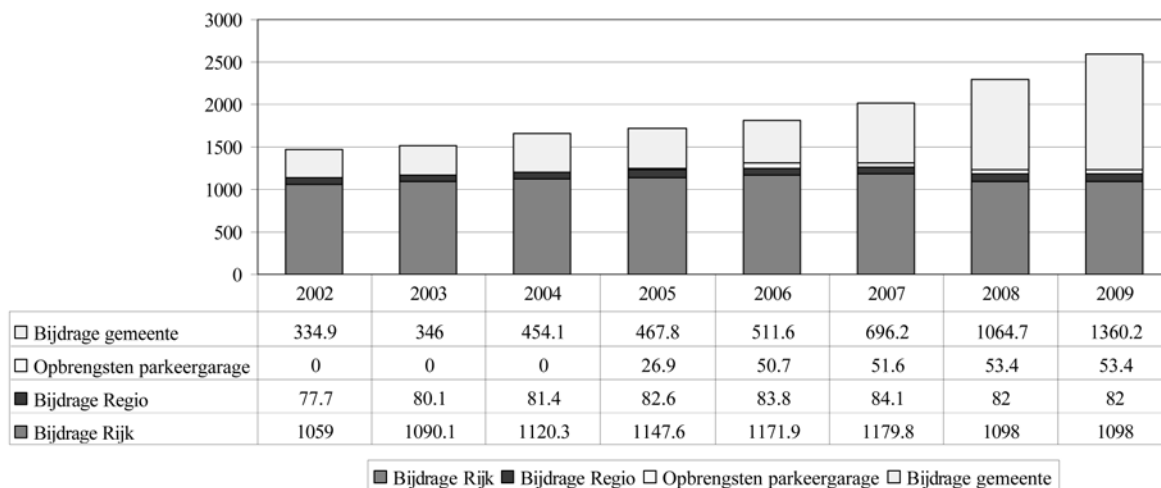
De absolute bijdrage van de gemeente aan het project Noord/Zuidlijn is in de periode 2002-2009 verviervoudigd, van € 334.9 miljoen in 2002 naar € 1 360 miljoen in 2009. Deze toename van de gemeentelijke bijdrage van € 1 025.3 miljoen wordt voor 52% aangewend om de hogere projectkosten te dekken en voor 37% voor bijkomende reserveringen in het risicofonds. De overige 11% stijging van de gemeentelijke bijdrage is toe te wijzen indexatie. Opgemerkt dient te worden dat het hierbij gaat over de prognose einde werk, met andere woorden, het bedrag dat de gemeente bij de oplevering van het project Noord/Zuidlijn bijgedragen zal hebben.

De evolutie van de dekking van de projectkosten en het risicofonds over de periode 2002-2009 wordt geïllustreerd in *Figuur 16*. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de bijdrage van de gemeente, de bijdrage van het

478 De opbrengst van de parkeergarage (€ 24 miljoen) werd niet mee in rekening gebracht.

Rijk, de bijdrage van de regio Amsterdam en de opbrengsten van de parkeergarage waarmee sinds 2005 rekening wordt gehouden.

**Figuur 16: Dekking projectkosten en risicofonds 2002 – 2009 (cumulatief, in € miljoen)<sup>479</sup>**



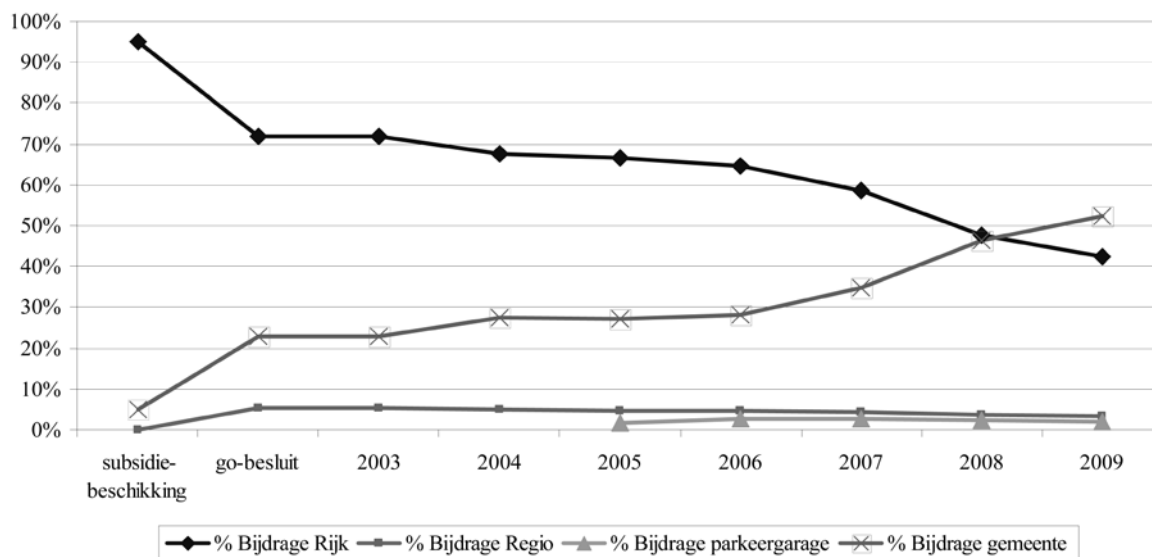
Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op de openbare kwartaalverslagen 2002-2008 en de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008)

De financiële gevolgen van jaarlijkse budgetoverschrijdingen voor de gemeente in combinatie met de afgifte van een lumpsumbeschikking door het Rijk worden tevens geïllustreerd in *Figuur 17*. Daar waar bij de subsidieaanvraag nog werd uitgegaan van een 95/5-regeling, droeg bij het go-besluit in oktober 2002 de gemeente al 22% bij aan het project Noord/Zuidlijn en het Rijk nog slechts 71%. Het overige deel werd bijgedragen door de regio Amsterdam (7%). Bij de prognose einde werk 2009 wordt het projectbudget voor 52% ingevuld met gemeentelijke bijdragen, voor 46% met Rijksmiddelen en voor 3% door een bijdrage van de regio Amsterdam. Voor de overige 2% wordt er gerekend op opbrengsten van de parkeergarage<sup>480</sup>.

479 In 2008 daalt de rijksbijdrage met € 91.5 miljoen en stijgt de gemeentelijke bijdrage met eenzelfde bedrag; dit bedrag betreft het inboeken van het verschil tussen de door de gemeente budgettair aangenomen index op de Rijkssubsidie (de GWW-index) en de daadwerkelijk toegekende IBOI die het Rijk hanteerde; de Raad van State oordeelde in het voordeel van het Rijk; dit werd verwerkt in de prognose einde werk 2008 (Q4 2007).

480 Met opbrengsten van de parkeergarage wordt rekening gehouden sinds de prognose einde werk 2005. In 2005 werden er opbrengsten ingeboekt voor € 26.9 miljoen, in 2006 voor een extra bedrag van € 22.1 miljoen. Het inboeken van de opbrengsten van de parkeergarage in 2006 voor een extra bedrag van 22.1 miljoen ging in tegen het advies van de Financiële Adviesgroep; dit wordt nader toegelicht in *paragraaf X.4.3*.

**Figuur 17: Procentuele bijdrage aan het projectbudget (1998 – 2009)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van de openbare kwartaalverslagen 2002-2008 en de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008)

#### **X.4. Bijstellingen in kostenprognoses**

In het project Noord/Zuidlijn worden de projectkosten jaarlijks doorgerekend tot het einde van het project. Deze jaarlijkse kostenprognoses bestaan voornamelijk uit bouwkosten en VAT-kosten. De prognose van de bouwkosten werd voor de samensmelting van Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn opgesteld door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De prognose van de VAT-kosten werd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn opgesteld. De Financiële Adviesgroep heeft sinds 2003 het mandaat om de integrale financiële prognose van het Projectbureau Noord/Zuidlijn te beoordelen, de projectdirecteur Noord/Zuidlijn te adviseren en te rapporteren aan de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

Vastgesteld wordt dat de jaarlijkse stijging van de bouw- en VAT-kosten meermaals naar beneden werd bijgesteld op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en/of de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn alvorens de prognose einde werk werd voorgedragen aan de raad. Bij de prognose einde werk 2006 bracht de Financiële Adviesgroep een negatief advies uit dat niet werd opgevolgd.

##### **X.4.1. Bijstellingen in prognoses van bouwkosten**

De **prognose van de bouwkosten** werd voorafgaand aan de samenvoeging van het Project-bureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn opgesteld door contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De contractmanagers stelden zogenaamde top-sheets op die de evolutie van de bouwkosten weergaven per contract. Deze top-sheets vormden de basis voor de prognose van de bouwkosten en derhalve voor de bespreking tussen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Eind 2007 werden het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn

samengevoegd. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn hanteert nog steeds top-sheets om de prognose van de bouwkosten op te volgen.

Bijstellingen in de prognoses van de bouwkosten konden doorgevoerd worden in de volgende stappen:

- Stap 0: Adviesbureau Noord/Zuidlijn (contractmanagers);
- Stap 1: Overleg tussen de bouw- en contractmanager en goedkeuring door de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn;
- Stap 2: Overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn;
- Stap 3: Directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn;
- Stap 4: Overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

Stap 0 en Stap 1 leidden tot de finale rapportage van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Bijstellingen in stap 2, 3 en 4 werden aangebracht op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn (al dan niet in overleg met de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn) of op initiatief van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

**Vaststellingen aangaande bijstellingen in de *bouwkosten prognoses* zijn:**

- Enkel in 2004 werd de bouwkostenprognose van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn conform gerapporteerd aan de raad; in 2005 werd de stijgende bouwkosten prognose neerwaarts bijgesteld met € 5.08 miljoen, in 2006 met € 29.32 miljoen<sup>481</sup> en in 2007 met € 23.37 miljoen<sup>482</sup>. De prognose van 2008 werd opgesteld door het Projectbureau Noord/Zuidlijn; het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn waren toen samen gevoegd;
- In 2005 werd een extra aanbestedingskans van € 5.08 miljoen opgenomen na overleg tussen de directies van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn. Het betrof een bijkomende aanbestedingsdoelstelling in de clusters Noord en Zuid. De aanbestedingskansen werden gemeld aan de raad en werden later ook daadwerkelijk gerealiseerd;
- In 2006 besloot de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn tot het inboeken van een harde besparingsdoelstelling op de nog aan te besteden contracten spoortechniek, bovenbouw en afbouw voor een bedrag van € 10.4 miljoen. Daarnaast werd een onzekere besparingskans opgenomen ter waarde van € 17 miljoen. De raad werd op de hoogte gesteld van het inboeken van deze aanbestedingsdoelstellingen, maar niet dat deze opgelegd werden door het Projectbureau Noord/Zuidlijn. In Q3 2007 en Q4 2008 werd de gehele besparingsdoelstelling van € 27.4 miljoen teruggenomen en werd de prognose van de aanbestedingen van dezelfde contracten bovendien herijkt en verhoogd met

<sup>481</sup> De bijstelling van € 29.32 miljoen in 2006 omvat een verlaging van de bouwkostenstijging met € 18.92 miljoen na overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en een verdere verlaging van € 10.4 miljoen door een aanbestedingsdoelstelling die door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd opgelegd aan het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

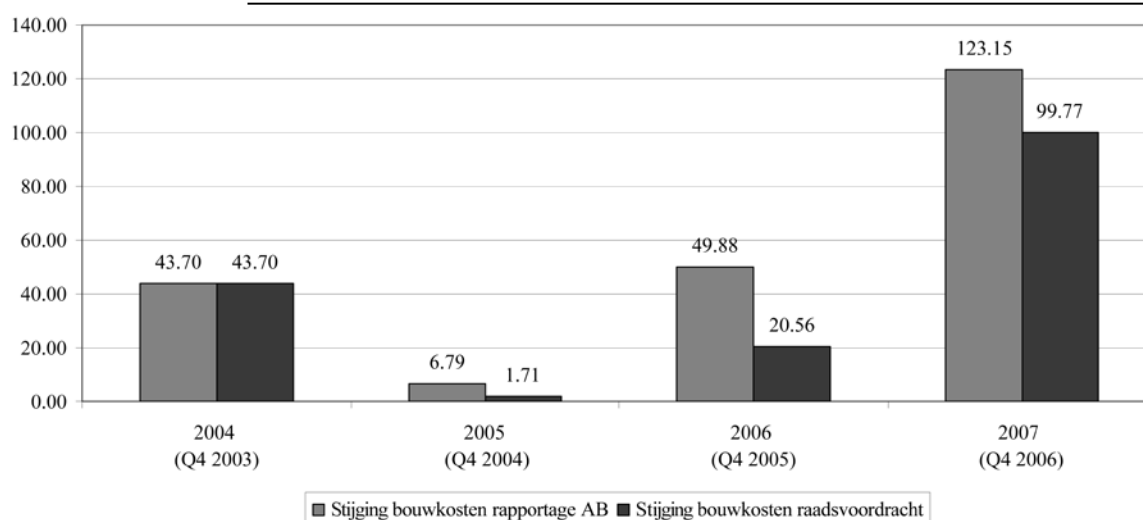
<sup>482</sup> De bijstelling van € 23.37 miljoen in 2007 omvat een bijkomende verhoging van de bouwkosten met € 8.94 miljoen op instigatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en een verlaging met € 32.31 miljoen na overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

€ 47 miljoen. De terugname van de besparingsdoelstellingen en de herijking van de prognose werden gemeld aan de raad;

- Bij de prognose van 2007 werd de stijging van de bouwkosten met € 32.3 miljoen verlaagd. Dit bedrag bestond voor € 18 miljoen uit besparingstargets waarmee het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet akkoord ging. De voorziene besparingsdoelstellingen werden slechts gedeeltelijk gemeld aan de raad, zonder vermelding van concrete bedragen.

Figuur 18 geeft voor de jaren 2004, 2005, 2006 en 2007 de prognose van de harde bouwkosten<sup>483</sup> weer zoals enerzijds gerapporteerd door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn (uitkomst stap 0-1) en anderzijds opgenomen in de raadsvoordracht (uitkomst stap 2-3-4). De bijstellingen worden vervolgens per prognose in detail toegelicht.

**Figuur 18 : Stijging bouwkosten: Rapportage Adviesbureau Noord/Zuidlijn versus raadsvoordracht (in € miljoen)<sup>484</sup>**



Jaar (rapport)	Rapportage CM	Overleg CM / BM & directie AB	Stijging bouwkosten rapportage AB	Bijstellingen			Totale bijstelling (stap 2-3-4)	Stijging bouwkosten raadsvoordracht
	Stap 0	Stap 1		Overleg directie PB/AB Stap 2	Directie PB Stap 3	Overleg directie PB / portefeuillehouder NZL Stap 4		
2004 (Q4 2003)	43.70	-	43.70	-	-	-	0.00	43.70
2005 (Q4 2004)	18.95	-12.16	6.79	-5.08	-	-	-5.08	1.71
2006 (Q4 2005)	48.18	1.69	49.88	-18.92	-10.40	-	-29.32	20.56
2007 (Q4 2006)	123.15	-	123.15	-	8.93	-32.31	-23.38	99.77

AB= Adviesbureau Noord/Zuidlijn; PB= Projectbureau Noord/Zuidlijn; CM= contractmanager Adviesbureau Noord/Zuidlijn; BM= bouwmanager Projectbureau Noord/Zuidlijn.

Bron: Policy Research Corporation op basis van conceptversies en finale versie financiële prognoses einde werk

483 Elk vierde kwartaalrapport (Q4) vormt het uitgangspunt voor de jaarlijkse financiële prognose einde werk.

484 De prognose einde werk 2008 (Q4 2007) werd opgesteld door het Projectbureau Noord/Zuidlijn daar het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn in de loop van 2007 werden samengevoegd. Er zijn in de prognose 2008 en 2009 geen opmerkelijke bijstellingen in de bouwkosten terug te vinden.

**2004: stijging bouwkosten zonder bijstelling**

Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn kondigde in het 4<sup>de</sup> kwartaalrapport 2003 een stijging van de bouwkosten aan met € 43.70 miljoen. Deze stijging werd conform opgenomen in de raadsvoordracht en door de raad goedgekeurd op 16 juni 2004.

**2005: stijging bouwkosten bijgesteld van € 18.95 miljoen naar € 1.71 miljoen**

– *Stap 0: € 18.95 miljoen*  
Contractmanagers rapporteerden eind 2004 een verwachte verhoging van de bouwkosten met € 18.95 miljoen<sup>485</sup>.

– *Stap 1: € 6.79 miljoen*  
Na overleg met de bouwmanagers en de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werd een aanbestedingskans van 10% opgenomen voor nog aan te besteden contracten in cluster Noord (Buikslotermeerplein, Van Hasseltweg en herinrichting Nieuwe Leeuwarderweg) en cluster Zuid (Europaplein). De stijgende prognose van de bouwkosten werd verlaagd met € 12.15 miljoen<sup>486</sup> en kwam uit op € 6.79 miljoen.

Daarnaast werd er nog eens 15% als meer onzekere marktkans (daling E-risico's in risicofonds) opgenomen voor dezelfde contracten.

– *Stap 2: € 1.71 miljoen*  
Overleg tussen de directies van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn leidde tot de beslissing om een extra aanbestedingskans van 5% of € 6.08 miljoen op te nemen voor nog aan te besteden contracten in cluster Noord (Buikslotermeerplein, Van Hasseltweg en herinrichting Nieuwe Leeuwarderweg) en cluster Zuid (Europaplein). De prognose werd bijgesteld en kwam – na een correctie van € 1 miljoen – uit op een verhoging van de bouwkosten met € 1.71 miljoen<sup>487</sup>.

Er werden door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn geen verdere bijstellingen aan de prognose doorgevoerd. Het bedrag van € 1.71 miljoen werd gerapporteerd aan en goedgekeurd door de raad op 14 juli 2005. De aanbestedingsdoelstellingen voor een totaal hard bedrag van ongeveer € 18 miljoen, ingevoerd in stap 1 en stap 2, werden gemeld aan de raad en werden later ook daadwerkelijk gerealiseerd.

485 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Financiële rapportage Bouwkosten Noord/Zuidlijn*, 22 oktober 2004.

486 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, Voortgangsrapport op projectniveau 4de kwartaal 2004, Risicotabel CM-BM in WA, concept 2.0 d.d. 24 januari 2004.

487 Adviesbureau Noord/Zuidlijn, *Financiële rapportage Bouwkosten Noord/Zuidlijn*, 21 december 2004 (toptop-sheet).

**2006: stijging bouwkosten bijgesteld van € 48.18 miljoen naar € 20.56 miljoen<sup>488</sup>**

- *Stap 0: € 48.18 miljoen*  
Contractmanagers rapporteerden eind 2005 een verwachte verhoging van de bouwkosten met € 48.18 miljoen.
- *Stap 1: € 49.88 miljoen*  
Overleg met de bouwmanagers en de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn leidde tot een extra stijging van de bouwkosten met € 1.69 miljoen. De aangepaste prognose kwam uit op een stijging van de bouwkosten met € 49.88 miljoen. Dit bedrag werd vanuit de directie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn gerapporteerd aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn.
- *Stap 2: € 30.96 miljoen*  
Overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn leidde tot verlaging van de bouwkostenstijging met € 18.92 miljoen. Kosten die na overleg lager werden ingeschat zijn onder andere grondstort in cluster Zuid (Europaplein) daar het station minder diep zou komen te liggen. Ook werden de aanbestedingskansen voor cluster Noord en Zuid, die werden ingeboekt in 2005, voor een hoger bedrag gerealiseerd. Daarnaast werd een meevaller verwacht op het budget voor funderingsversterking in het contract Boortunnels die aangewend kon worden voor andere mitigerende maatregelen<sup>489</sup>. Cumulatief leidde dit ertoe dat de bouwkostenstijging geraamd werd op € 30.96 miljoen.
- *Stap 3: € 20.56 miljoen*  
De directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn verwachtte te kunnen bezuinigen op toekomstige aanbestedingen voor een totaal bedrag van € 27.4 miljoen. Het betrof de nog aan te besteden contracten station Zuid-WTC, de afbouw van alle stations, spoortechnische installaties en diverse tijdelijke maatregelen. De besparing werd voor € 10.4 miljoen als 'hard' beschouwd, voor € 17 miljoen werd de besparing als 'kans' gezien (daling E-risico in het risicofonds). De stijging van de harde bouwkosten werd daarom verlaagd van € 30.96 miljoen naar € 20.56 miljoen.

Op 21 juni 2006 keurde de raad de verhoging van de bouwkosten met € 20.56 miljoen goed. De raadsvoordracht vermeldde dat aanbestedingskansen werden opgenomen en de prognose gaf aan dat er € 10.4 miljoen van deze kansen als 'hard' werden beschouwd. De raadsvoordracht en de prognose vermeldden echter niet dat deze aanbestedingskansen door het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden opgelegd. Deze aanbestedingskansen werden later volledig teruggenomen. In Q3 2007 is de € 17 miljoen besparing in het risicofonds komen te vervallen en in

488 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Tabel overzicht mutaties prognose 2012 Q4 2005*, 20 februari 2006; Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Toptop-sheet Q4 2005, stap 5 versie 2*, 1 maart 2006.

489 Op 14 juni 2006 ging de raad akkoord om het geraamd overschot van € 4.5 miljoen binnen het krediet voorzien voor casco- en funderingsherstel aan te wenden voor mitigerende maatregelen ten behoeve van vijf monumentale gebouwen in de binnenstad. In de raadsvoordracht (d.d. 16 mei 2006) werd aangegeven dat de prognose einde werk van 2006 (Q4 2005) hierop had geanticipeerd.

Q4 2008 werd de € 10 miljoen harde besparing teruggenomen. De prognose van de aanbestedingen van dezelfde contracten (spoorstechniek, bovenbouw en afbouw van de metrolijn) werden in Q4 2008 bovendien herijkt (op basis van een herziening van de risico-inventarisatie) en verhoogd met € 47 miljoen.

In het vertrouwelijke vierde kwartaalrapport van 2008 werd bovendien aangegeven dat, in vergelijking met andere grote aanbestedende diensten zoals Rijkswaterstaat en Prorail, het geen gangbare praktijk is om voorafgaande aan een (in de tijd nog ver weg gelegen) gunning mogelijke aanbestedingsvoordelen hard in te boeken.

**2007: stijging bouwkosten bijgesteld van € 123.15 miljoen naar € 99.77 miljoen<sup>490</sup>**

- *Stap 0: € 123.15 miljoen*  
Contractmanagers rapporteerden eind 2006 een verwachte verhoging van de bouwkosten met € 123.15 miljoen.
- *Stap 1 & stap 2: € 123.15 miljoen*  
Na overleg met de bouwmanagers werden geen wijzigingen aan de bouwkostenprognose doorgevoerd. Ook het overleg tussen de directies van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn leidde niet tot aanpassingen.
- *Stap 3: € 132.08 miljoen*  
Het Projectbeheersingsteam (P-team), een interne werkgroep binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn<sup>491</sup>, toetste en beoordeelde de rapportage van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn op basis van de feiten en verwachtingen die eind december 2006 bekend waren. Het team kwam uit op een noodzakelijke bijkomende verhoging van de bouwkosten met € 8.93 miljoen. De belangrijkste wijzigingen waren het opnemen van de resultaten van de onderhandelingen met Strukton/Van Oord (€ 0.4 miljoen), het opnemen van de onderhandelingsresultaten met Max Bögl (€ 7.4 miljoen), het aanpassen van de tijdsclaims van Max Bögl (€ 5 miljoen), besparingen in de cluster binnenstad (- € 0.5 miljoen) en de verschuiving van C-risico's naar E-risico's in de cluster installaties (- € 3.4 miljoen). De definitieve versie van het P-team rapport werd opgesteld op 23 januari 2007.
- *Stap 4a: € 112.27 miljoen*  
Op 23 januari 2007 meldde de projectdirecteur Noord/Zuidlijn per e-mail aan de manager financiën en planning, dat “*de wethouder (lees toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn) heeft gevraagd om een gesnoeide prognose waarin de circa € 130 miljoen kostenstijging met ongeveer € 20 miljoen wordt teruggebracht*”. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn heeft hier tijdens zijn openbaar verhoor over opgemerkt dat hij niet elke prognose automatisch de zijne maakte en kritische vragen formuleerde richting het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Bij zijn weten werd de kostenstijging niet naar beneden gehaald. Niettegenstaande werden de volgende bijstellingen doorgevoerd:

490 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Tabel Specificatie van mutaties in Q4 2006*; versie 16 februari 2007.

491 Het P-team bestaat uit de financieel manager, de planner en de kostendeskundige van het Projectbureau Noord/Zuidlijn.



- Verdragingskosten IJsei vervallen: - € 6 miljoen;
- Correctie budget onvoorzien grondinkoop: - € 3.7 miljoen (in stap 3 had het P-team de post onvoorzien verhoogd met € 3.7 miljoen maar dit leidde tot een dubbeltelling);
- Gevolg directie aanbod vervalt: - € 1.11 miljoen<sup>492</sup>;
- Target vanuit directie PB op reserves van contract Boortunnels: - € 5 miljoen;
- Target vanuit directie PB op jetgrouten/grondafvoer in contract Centraal Station: - € 4 miljoen.

Op deze manier werd de prognose van de bouwkosten verlaagd tot € 112.27 miljoen.

– *Stap 4b: € 99.77 miljoen*

Op 29 januari 2007 bespraken de projectdirectie Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn nog enkele elementen uit de financiële prognose<sup>493</sup>. Op 30 januari 2007 bracht de toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn hierover per e-mail verslag uit aan zijn projectteam. De projectdirecteur Noord/Zuidlijn meldde dat de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ten aanzien van de verdragingsclaim van IJsei een realistische schatting van de kosten wilde. Na overleg met IJsei zou toch € 3 miljoen van de verdragingskosten ten laste van het project Noord/Zuidlijn vallen. Wat de vorderingen op Max Bögl betreft schreef de projectdirecteur Noord/Zuidlijn *“De wethouder (lees toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn) is strijdbaar, hij vindt dat we boetes moeten durven innen, waarom staan ze anders in het contract.”* De vordering op Max Bögl (het saldo van de tijdsclaim van Max Bögl versus de boete opgelegd aan Max Bögl) werd derhalve verwerkt in de prognose waardoor deze met € 6.5 miljoen verlaagd werd. Dit bracht de prognose van de bouwkosten op € 108.77 miljoen. Op de stafvergadering van 12 februari 2007 werd bovendien besloten een extra besparingsdoelstelling op te nemen voor het contract Boortunnels en het Monitoring contract ter waarde van respectievelijk € 3 miljoen en € 6 miljoen.

Door deze verschillende wijzigingen kwam de prognose van de bouwkosten uit op € 99.77 miljoen. Dit bedrag werd goedgekeurd door de raad op 4/5 juli 2007. De targets gesteld in *stap 4a* (targets op reserves van contract Boortunnels en targets op jetgrouten/grondafvoer in contract CS) werden niet vermeld in de prognose, noch gemeld aan de raad. De besparingsdoelstellingen opgenomen in *stap 4b* (besparingen op de kosten voor verlenging van het monitoringssysteem op de gevels langs de lijn en op aanpassingen aan de tunnelboormachine) werden wel vernoemd, maar zonder vermelding van concrete bedragen. De raadsvoordracht vermeldde dat € 4 miljoen werd voorzien als risico voor het niet realiseren van deze besparingen.

Opgemerkt dient te worden dat bij de prognose van 2007 het Adviesbureau Noord/Zuidlijn het niet eens was met alle neerwaartse bijstellingen die deze

<sup>492</sup> Het aanbod aan stadsdeel Noord om de kosten van de verdiepte ligging te verdelen op 50 (Noord) – 50 (Projectbureau Noord/Zuidlijn) basis wijzigde naar een 60 (Noord) – 40 (Projectbureau Noord/Zuidlijn) verdeling, hierdoor werd de stijgende bouwkostenprognose met € 1.11 miljoen verlaagd.

<sup>493</sup> E-mail H. Van Veldhuizen aan M. Cauvern d.d. 30 januari 2007.

van het Projectbureau Noord/Zuidlijn kreeg opgelegd. Per brief<sup>494</sup> meldde de toenmalige adjunct-directeur van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan de toenmalige directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn: *“In een aantal gevallen zijn uw wijzigingsvoorstellen echter niet overgenomen indien wijzigingsvoorstellen feitelijk onjuist zijn of het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de wijziging niet verantwoord acht in relatie tot eerder geïdentificeerde risico’s.”* Het ging hierbij met name om alle targets die in *stap 4a* en *stap 4b* werden opgelegd alsook de vordering op Max Bögl voor een totaal bedrag van ongeveer € 25 miljoen<sup>495</sup>. Vanaf dat moment liep de administratie van de bouwkosten zoals deze werd bijgehouden door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn niet meer gelijk met de administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vormde het uitgangspunt voor de rapportering van de financiële kosten en risico’s aan de raad. In het derde kwartaal van 2007 werden het Projectbureau Noord/Zuidlijn en het Adviesbureau Noord/Zuidlijn samengevoegd. Vanaf dat moment is er maar één administratie.

#### **X.4.2. Bijstellingen in prognoses van advieskosten**

De **prognose voor de VAT-kosten** wordt opgesteld door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, afdeling financiën en projectbeheersing. Bijstellingen in de initiële prognose kunnen doorgevoerd worden in de volgende stappen:

- Stap 0: Initiële rapportage Projectbureau Noord/Zuidlijn, afdeling financiën en projectbeheersing;
- Stap 1: Directie Projectbureau Noord/Zuidlijn;
- Stap 2: Overleg tussen directie Projectbureau Noord/Zuidlijn en portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

Stap 0 betreft correcties die doorgevoerd worden op basis van besprekingen binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn, afdeling financiën en projectbeheersing. Stap 1 en Stap 2 betreffen wijzigingen die worden doorgevoerd op instigatie van de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, al dan niet in overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn.

#### **Vaststellingen aangaande bijstellingen van de VAT-kosten prognoses zijn:**

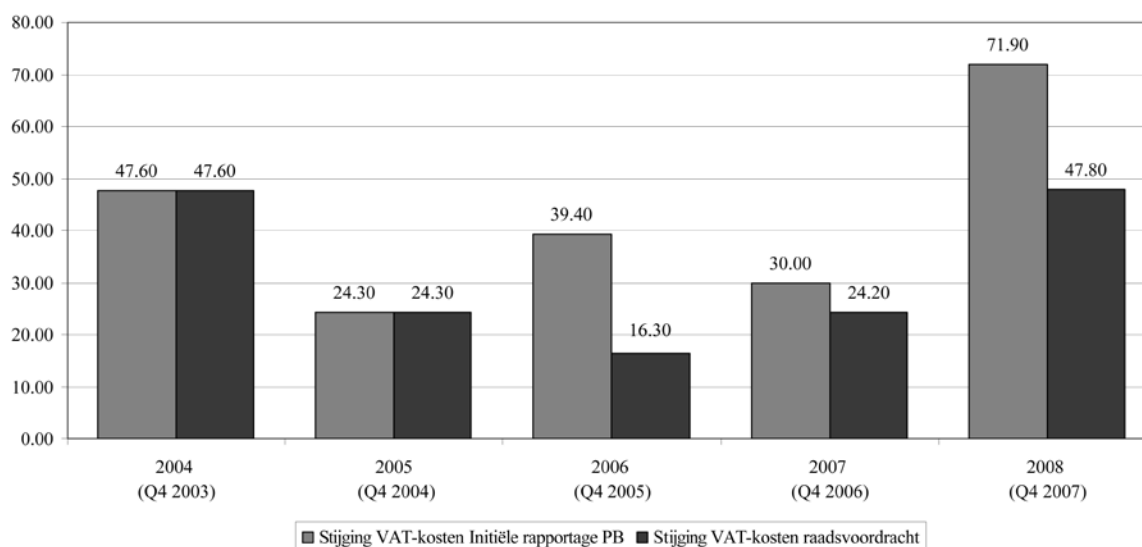
- In 2004 en 2005 werd de initiële stijging van de VAT-kostenprognose conform gerapporteerd aan de raad; in 2006 werden de VAT-kosten neerwaarts bijgesteld met € 23.1 miljoen, in 2007 met € 5.8 miljoen en in 2008 met 24.1 miljoen;
- In 2006 werd de stijging van de VAT-kosten door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn in overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn met € 23.1 miljoen naar beneden bijgesteld. Dit was in strijd met het advies van de Financiële Adviesgroep. De voorziene besparing wordt uiteindelijk slechts voor € 6 miljoen gerealiseerd. Derhalve werd in 2008 de bijstelling teruggenomen en werden de VAT-kosten opnieuw verhoogd met € 17.1 miljoen. De initiële besparingsdoelstelling alsook de terugname werden expliciet gemeld aan de raad;

494 Brief van de heer R. de Boer aan de heer H. Van Veldhuizen, *Aanpassing WA-prognose kwartaal Q4 2006*, d.d. 18 april 2007 (ref. 100/RB-7005925).

495 Target op reserves contract Boortunnels (€ 5 miljoen), target op jetgrouten en grondafvoer in contract Centraal Station (€ 4 miljoen), besparingsdoelstellingen in Boortunnels en Monitoring contract (€ 9 miljoen) en vordering op Max Bögl (€ 6.5 miljoen).

- In 2007 werden de VAT-kosten verlaagd met € 5.80 miljoen. Dit werd niet gemeld aan de raad maar werd wel besproken in de staf, ook de Financiële Adviesgroep was op de hoogte;
- In 2008 werd de prognose van de VAT-kosten verlaagd met € 24.10 miljoen, de bijstellingen werden voornamelijk uitgevoerd door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Opmerkelijk is de verschuiving van risico's met een kans van optreden van 100% van het harde projectbudget naar het risicofonds (€ 8.8 miljoen) wat in strijd is met de definitie van het risicofonds. Bijstellingen werden niet gemeld aan de raad. Daarnaast werd in alle conceptversies gesproken over VAT-kosten die berekend werden op een einddatum van 2014 waar in de finale versie van de prognose einde werk aangegeven werd dat de VAT-kosten berekend zijn op een einddatum van 2015 zonder dat hier opnieuw een kostenstijging tegenover stond.

**Figuur 19: Stijging VAT-kosten: Initiële rapportage Projectbureau Noord/Zuidlijn versus raadsvoordracht (in € miljoen)**



Jaar (rapport)	Stijging VAT-kosten Initiële rapportage PB	Bijstellingen		Totale bijstelling	Stijging VAT-kosten raadsvoordracht
		Directie PB	Overleg directie PB / wethouder		
		Stap 1	Stap 2		
2004 (Q4 2003)	47.60	-	-	0.00	47.60
2005 (Q4 2004)	24.30	-	-	0.00	24.30
2006 (Q4 2005)	39.40	-	-23.10	-23.10	16.30
2007 (Q4 2006)	30.00	-	-5.80	-5.80	24.20
2008 (Q4 2007)	71.90	-24.10	-	-24.10	47.80

AB= Adviesbureau Noord/Zuidlijn; PB= Projectbureau Noord/Zuidlijn

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op conceptversies en finale versie financiële prognoses einde werk

*Figuur 19* geeft voor de periode 2004-2008 de prognose van de harde VAT-kosten<sup>496</sup> weer zoals enerzijds initieel gerapporteerd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn (uitkomst stap 0) en anderzijds opgenomen in de raadsvoordracht (uitkomst stap 1-2).

**2004 en 2005: geen wijziging in prognose VAT-kosten**

In 2004 en 2005 werden de initiële stijgingen van de VAT-kosten zonder bijstellingen opgenomen in de raadsvoordracht en vervolgens goedgekeurd door de raad op respectievelijk 16 juni 2004 en 14 juli 2005.

**2006: verlaging initiële stijging VAT-kosten met € 23.1 miljoen (€ 39.4 miljoen → € 16.3 miljoen)**

De initiële stijging van de VAT-kosten opgesteld door het Projectbureau Noord/Zuidlijn bedroeg in Q4 2005 € 39.4 miljoen<sup>497</sup>. De directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft vervolgens de onderhandelingsinzet met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn om de VAT-kosten met € 23.1 miljoen omlaag te brengen als zeker ingeboekt. De Financiële Adviesgroep adviseerde om deze daling van de VAT-kosten niet in te boeken als harde budgetbesparing maar enkel op te nemen als kans, dit advies werd niet gevolgd<sup>498</sup>. De VAT-kosten werden na overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verlaagd met € 23.1 miljoen en de risico's verhoogd met eenzelfde bedrag. Op 21 juni 2006 keurde de raad de verhoging van de VAT-kosten goed voor een bedrag van € 16.3 miljoen. In de finale prognose werd expliciet melding gemaakt van de besparingsdoelstelling van € 23.1 miljoen.

Ook in 2007 bleef de besparingsdoelstelling gehandhaafd. In een e-mail van 23 januari 2007 meldde de directeur van het Projectbureau Noord/Zuidlijn aan de manager financiën en planning: "*Voor de advieskosten kiest hij (de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn) vooralsnog de harde lijn, de target van het afgelopen jaar blijft gehandhaafd, de vertraging van het project mag uiteraard wel worden doorberekend*". De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn deelde deze visie ook mee in de staf op 29 januari 2007.

In 2008 vermeldde de prognose einde werk dat de target van 2006 slechts voor € 6 miljoen was gerealiseerd. In de raadsvoordracht van 28 mei 2008 werd gesteld dat de bezuinigingsmogelijkheden op de organisatie, waarmee in vorige prognoses nog rekening werd gehouden, waren te komen vervallen omdat ze niet realistisch waren gebleken. In de prognose einde werk van 2008 (Q4 2007) werd de besparing uit 2006 dus teruggenomen voor een bedrag van € 17.1 miljoen. Ook in de prognose einde werk 2009 blijven de VAT-kosten stijgen.

**2007: verlaging initiële stijging VAT-kosten met 5.80 miljoen (€ 30 miljoen → € 24.2 miljoen)**

Het Projectbureau Noord/Zuidlijn ging uit van een initiële stijging van de VAT-kosten met € 30 miljoen. Deze werd voorgelegd aan de staf op 29 januari 2007. Na directieoverleg, d.d. 1 februari 2007, werd een besparing gevonden

496 Elk vierde kwartaalrapport (Q4) vormt het uitgangspunt voor de jaarlijkse financiële prognose einde werk.

497 In overzichten van het Projectbureau Noord/Zuidlijn bedragen de initiële VAT-kosten € 40.005 miljoen; Het verschil van € 0.7 miljoen kon niet teruggevonden worden.

498 Voor meer details, zie X.4.3.

ter waarde van € 5.8 miljoen<sup>499</sup>. Op de stafvergadering van 12 februari werd de gewijzigde VAT-kosten prognose goedgekeurd. Tijdens de raadsvergadering van 4/5 juli 2007 werd de prognose van de VAT-kosten voor een bedrag van € 24.2 miljoen geaccordeerd. De extra besparing op de VAT-kosten die werd ingevoerd door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd niet gemeld aan de raad. Wel werd vermeld dat de hoogte van de prognose nog kon worden beïnvloed door het al dan niet samenvoegen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en Adviesbureau Noord/Zuidlijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn veronderstelt dat de verlaging van € 5.80 miljoen hiermee te maken heeft.

**2008: verlaging prognose VAT-kosten met € 24.10 miljoen (€ 71.90 miljoen → € 47.80 miljoen)**

De initiële stijging van de VAT-kosten bedroeg in Q4 2007 € 71.9 miljoen<sup>500</sup>. Overleg binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn leidde tot marginale correcties waardoor de prognose uitkwam op een bedrag van € 68.7 miljoen. De directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn voerde achtereenvolgens volgende bijstellingen door:

- Verlaging VAT-kostenstijging van € 68.7 miljoen naar € 49 miljoen<sup>501</sup> door een bijstelling van de ramingen voor een bedrag van € 19.6 miljoen. Dit bedrag omvat naast een aantal aanpassingen van de directie voor een totaal bedrag van € 11.1 miljoen ook een verschuiving van € 7.5 miljoen van harde VAT-kosten naar E-risico's. Dit betreft de stafkosten voor de langere looptijd van het project Noord/Zuidlijn (verschuiving opleveringsdatum van 2013 naar 2014);
- Verlaging prognose VAT-kosten naar € 40.3 miljoen door toepassing van een korting op de VAT-kosten van in totaal € 8.8 miljoen<sup>502</sup> en een verhoging van de C-risico's met eenzelfde bedrag. Een conceptversie van de financiële prognose<sup>503</sup> vermeldt dat deze harde besparing is gerealiseerd door "een zoektocht naar VAT-kosten die als risico (kans) zouden kunnen worden beschouwd"; het gaat hierbij om risico's die met een kans van optreden van 100% worden opgenomen in het risicofonds;
- Verhoging prognose VAT kosten naar € 47.8 miljoen daar de impact van de verschuiving van de opleveringsdatum van het project Noord/Zuidlijn van 2013 naar 2014 op de VAT-kosten ter waarde van € 7.5 miljoen opnieuw wordt toegerekend als harde kost.

Opmerkelijk is de manier waarop de tijdsvertraging werd verwerkt in de prognose einde werk 2008 (Q4 2007). VAT-kosten voor een bedrag van € 7.5 miljoen voor de uitloop van het project Noord/Zuidlijn van 2013 tot 2014 werden eerst verschoven naar het risicofonds (als E-risico's) maar werden in

499 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Tabel Specificatie van mutaties in Q4 2006*, versie 16 februari 2007; E-mail M. Cauvern aan R. van den Braak, *Beantwoording vragen prognose Q4 2006 Noord/Zuidlijn*, 4 april 2007.

500 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Concept prognose einde werk peildatum 31 december 2007*, pagina 12 'prognose VAT-kosten', versie 4 maart 2008.

501 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Raming tekort VAT-kosten Q4 2007*, 14 mei 2008.

502 Voor de periode 2010-2013 werden er targets opgelegd aan contractmanagers van de contracten Centraal Station, Boortunnels en monitoring, de Diepe stations en Installaties alsook aan de staf en de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn ter waarde van 20-30%, hiertegenover werden C-risico's opgenomen van € 8 miljoen tot € 10 miljoen met een kans van optreden van 100%.

503 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Concept prognose einde werk peildatum 31 december 2007*, paragraaf getiteld 'verplaatsen van VAT-kosten naar risico's', versie 14 maart 2008.

een laatste stap opnieuw bij het harde projectbudget gevoegd. Dit leidde ertoe dat in het finale vertrouwelijke Q4 2007 rapport de VAT-kosten stegen met € 47.8 miljoen. In de finale versie van het vertrouwelijke Q4 2007 rapport en in de raadsvoordracht d.d. 28 mei 2008 werd vermeld dat de VAT-kosten gebaseerd zijn op een *einddatum van 2015* en dat hiervoor € 7.5 miljoen als VAT-kosten werd voor gereserveerd. Deze € 7.5 miljoen had echter in alle conceptversies en in het overzicht van het Projectbureau Noord/Zuidlijn te maken met een verlenging van het project Noord/Zuidlijn tot 2014 en niet tot 2015. Ook de Financiële Adviesgroep heeft hierover gerapporteerd. Zij beoordeelden de financiële prognose die op een bedrag van € 40.3 miljoen geraamd werd en adviseerden om de verschuiving van het project Noord/Zuidlijn van *2014 naar 2015* in rekening te brengen als harde kosten. Echter, op basis van de verschillende conceptversies moet worden vastgesteld dat in de prognose die de Financiële Adviesgroep te zien kreeg de VAT-kosten stijging gebaseerd was op een einddatum van 2013 en niet 2014. Dit zou betekenen dat met de verhoging van de VAT-kosten van € 40.3 miljoen naar € 47.8 miljoen bij de prognose van 2008 (Q4 2007) tijdsvertragingen slechts tot einddatum 2014 en niet tot einddatum 2015 werden opgenomen in de projectkosten. Dit is in strijd met wat in de finale versie van de prognose einde werk en de raadsvoordracht werd vermeld.

Op 4 juni 2008 keurde de raad de verhoging van de VAT-kosten goed voor een bedrag van € 47.8 miljoen. In de finale versie van de vertrouwelijke prognose einde werk 2008 en de raadsvoordracht (d.d. 28 mei 2008) werd de korting op de VAT-kosten van € 8.8 miljoen niet vermeld.

#### **X.4.3. Prognose einde werk 2006: negatief advies Financiële Adviesgroep**

De financiële prognose 2006, zoals goedgekeurd werd door de raad, voorzag in een stijging van de projectkosten met € 44.9 miljoen (exclusief de toename van het risicofonds met € 3.5 miljoen). De stijging van de projectkosten bedroeg oorspronkelijk € 36.9 miljoen, maar er werd besloten om nog € 8 miljoen extra te voorzien voor verzekering en veiligheid. Daar er langs de dekkingskant rekening gehouden werd met opbrengsten van de parkeergarage Rokin ter waarde van € 22.1 miljoen steeg het gemeentelijk aandeel in 2006 met slechts € 22.8 miljoen (€ 14.8 miljoen + € 8 miljoen, exclusief de toename van het risicofonds met € 3.5 miljoen).

Twee dagen voordat de financiële prognose 2006 werd besproken in het Bestuurlijk Team (prognose van € 36.9 miljoen en een gemeentelijke dekking van € 14.8 miljoen) werd deze voorgelegd aan de Financiële Adviesgroep. De Financiële Adviesgroep ging niet akkoord met de prognose en claimde dat een realistische prognose zou uitgaan van een stijging van de gemeentelijke bijdrage met circa € 65 miljoen. De Financiële Adviesgroep ging niet akkoord met volgende neerwaartse bijstellingen en oordeelde als volgt<sup>504</sup>:

- *Opbrengsten van de parkeergarage* (€ 22.1 miljoen): deze opbrengsten mogen enkel als kans beschouwd worden, maar niet als harde besparingen op de gemeentelijke bijdrage;
- *Indexering* (€ 5.4 miljoen): ingeboekt als besparing omdat de werkelijke prijsaanpassing in 2005 lager was dan geraamd; deze meevaller mag niet als kostenbesparing worden opgevoerd daar er van uitgegaan moet

504 Memo van directeur Concern Financiën en directeur stedelijke bestuursadviesing aan het college t.b.v. collegevergadering 27 en 28 februari 2006.

worden dat de rijksbijdrage zal gebaseerd zijn op de werkelijke prijsontwikkeling;

- *VAT-kosten* (€ 23.1 miljoen): er wordt uitgegaan van een harde besparing op de VAT-kosten maar zekerheid ontbreekt daar de onderhandelingen met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn hierover nog lopen; zou enkel als kans mogen beschouwd worden;
- *Risicofonds*: de omvang van het risicofonds is, evenals in 2005, mede gebaseerd op de ondergrens van de geschatte risico's en kansen voor de bouwkosten; gezien de gedragslijn bij andere projecten in de gemeente is het raadzaam om de omvang te baseren op het gemiddelde van de risico's; dit zou een extra toevoeging aan het risicofonds vergen;
- *Vertragingen*: het risico op verdere vertragingen is een specifiek zorgpunt daar deze een effect kunnen hebben op de kosten van de Noord/Zuidlijn.

Dit advies is besproken in het *Bestuurlijk Team op 27 februari 2006*. Doch, de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn koos de lijn het advies niet te volgen en bezorgde het college een financiële prognose met beperkte behoefte aan bijkomende gemeentelijke middelen (€ 14.7 miljoen). Concern Financiën merkte dat het Bestuurlijk Team hun advies niet had meegezonden aan het college. Hierop gaven de directeur Concern Financiën en de directeur bestuursadviesing een memo met het advies van de Financiële Adviesgroep gericht aan het college (d.d. 27 februari 2006) mee aan de toenmalige wethouder Financiën. Zij bracht de memo in bij het college. Dit was een uitzonderlijke situatie in het project Noord/Zuidlijn daar het de enige keer was dat directeurs van de bestuursdienst een advies richtten aan het college buiten de lijn van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn om. Het college heeft op 28 februari 2006 het volgende besluit genomen over de prognose: *"Het college besluit akkoord te gaan, indien met de voorgelegde beslissingen de bestendige lijn is gevolgd en indien er overeenstemming is met wethouder Financiën over de verwerking van de financiële gegevens. In het geval er een verschil in opvatting blijft bestaan, dient het stuk integraal voorbereid alsnog aan het college te worden voorgelegd"*<sup>505</sup>.

Er heeft geen volgende collegevergadering plaatsgevonden waarin de discussie tussen de wethouder Financiën en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn opnieuw aan de orde is geweest<sup>506</sup>. Bovendien is de prognose 2006 ongewijzigd aan de raad bezorgd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het college het advies van de Financiële Adviesgroep in feite naast zich heeft neergelegd.

Op 7 juni 2006 werd de financiële prognose einde werk goedgekeurd in de raadscommissie Verkeer en Vervoer. De discussie rond het oordeel van de Financiële Adviesgroep werd niet besproken<sup>507</sup>. De nieuwe portefeuillehouder

505 Geheime notulen college, *Financiële Prognose Noord/Zuidlijn 2006-2012*, BD2005-001270 (actualiteit 9), 28 februari 2006.

506 Op 26 april 2006 nam het nieuwe college zitting. In de periode tussen 28 februari 2006 en 26 april 2006 is bovenstaand discussiepunt tussen de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en wethouder Financiën niet meer aan de orde gekomen. Er hebben in de tussenliggende periode acht collegevergaderingen plaatsgevonden. In deze vergaderingen is de Noord/Zuidlijn nog wel aan de orde gekomen maar geen enkel agendapunt verwijst naar de financiële prognose einde werk. Ook in de maand na de eerste collegevergadering van het nieuwe college is het discussiepunt niet meer aan de orde geweest.

507 Dit volgt uit een analyse van de raadsnotulen van de raadscommissievergadering Verkeer en Vervoer van 7 juni 2006 gepubliceerd op 28 juni 2006.

Noord/Zuidlijn lichtte wel toe dat 2006 een moeilijk jaar zou worden met de uitkomst van de bemiddeling, problemen bij Centraal Station, onzekerheid over de ontwikkeling van de VAT-kosten en de opbrengsten van de parkeergarage. In een worst case scenario, zo stelde de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, zou het daarbij om € 100 miljoen gaan, enkele meevallers niet meegerekend en zonder het indexrisico.

Vervolgens werd op 21 juni 2006 de prognose einde werk 2006 goedgekeurd door de raad. Deze prognose voorzag in een stijging van de gemeentelijke bijdrage met € 22.8 miljoen (exclusief de toename van het risicofonds met € 3.5 miljoen). Ook in de raad kwam het negatief advies van de Financiële Adviesgroep niet aan de orde<sup>508</sup>. De besparingsdoelstelling van € 23.1 miljoen op de VAT-kosten werd toegelicht in de prognose maar er werd niet vermeld dat deze als harde daling van de projectkosten werd ingeboekt.

In dezelfde periode dat de raad de prognose einde werk goedkeurde werden onderhandelingen gevoerd teneinde een nieuw college te kunnen vormen. In diezelfde periode zou het portefeuillehouderschap van de Noord/Zuidlijn overgedragen worden. De aftredende portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gaf aan dat nog ongeveer € 200 miljoen nodig zou zijn om het project Noord/Zuidlijn af te ronden. Op 1 juli 2006, enkele dagen nadat de prognose einde werk werd goedgekeurd door de raad, werd een nieuwe financiële tussenstand gemeld aan de raad wat leidde tot een reservering van € 83 miljoen voor de Noord/Zuidlijn in de gemeentebegroting voor 2007. De reservering was in de eerste plaats bestemd voor de beheersing van de contracten Centraal Station en Diepe stations maar ook om overige financiële tegenvallers op te vangen. De extra kosten werden geraamd op een bedrag tussen € 83 miljoen en € 122 miljoen. Er werd dekking voorzien voor het bedrag waarover zekerheid bestond, namelijk € 83 miljoen.

#### **X.4.4. Vaststellingen ten aanzien van bijstellingen in kostenprognoses**

Vastgesteld wordt dat stijgingen van bouw- en VAT-kosten in de prognoses einde werk meermaals naar beneden werden bijgesteld op instigatie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, al dan niet in overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn. Het invoeren van besparingsdoelstellingen door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn was met name ingegeven vanuit de overtuiging dat "schaarste" gecreëerd moest worden op de prognoses die door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden voorgelegd. Dit betekent dat de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn overtuigd was dat er heel streng en kritisch naar de prognoses van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn moest gekeken worden en een beleid hanteerde om waar mogelijk bezuinigingen of aanbestedingsdoelstellingen op te nemen. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werd vervolgens onder druk gezet om deze besparingen ook daadwerkelijk te realiseren.

De directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn was steeds op zoek naar een evenwicht in de prognoses die door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werden voorgelegd. Prognoses konden enerzijds te hoog zijn gezet door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn om contracten succesvol te kunnen uitvoeren maar zorgden dan voor onnodige druk op de gemeentelijke middelen. Anderzijds kon het in de ogen van het Projectbureau Noord/Zuidlijn zijn dat

<sup>508</sup> Dit volgt uit een analyse van de concept-raadsnotulen van de raadsvergadering van 21 juni 2006 gepubliceerd op 5 juli 2006.



het Adviesbureau Noord/Zuidlijn prognoses te laag inschatte en de financiën rooskleuriger voorstelde dan ze eigenlijk waren. Naarmate de uitvoeringsfase vorderde werd het beleid van het creëren van “schaarste” in toenemende mate door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn toegepast. Dit illustreren de besparingsdoelstellingen die bij de prognoses einde werk 2006, 2007 en 2008 systematisch werden ingevoegd.

Bij de **prognose einde werk 2006 (Q4 2005)** werd er door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn, met ondersteuning van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, sterk ingezet op het behalen van targets in zowel de bouwkosten als de VAT-kosten:

- Bij de bouwkosten werd in 2006 rekening gehouden met aanbestedingsdoelstelling van € 27 miljoen (€ 10.4 miljoen hard, € 17 miljoen als kans). Deze doelstelling werd niet gehaald en de prognose van de aanbestedingen van dezelfde contracten (spoorstechniek, bovenbouw en afbouw van de metrolijn) werd in Q4 2008 herijkt en verhoogd met € 47 miljoen; Bij de herijking werd vastgesteld dat bij de directieramingen die gehanteerd werden voor de budgetbepaling van deze contracten in 2001 (zo goed als) geen rekening was gehouden met indirecte kosten en er bij de directe kosten gerekend was met te lage tarieven; de post onvoorzien werd gedurende de uitvoeringsfase voor deze contracten op slechts 3% gehouden en de toegepaste indexering op de budgetten voor spoorstechniek en afbouw was niet marktconform;
- Bij de VAT-kosten werd in 2006 gerekend op een besparing van € 23.1 miljoen wat in strijd was met het advies van de Financiële Adviesgroep. De besparingsdoelstelling werd niet gerealiseerd;
- Aan de dekkingskant werd in 2006 uitgegaan van een harde opbrengst van de parkeergarage van € 22.1 miljoen wat tevens in strijd was met het advies van de Financiële Adviesgroep die stelde dat deze enkel als kans mocht gezien worden.

Alle neerwaartse bijstellingen in 2006 leiden ertoe dat de gemeentelijke bijdrage, zonder neerwaartse bijstellingen, in 2006 wel € 55 miljoen tot € 75 miljoen<sup>509</sup> hoger had kunnen uitvallen. Indien er bij de prognose in 2006 met een marktconforme waarde voor de contracten Spoorstechniek en Afbouw rekening was gehouden (€ 47 miljoen herijking in 2009) had dit bedrag nog een stuk hoger kunnen uitvallen.

Ook in de **prognose einde werk 2007 (Q4 2006)** werd er na overleg tussen de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn gesnoeid in de prognose en met name in de stijging van de bouwkosten. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ging niet akkoord met alle neerwaartse bijstellingen. Dit betekent dat vanaf dat ogenblik de administratie van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn een hogere raming van de bouwkosten weergaf dan de administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. De administratie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn vormde het uitgangspunt voor de rapportering aan de raad. In Q3 2007 zijn het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en het Projectbureau Noord/Zuidlijn samengevoegd en is er nog maar één administratie.

<sup>509</sup> € 55 miljoen bestaat uit de harde besparingen van € 10.4 miljoen (aanbestedingskans), € 23.1 miljoen (VAT-kosten) en € 22.1 miljoen opbrengsten parkeergarage; € 75 miljoen is een optelsom van € 55 miljoen en € 17 miljoen (aanbestedingskans die werd teruggenomen).

In de **prognose einde werk 2008 (Q4 2007)** was het vooral op instigatie van de projectdirectie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn dat bijstellingen werden doorgevoerd in de VAT-kostenprognose. Opmerkelijk is dat risico's met een kans van optreden van 100% werden verschoven van het harde projectbudget naar het risicofonds. Bovendien werd in alle conceptversies van de prognose einde werk gesteld dat de uitloop van het project Noord/Zuidlijn tot 2014 werd verdisconteerd in het budget voor de VAT-kosten, terwijl in de finale versie die werd voorgelegd aan de raad melding werd gemaakt van 2015 zonder dat hier een extra budgetverhoging tegenover stond.

Het beleid van "schaarste" dat door de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd gehanteerd voor de financiële prognoses einde werk leidde ertoe dat er meermaals – in ieder geval met de wijsheid van achteraf – onrealistische bedragen met betrekking tot de stijging van de bouw- en VAT-kosten zijn gemeld aan de raad. Besparingsdoelstellingen opgelegd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, al dan niet in overleg met de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn, werden vaak als harde vermindering op de projectkosten ingeboekt. Daar deze besparingen meermaals niet gerealiseerd werden drong een kostenstijging zich enige tijd nadien opnieuw op. Het hoofd financiën en planning binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft in zijn openbaar verhoor aangegeven dat hij de directie er meermaals op heeft gewezen dat beter voor het "voorzichtigheidsbeginsel" kon worden gekozen waarbij besparingen pas worden ingeboekt als ze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Daarnaast drong het hoofd financiën en planning bij de projectdirectie Noord/Zuidlijn aan om in de vertrouwelijke prognoses einde werk alle risico's en besparingsdoelstellingen op te nemen.

De analyse van de financiële prognoses heeft uitgewezen dat besparingsdoelstellingen doorgaans wel werden vermeld in de vertrouwelijke financiële prognose einde werk maar vaak niet 'hoe' deze werden verwerkt in die prognose, noch tegen welk bedrag. De raadscommissie Verkeer en Vervoer en de raad konden uit de vertrouwelijke financiële prognoses einde werk niet afleiden dat het Adviesbureau Noord/Zuidlijn meermaals van een hogere kostenprognose uitging. Dat besparingsdoelstellingen in de bouw- en VAT-kosten door het Projectbureau Noord/Zuidlijn werden opgelegd aan het Adviesbureau Noord/Zuidlijn werd tevens niet vermeld.

## **X.5. Projectplanning**

De projectplanning geeft de looptijd weer van het project Noord/Zuidlijn waarbij rekening wordt gehouden met de onderlinge afhankelijkheden van de verschillende contracten. Een gedetailleerde planning zorgt voor een vroegtijdige identificatie van planningsknelpunten en de mogelijke financiële gevolgen van vertragingen in het project. Wie verantwoordelijk is voor planning komt in het *hoofdstuk Projectorganisatie* aan de orde. De planningsmethodes, de impact van de planningsmethodes op de einddatum van het project Noord/Zuidlijn, de communicatie over planning en de verwerking van tijdsschade in het projectbudget worden in de volgende paragrafen toegelicht.

**X.5.1. Planningsmethodes**

In het project Noord/Zuidlijn worden er drie verschillende planningsmethodes naast elkaar gehanteerd. Dit zijn de backbone, de deterministische en de probabilistische planningsmethode.

*a/ Backbone planningsmethode*

Vanaf de start van de uitvoeringsfase is het uitgangspunt voor het project Noord/Zuidlijn de backbone planning. De backbone planning verbindt de planningen van de verschillende deelcontracten zonder planningsknelpunten tussen de verschillende contracten weg te werken. De backbone planning wordt éénmaal per jaar aangepast en neemt enkel de vertragingen mee die tot op dat moment bekend zijn. De backbone planning vormt de jaarlijkse "ruggengraat" van het project Noord/Zuidlijn waaraan vertragingen en planningsmutaties gespiegeld kunnen worden.

*b/ Deterministische planningsmethode*

Tot en met 2005 was de standaard planningsmethode die dagelijks binnen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn werd gehanteerd de deterministische planningsmethode. Met een deterministische planningsmethode worden de overlappende knelpunten tussen de verschillende contracten achterelkaar geplaatst. Hierdoor wordt een latere, maar ook meer realistische einddatum voor het project Noord/Zuidlijn weergegeven. Bovendien neemt de deterministische planningsmethode de tijdsvertragingen die tijdens het jaar bekend raken mee.

Één keer per jaar worden de deterministische inzichten bevroren, wat resulteert in een update van de backbone planning. De backbone planning van jaar X is dus gebaseerd op de cumulatie van deterministische inzichten van jaar X-1. Op kwartaalniveau betekent dit dat de backbone einddatum in het vierde kwartaal van jaar X-1 ongeveer gelijk is aan de deterministische einddatum opgenomen in het vierde kwartaalrapport van jaar X-1. Dit wordt geïllustreerd in *Figuur 20*.

**Figuur 20: Backbone versus deterministische planningsmethode**

	<b>Backbone planningsmethode</b>	<b>Deterministische planningsmethode</b>
<b>Q4 2003</b>	maart 2011	september 2011
<b>Q1 2004</b>	oktober 2011	
<b>Q4 2004</b>	oktober 2011	december 2011
<b>Q1 2005</b>	december 2011	
<b>Q4 2005</b>	december 2011	juni 2012
<b>Q1 2006</b>	juli 2012	

Bron: Policy Research Corporation op basis van de financiële prognoses einde werk

*c/ Probabilistische planningsmethode*

Sinds 2006 wordt op de deterministische einddatum van het project Noord/Zuidlijn een probabilistische analyse uitgevoerd. In deze analyse wordt rekening gehouden met onzekere vertragingen. Met behulp van statistische simulaties van risico's in de totale doorlooptijd van het project Noord/Zuidlijn wordt de haalbaarheidskans van een einddatum berekend. In het project Noord/Zuidlijn wordt op basis van een probabilistische analyse een einddatum weergegeven met een haalbaarheidskans van 85%.

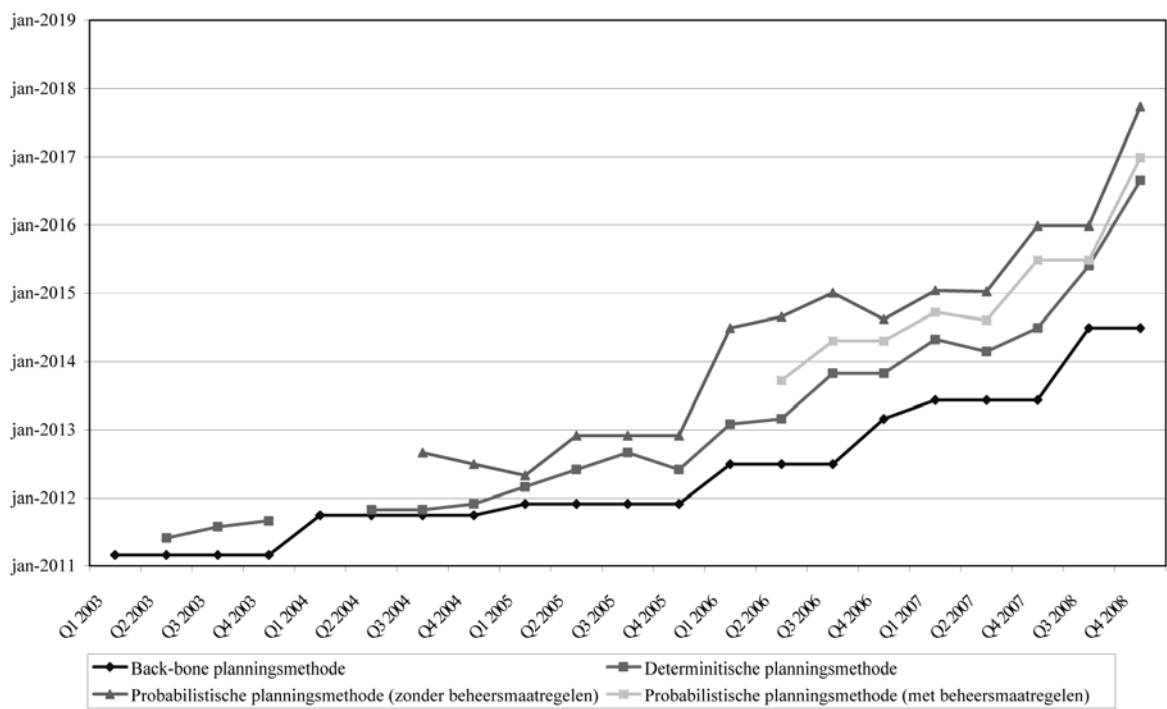
De probabilistische analyse werd ingevoerd in 2006, na het advies van de commissie Sorgdrager en Faithful & Gould. Vanaf 2004 werd wel reeds een lijst van onzekere planningsrisico's opgesteld en werd de mogelijke impact van deze onzekere vertragingen op de einddatum van het project Noord/Zuidlijn nagegaan, maar zonder dat een haalbaarheidskans werd berekend.

**Monte Carlo simulatie**  
 Inzicht in de verwachtingswaarde van financiële posten en/of planningsmijlpalen wordt verkregen door gebruik te maken van een Monte Carlo simulatie. Dit is een simulatietechniek waarbij door vele herhalingen (bijvoorbeeld 10 000 keer) een indruk van de verwachtingswaarde en de standaardafwijking wordt verkregen van risico's en de daaraan verbonden gevolgen. De simulatie resulteert in een kansdichtheid en kansverdeling van de in beschouwing te nemen posten of planningsmijlpalen en biedt zo beter inzicht in de haalbaarheid van de planning en de invloed van risico's.

**X.5.2. Impact planningsmethode op einddatum project Noord/Zuidlijn**

De planningsmethode bepaalt in grote mate de einddatum van het project Noord/Zuidlijn. *Figuur 21* illustreert per kwartaal de einddatum van het project Noord/Zuidlijn berekend op basis van de drie verschillende methodes: de backbone, de deterministische en de probabilistische planningsmethode. De probabilistische einddatum van het project Noord/Zuidlijn wordt weergegeven met en zonder het effect van beheersmaatregelen.

**Figuur 21: Planningsmethodieken Noord/Zuidlijn (Q1 2003 – Q4 2008)**



Bron: Policy Research Corporation op basis van Adviesbureau Noord/Zuidlijn, overzichtsgrafiek planning project Noord/Zuidlijn

Een echte probabilistische einddatum, met een kans van optreden van 80%-85%, werd berekend vanaf het eerste kwartaal van 2006. Vanaf het derde kwartaal 2004 werd reeds bekeken wat de mogelijke impact van onzekere vertragingen zou kunnen zijn op de einddatum van het project Noord/Zuidlijn maar hieraan werd nog geen specifieke kans van optreden gekoppeld.

### **X.5.3. Communicatie over planning en einddatum project Noord/Zuidlijn**

Ondanks het feit dat sinds de tweede helft van 2004 onzekere vertragingen worden geregistreerd, wordt over de impact van onzekerheden op de planning pas openbaar gecommuniceerd vanaf het eerste kwartaal 2009. Vertrouwelijk werd hiervan een jaar eerder melding gemaakt, namelijk in de prognose einde werk 2008 (Q4 2007).

#### *a/ Openbare communicatie rond planning*

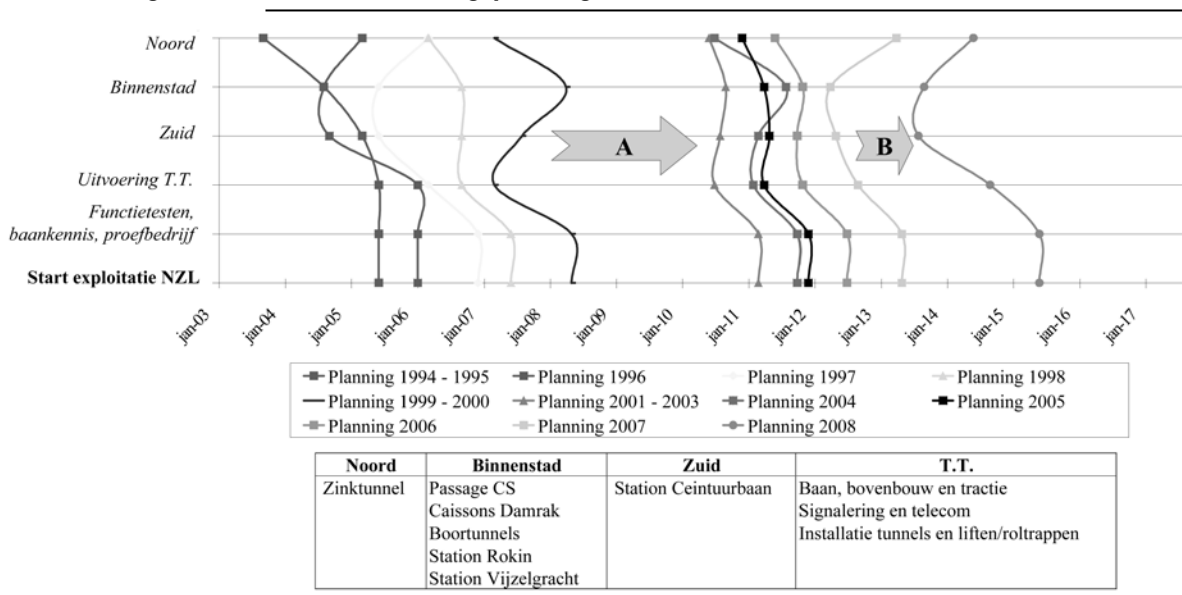
Tot en met het vierde kwartaal van 2007 werd in *publieke kwartaalrapportages* melding gemaakt van de einddatum van de Noord/Zuidlijn volgens de backbone planning. De backbone planning blijft in principe gedurende vier kwartalen gelijk en wordt in het eerste kwartaal van elk jaar, tezamen met de *openbare prognose einde werk* aangepast aan de deterministische inzichten van het voorgaande jaar.

Wel werd er in tussentijdse openbare kwartaalrapporten (Q2, Q3 en Q4) af en toe gecommuniceerd over deze deterministische inzichten door het benoemen van mogelijke risico's op vertragingen. Dit was bijvoorbeeld het geval in het vierde kwartaalrapport van 2004. In dit rapport werd melding gemaakt van verdere vertragingrisico's binnen het contract CS: "*als dit risico zich zou voordoen, verschuift de opleverdatum van de Noord/Zuidlijn verder*". Hoewel het hierbij eigenlijk om zo goed als zekere vertragingen ging werd de einddatum pas verschoven wanneer de planning 'officieel' werd aangepast aan de deterministische planningsinzichten (jaarlijks in het eerste kwartaal).

Vanaf het tweede kwartaal 2008 werd de probabilistische einddatum (met een kans van optreden van 50%) verwerkt in het openbare kwartaalrapport. Er werd echter niet aangegeven dat dit de uitkomst was van een andere planningsmethode en dat deze einddatum een kans van optreden van 50% had. Vanaf het eerste kwartaal 2009 wordt in het openbare kwartaalrapport en in de openbare financiële prognose einde werk duidelijk het bestaan van een probabilistische analyse uitgelegd en een einddatum met een haalbaarheid van 85% opgenomen.

In *Figuur 22* wordt de planning van de Noord/Zuidlijn, zoals openbaar gecommuniceerd wordt in de kwartaalrapporten van 1994-2008 gepresenteerd voor vijf deeltrajecten van het project Noord/Zuidlijn. De grootste verschuivingen in de planning vonden plaats tussen 2000 en 2001 wegens een moeizaam aanbestedingsproces en tussen 2007 en 2008 (A) waarbij voor het eerst rekening gehouden werd met probabilistische einddata met een haalbaarheidskans van 85% (B).

**Figuur 22: Evolutie uitvoeringsplanning (1994 – 2008)<sup>510</sup>**



Bron: Policy Research Corporation op basis van de openbare kwartaalverslagen 1994 – 2008

**b/ Vertrouwelijke communicatie over planning**

In de *vertrouwelijke jaarlijkse prognose einde werk* werd tot en met de prognose 2007 (Q4 2006) gerefereerd naar de backbone planning, gebaseerd op de deterministische inzichten van het voorgaande jaar. Daarnaast werd meestal een risico op een extra uitloop van de planning met x aantal maanden vermeld, maar zonder aan te geven hoe (on)zeker deze risico's waren. Vanaf de *vertrouwelijke jaarlijkse prognose einde werk 2008* (Q4 2007) werd aangegeven wat de meest realistische einddatum was. In deze prognose werden de verschillende mogelijke einddata op een rijtje gezet en werd de probabilistische einddatum opgenomen met een betrouwbaarheid van 50%.

In de *vertrouwelijke prognose einde werk 2009* (Q4 2008) werd voor het eerst het nut van een probabilistische planningsmethode duidelijk uitgelegd en werd een einddatum opgenomen met een betrouwbaarheid van 85%. Hiermee werd ook het advies van de Financiële Adviesgroep en externe audits (zie verder<sup>511</sup>) opgevolgd: *“Met een probabilistische planning worden de kwetsbaarheden in de planning transparant gemaakt, waardoor meer sturingsinformatie wordt verkregen. Het is vanuit professioneel projectmanagement ook gebruikelijk (referentie Rijkswaterstaat en ProRail) om naast de deterministische planning een probabilistische planning te presenteren, mede om de tijdgebonden kosten van het project te kunnen bepalen. Met het hanteren van een probabilistische planning wordt de prognose negatief beïnvloed (latere verwachte oplevering, hogere kostenraming), maar wordt er naar de mening van het college meer realisme in gebracht. Het is met name de ervaring van de afgelopen jaren met tegenvallers in planning en budget die voor het college aanleiding is om vanaf nu de probabilistische planning als grondslag te nemen. Hiermee sluit het college aan bij het advies van de Financiële Adviesgroep en Korf/Horvat.”*<sup>512</sup> Zo werd de probabilistische

510 T.T. test: telecom en tractietest.

511 Externe audits worden besproken in *paragraaf X.6*.

512 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *vertrouwelijke kwartaalrapportage Q4 2008*.

analyse reeds gehanteerd door de projectorganisatie van de Betuweroute in 2002 om inzicht te verschaffen in de haalbaarheid van de einddatum van het project of tussen mijlpalen<sup>513</sup>.

c/ *Communicatie over probabilistische planningsmethode*

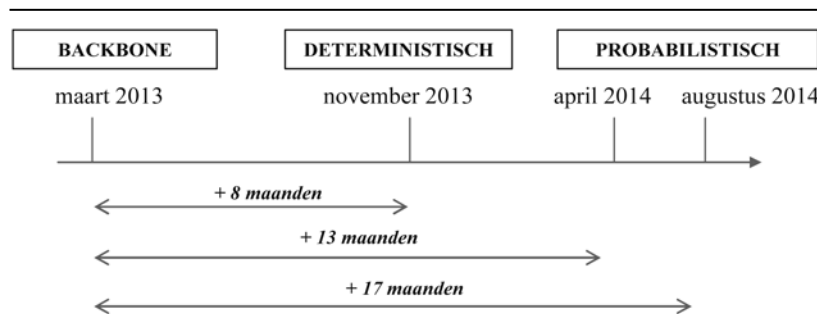
Doordat pas zeer laat in het project Noord/Zuidlijn zowel vertrouwelijk als openbaar gecommuniceerd wordt over de probabilistische planningsmethode werd er meermaals een onrealistische planning aan de raad voorgelegd. Dit is met name het geval begin 2007 waarbij de planning niet aan de deterministische, noch aan de probabilistische planningsinzichten aangepast werd.

In het vierde kwartaal van 2006<sup>514</sup> waren de volgende planningsinzichten bekend binnen de projectorganisatie Noord/Zuidlijn:

- Einddatum maart 2013 volgens de backbone planningsmethode;
- Einddatum november 2013 volgens de deterministische planningsmethode;
- Einddatum april 2014 volgens de probabilistische planningsmethode (85% kans) met een prognose van het effect van additionele beheersmaatregelen;
- Einddatum augustus 2014 volgens de probabilistische planningsmethode (85% kans) zonder vooruit te lopen op nog te treffen additionele beheersmaatregelen.

De verschillen, uitgedrukt in maanden, worden weergegeven in *Figuur 23*.

**Figuur 23: Verschillen planningsmethodieken**



Bron: Policy Research Corporation op basis van Adviesbureau Noord/Zuidlijn, overzichtsgrafiek planning project Noord/Zuidlijn

Ondanks het feit dat de backbone planning acht maanden achterliep op de deterministische planning en zelfs tot zeventien maanden op de probabilistische planning (zonder beheersmaatregelen) werd in het eerste openbare kwartaalverslag van 2007 de opleverdatum vastgesteld op voorjaar 2013 zonder melding van mogelijke vertragingen. Ook in de vertrouwelijke financiële prognose einde werk 2007 (Q4 2006) bleef de einddatum van het project Noord/Zuidlijn voorjaar 2013. Het eerste openbare kwartaalverslag en de

513 Projectorganisatie Betuweroute, *Monte Carlo analyse bij de Projectorganisatie Betuweroute*, augustus 2002.

514 P-team, *Bevindingen P-team Q4 2006 aan directie Projectbureau Noord/Zuidlijn*, versie 23 januari 2007 (op basis van concept prognose einde werk 2 januari 2007); Overzichtsgrafiek einddatum project Noord/Zuidlijn, 2007.

financiële prognose einde werk werden niet aangepast aan de deterministische noch aan de probabilistische planningsinzichten. In de vertrouwelijke prognose einde werk 2007 (Q4 2006) werd enkel aangegeven dat planningsrisico's tot een maximale extra uitloop van 9 maanden zouden kunnen leiden.

Het Projectbeheersingsteam (P-team)<sup>515</sup>, een interne werkgroep binnen het Projectbureau Noord/Zuidlijn, meldde nochtans aan de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn dat de einddatum van voorjaar 2013 slechts een betrouwbaarheid had van minder dan 1%: *“Het tijdstip van juli 2013 blijkt een betrouwbaarheid van minder dan 1% te hebben in de probabilistische doorrekening. Deze probabilistische analyse geeft bij het toepassen van alle mogelijk beheersmaatregelen en een betrouwbaarheid van 85% april 2014 aan als datum start exploitatie”*. Indien er geen beheersmaatregelen zouden getroffen worden, kon het project Noord/Zuidlijn uitlopen tot augustus 2014. Bovendien werd de projectdirectie Noord/Zuidlijn door het P-team aangespoord om bij advisering richting politiek met de probabilistische waarden rekening te houden. Dit gebeurde niet. Zowel openbaar als vertrouwelijk werd aan de raad een einddatum van het project Noord/Zuidlijn gecommuniceerd met een betrouwbaarheid van minder dan 1%. De toenmalige projectdirecteur Noord/Zuidlijn heeft hierover tijdens zijn openbaar verhoor opgemerkt dat hij op dat moment meer waarde hechtte aan wat hij zelf op het netvlies had over planning daar hij volop in onderhandeling was met de verschillende aannemers over hun tijdsplanning.

#### **X.5.4. Verwerking tijdsschade in budget**

Tijdens de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn is duidelijk geworden dat vertragingen een grote impact hebben op het budget van de Noord/Zuidlijn. De VAT-kosten worden in belangrijke mate bepaald door de doorlooptijd van het project Noord/Zuidlijn. In de bouwkosten resulteren vertragingen in stilstand- en uitstelkosten van aannemers.

##### **Illustratie vertragingskosten**

Volgens het bemiddelingsteam<sup>516</sup> van het contract Centraal Station moest de gemeente voor elke week vertraging van de werken aan het Centraal Station, € 111 000 extra aan de aannemer betalen. Eind 2003, nauwelijks een jaar na de start van de bouw, claimde de aannemer van het contract Centraal Station al een verwachte vertraging van 194 weken. Na het bemiddelingstraject, dat startte in 2005, werd door de gemeente uiteindelijk in 2007 een vertraging van 93 weken uitbetaald voor een bedrag van € 10.3 miljoen.

Bij de start van de uitvoeringsfase was het planningsprogramma van het project Noord/Zuidlijn niet gekoppeld aan de financiële prognose van kosten en risico's. Elke contractmanager maakte individueel een raming van de

515 P-team, *Bevindingen P-team Q4 2006 aan directie Projectbureau Noord/Zuidlijn*, versie 23 januari 2007 (op basis van concept prognose einde werk 2 januari 2007).

516 Het bemiddelingsteam van het contract Centraal Station bestond uit de heren Kieft, Reigersman en Wubs en werd ingesteld op 9 februari 2005. Bedoeling van het team was om tot een oplossing te komen betreffende de meningsverschillen over planning, de verrekening van ontstane en toekomstige vertragingen en het uitblijven van definitieve afspraken over diverse dossiers van het gemeenschappelijk domein.



vertragingskosten voor zijn contract en deze werd verdisconteerd in de financiële prognose. Pas vanaf 2006, wanneer de probabilistische planningsmethode werd ingevoerd, wordt het planningsprogramma ook gebruikt om tijdsgebonden kosten en risico's in kaart te brengen. Dit betekent dat sinds 2006 vertragingskosten en risico's zorgvuldiger in de prognose doorgerekend kunnen worden.

Ondanks dat sinds het begin van de uitvoeringsfase onzekere vertragingen in kaart worden gebracht en in 2006 er met behulp van de probabilistische planningsmethode een einddatum met een betrouwbaarheid van 85% kan worden berekend, werden onzekere vertragingen tot 2008 onvoldoende verwerkt in het budget. Met andere woorden, tot en met de financiële prognose einde werk van 2007 (Q4 2006) werd aan de raad een budget voorgesteld waarin tijdschade onvoldoende werd verdisconteerd.

In de financiële prognoses van zowel de harde bouw- en VAT-kosten alsook het risicofonds werd tot en met de financiële prognose einde werk van 2007 (Q4 2006) in de eerste plaats rekening gehouden met een deterministische einddatum. In het risicofonds werd enkel in 2004 en 2005 een reservering getroffen om eventuele bijkomende VAT-kosten bij verdere uitloop van het project Noord/Zuidlijn op te vangen.

Tabel 15 geeft weer welke einddatum werd verdisconteerd in de jaarlijkse financiële prognoses einde werk.

**Tabel 15: Verdiscontering vertragingen in financiële prognose einde werk**

	Deterministische einddatum (zekere vertragingen)	Probabilistische einddatum (85%) (onzekere vertragingen)
2003 (Q4 2002)	2008/2009	maart 2011
2004 (Q4 2003)	oktober 2011	n.a.
2005 (Q4 2004)	december 2011	juli 2012
2006 (Q4 2005)	juni 2012	december 2012
2007 (Q4 2006)	november 2013	augustus 2014
2008 (Q4 2007)	juli 2014	december 2015
2009 (Q4 2009)	mei 2016	oktober 2017

Bron: Policy Research Corporation op basis van planningsparagrafen uit financiële prognoses einde werk

Bij het go-besluit in oktober 2002 werd 2008/2009 als einddatum aangehouden. Wel werd in het risicofonds een reservering van € 8 miljoen tot € 10 miljoen getroffen om stijgende organisatiekosten tengevolge van de verwachte uitloop tot 2011 op te vangen.

In de financiële prognose einde werk van 2004 (Q4 2003) werd een analyse van ramingen en risico's uitgevoerd voor bouw- en VAT-kosten tot en met oktober 2011. In het risicofonds werd wel een reservering getroffen om mogelijk extra VAT-kosten bij een uitloop van het project Noord/Zuidlijn tot eind 2012 op te kunnen vangen. Ook bij de financiële prognose einde werk 2005 (Q4 2004) werd in het risicofonds voor de VAT-kosten rekening gehouden met mogelijk extra kosten door onzekere vertragingen tot eind 2012.

Uit de vertrouwelijke financiële prognose einde werk van 2006 en 2007 wordt afgeleid dat er in deze periode geen rekening werd gehouden met de kosten verbonden aan een risico op verdere uitloop van het project. Voor 2006 bedroeg dit risico ongeveer een half jaar. Bij de financiële prognose einde werk in 2007 (Q4 2006) werd rekening gehouden met een einddatum van voorjaar 2013, een datum die 8 maanden voor de toen bekende deterministische einddatum van november 2013 lag. Een VAT-reserve werd aangelegd in het risicofonds voor een uitloop met negen maanden (die op dat moment reeds zeker was) maar met onzekere vertragingen tot augustus 2014 werd geen rekening gehouden. Bovendien was er bij de prognose van 2007 bekend dat een einddatum van voorjaar 2013 een betrouwbaarheid had van minder dan 1%. Vanaf 2008 (Q4 2007) wordt de probabilistische einddatum verdisconteerd in het projectbudget van de Noord/Zuidlijn.

## **X.6. Risicobeheersing en externe adviezen**

Uit de voorgaande analyses van kosten, planning en risico's kan worden afgeleid dat de financiële risicobeheersing in het project Noord/Zuidlijn lange tijd onvoldoende is geweest. Hiertoe wordt in de volgende paragrafen dieper ingegaan op de manier waarop risicobeheersing zowel tijdens de voorbereidings- als de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn vormgegeven werd.

### **X.6.1. Risicobeheersing tijdens de plan- en besluitvormingsfase**

In het project Noord/Zuidlijn werden de eerste financiële risicoanalyses uitgevoerd ter voorbereiding van de subsidieaanvraag. Dit gebeurde door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in nauw overleg met afgevaardigden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat<sup>517</sup>. De twee voornaamste analyses zijn de risicoanalyse Noord/Zuidlijn (d.d. 9 oktober 1996) en de risicomangement studie Noord/Zuidlijn (d.d. 18 november 1998):

- *Risicoanalyse Noord/Zuidlijn van 9 oktober 1996*. In deze analyse werden de kansen en gevolgen van risico's ingeschat op basis van interviews. Risico's werden onderling onafhankelijk verondersteld en een grote hoeveelheid risico's werd uitgeselecteerd omdat ze als te klein werden aangegeven. Deze simplificaties leidden in 1996 veelal tot een optimistische risico-inschatting. Als kanttekeningen gaf het rapport aan dat het kwantificeren van risico's primair tot doel had om de onderlinge rangorde binnen de geïdentificeerde risico's te bepalen en dat de gevonden waarden (= kans maal gevolg) ongeschikt waren om conclusies aan te verbinden. Ook de bepaling van de hoogte van de post onvoorzien en mogelijke beheersmaatregelen maakten geen deel uit van de analyse.
- *Risicomangement studie Noord/Zuidlijn van 18 november 1998*. In aanvulling op de risicoanalyse van 1996 werd dit rapport als bijlage bij de subsidieaanvraag gevoegd. Hierin werd de laatste stand van zaken ten aanzien van risicobeheersing en de nog aanwezige restrisico's inzichtelijk gemaakt. Daarnaast werd dieper ingegaan op de vraag wie (Rijk versus

<sup>517</sup> In 1996 bestond de risicoanalyse werkgroep uit afgevaardigden van Verkeer en Waterstaat (RWS-Noord Holland en Bouwdienst) en de gemeente Amsterdam (opdrachtgeversbureau en Projectbureau Noord/Zuidlijn). Het voorzitterschap en de secretariatsrol werden vervuld door de externe partij Twijnstra Gudde. In 1998 was naast het Adviesbureau Noord/Zuidlijn vooral de Bouwdienst Verkeer en Waterstaat bij de analyse betrokken.

gemeente) de financiële lasten bij het optreden van de risico's zou moeten dragen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat oordeelde op basis van beide rapporten dat niet alle risico's waren meegenomen en gekwantificeerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat meldde per brief aan de Tweede Kamer<sup>518</sup> dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een eigen inschatting van de financiële risico's had gemaakt daar in de subsidieaanvraag van de gemeente Amsterdam niet alle risico's waren meegenomen en gekwantificeerd. De minister wees erop dat vooral met het markt- en aanbestedingsrisico onvoldoende rekening was gehouden. Het betrof het risico dat door een volle markt vanwege lopende grote projecten (o.a. HSL-Zuid en Betuweroute) aanbestedingen substantieel hoger zouden kunnen uitvallen. Hiervoor voorzag het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aanvulling op het subsidiebedrag van NLG 187 miljoen. Dit bedrag was uiteindelijk een afkoop van de risico's door het Rijk.

Naast het marktrisico was in de risicoanalyse "Risicomanagement studie Noord/Zuidlijn" van 18 november 1998 nog een aantal andere risico's in de analyse niet gekwantificeerd. Zo werd ook vertraging in het contract Diepe stations als mogelijk risico gezien maar dit risico werd niet gekwantificeerd. Dit risico was met andere woorden niet verdisconteerd in de toenmalige raming van de projectkosten.

Op 21 juni 2000 aanvaardde de gemeente de subsidiebeschikking en kon de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn van start gaan. Moeizame aanbestedingen en onderhandelingen leidden ertoe dat er steeds meer risico's bij de gemeente kwamen te liggen. Voorbeelden hiervan zijn de overschakeling van Engeneering & Construct naar RAW-bestekken, het opknippen van contracten dat leidde tot een verhoogd interfacerisico, de introductie van een variabele boorsnelheid, de introductie van stelposten in het contract Diepe stations en de introductie van een gemeenschappelijk domein in contract Centraal Station.

Er werden tijdens de hele aanbestedingsperiode (2000-2002) voorafgaand aan het go-besluit in oktober 2002 geen nieuwe integrale kwantitatieve risico-inschattingen voor het project Noord/Zuidlijn uitgevoerd.

#### **X.6.2. Risicobeheersing tijdens de uitvoeringsfase**

Het go-besluit in oktober 2002 markeerde de overgang van de besluitvormingsfase naar de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn. Op contractniveau was financiële risicobeheersing in het begin van de uitvoeringsfase beperkt tot het begeleiden van de aannemers bij het inkopen van stelposten in het contract Diepe stations. Voor het gemeenschappelijk domein was bij de start bij de uitvoering van het werk een team gevormd met vertegenwoordigers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en de aannemer om samen een aantal zaken aan te pakken (bijvoorbeeld de verticale microtunnelingboortechneik). Van echte beheersmaatregelen was pas sprake na het advies van de commissie Sorgdrager (zie verder).

<sup>518</sup> Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Subsidieverlening aanleg Noord/Zuidlijn te Amsterdam*, 21 juni 1999.

Vanaf de start van de uitvoering adviseerde de Commissie van Wijze mannen<sup>519</sup> om de risicorapportage te verbeteren. De Commissie van Wijze mannen<sup>520</sup> oordeelde dat de gemaakte prognoses duidelijk als voorspelling, die de bandbreedte aangeeft waarbinnen de financiën zich afspelen, moesten worden benadrukt, m.a.w. er mocht niet gegarandeerd worden dat de prognose een definitief maximaal eindbedrag was. Om de financiële projectbeheersing en informatievoorziening beter af te stemmen op de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn gaf de directeur dVvV de opdracht aan Twijnstra Gudde om het financiële management van het project Noord/Zuidlijn door te lichten.

Eind 2003, na advies van Twijnstra Gudde, werd de financiële methodiek aangepast. Meer dan voorheen werd er onderscheid gemaakt tussen enerzijds zekere en te verwachten financiële ontwikkelingen en anderzijds meer onzekere financiële risico's. Hiertoe werden kosten en risico's ondergebracht in zes categorieën.

**Risicocategorieën die eind 2003 werden ingevoerd**

- **A.** Aangegaan meerwerk (zeker);
- **B.** Op korte termijn aankomend meerwerk (vrijwel zeker);
- **C.** Op iets langere termijn aankomend meerwerk (relatief zeker);
- **D.** Geraamd onvoorzien meerwerk (een bepaald percentage onvoorzien over nog niet uitgegeven bouwsommen);
- **E.** Risico's en kansen met een relatief grote onzekerheid;
- **F.** Scoperisico's en –kansen met een relatief grote onzekerheid.

Meerwerk onder de categorieën A, B, C en D werd vanaf 2004 doorgerekend in de jaarlijkse prognose einde werk als een harde stijging van de projectkosten. E-bedragen (onzekere ontwikkelingen) beïnvloedden het risicofonds. Scoperisico's (categorie F) werden buiten het projectbudget geplaatst.

In juni 2004 werd de raad geconfronteerd met de eerste grote budgetoverschrijding in het project Noord/Zuidlijn en besloot de raad tot het instellen van de commissie Sorgdrager om de financiële beheersing van het project Noord/Zuidlijn te onderzoeken. De commissie Sorgdrager, ondersteund door het bureau Faithful & Gould benadrukte dat zowel de verantwoordelijke bestuurders als de projectorganisatie Noord/Zuidlijn niet konden en mochten garanderen – mede op basis van de zwakke kwaliteit van de financiële risicoanalyses – dat er geen verdere kostenstijgingen voor rekening van de gemeente zouden plaatsvinden. Redenen voor deze conclusie waren onder andere:

- Risicofactoren ten aanzien van de afhandeling van stelposten, claims, gemeenschappelijk domein en vergunningen waren onvoldoende in kaart gebracht om duidelijkheid te hebben over de financiële implicaties;
- Daar de gemeente grote belangen had bij het scherp toezien op de bouwwerkzaamheden – groter risico bij de gemeente door wijziging aanbestedingsbeleid en contractvorming – kon verwacht worden dat de

519 De Commissie van Wijze mannen wordt in het *hoofdstuk Projectorganisatie* verder toegelicht.

520 Commissie van Wijze mannen, verslag 24 maart 2004.

VAT-kosten verder zouden toenemen en bleef deze post een financieel risico.

De Commissie Sorgdrager en Faithful & Gould adviseerden om een totale doorlichting van de bouwkosten en risico's van elke contract door te voeren op basis van een probabilistische ramingsmethode, rekening houdend met meer onzekere tijdsschade en mogelijke beheersmaatregelen. Daarnaast adviseerden ze om alle risico's die waren ingeschat als 100% zekere projectkosten op te nemen en de risico's ten aanzien van de VAT-kosten op dezelfde wijze als de risico's ten aanzien van de bouwkosten te bepalen.

In de prognose einde werk van 2006 (Q4 2005) werd vermeld dat de adviezen van de commissie Sorgdrager een belangrijke rol hebben gespeeld in de totstandkoming van de nieuwe prognosecijfers. Een nadere analyse wijst uit dat dit niet geheel het geval is. Tijdsschade wordt bij de prognose van 2006 onvoldoende verdisconteerd in het budget en VAT-kosten stijgingen worden onderworpen aan besparingsdoelstellingen waarover geen overeenstemming is bereikt met het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

Nieuwe audits kwamen eind 2007 tot dezelfde conclusies. Het team Korf/Horvat/Keulen – het zogenaamde *second opinion team* – heeft eind 2007 op verzoek van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn een second opinion onderzoek uitgevoerd aangaande de projectbeheersing van de Noord/Zuidlijn met focus op kosten, planning en risico's. In nauwe samenwerking met het second opinion team had de projectorganisatie Noord/Zuidlijn eveneens een team gevormd van externe deskundigen met ervaring in projectbeheersing bij grote infrastructurele projecten. Dit *verbeterteam* heeft in opdracht van de projectleiding in november 2007 een 0-meting uitgevoerd om verbetermaatregelen te helpen definiëren.

Door *het verbeterteam* werd geconcludeerd<sup>521</sup> dat er eind 2007 geen volledig onafhankelijk beeld ten aanzien van de financiële prognose en planning gegeven kon worden. Om een scherp beeld te kunnen krijgen, dienden de risico's nader te worden geanalyseerd en zou een integrale planning beschikbaar moeten komen. Het verbeterteam stelde zich vragen bij de realiteit van de planning en concludeerde dat gerapporteerde prognoses te optimistisch waren en dat *“de ambtelijke en politieke niveaus ten aanzien van het project Noord/Zuidlijn een groter belang hechten aan geld dan aan tijd”*. Gezien de stand van zaken van de projectfase in 2007 en het ontbreken van voldoende inzicht op cruciale onderdelen van het project Noord/Zuidlijn was het naar de mening van het verbeterteam noodzakelijk de projectbeheersingsfuncties (risicomanagement, planning, raakvlakmanagement, financial control en kwaliteitsmanagement) op centraal niveau en in de contractteams zowel kwantitatief als kwalitatief te versterken. De informatievoorziening aan de raad over kosten, risico's en planning beoordeelde het verbeterteam als onrealistisch: *“De informatie wordt in het traject van bouwput naar gemeenteraad te veel beïnvloed door ‘wensgedachten’ en onvoldoende onderbouwde taakstellingen. Mutaties op de gerapporteerde financiële prognosecijfers getuigen in een aantal gevallen van weinig realiteitszin”*.

521 J. Odijk e.a., *Rapportage '0-meting verbetertraject projectbeheersing Noord/Zuidlijn*, 5 december 2007.

Het *second opinion team*<sup>522</sup> gaf aan dat niet vastgesteld kon worden of de weergave van de financiële analyse en planning van het Projectbureau Noord/Zuidlijn compleet, consistent, transparant en realistisch was. Zij voegden hieraan toe dat de detailbevindingen tot dusver in de richting van een (veel) hogere prognose ten aanzien van tijd en geld wezen dan er tot eind 2007 gecommuniceerd werd. Ook stelde het second opinion team dat *“het project momenteel op geld gestuurd wordt en dat tijd van secundair belang is”*. Enkele maanden eerder hadden Horvat en Partners in een risicomanagement studie<sup>523</sup> reeds aangegeven dat *“op basis van de deterministische en probabilistische analyse van de planning kan gesteld worden dat de backbone planning onder grote druk staat, ... de vraag kan zelfs gesteld worden of deze nog wel realistisch is”*. Aanbevolen werd om een implementatieplan ten aanzien van verbeteracties aan de projectorganisatie Noord/Zuidlijn te vragen. De kwaliteit van het implementatieplan zou tevens een graadmeter worden om te beoordelen hoe de projectorganisatie Noord/Zuidlijn de aanbevelingen van de rapportages van het second opinion team en het verbeterteam had verwerkt. Bij onvoldoende kwaliteit van dit plan kon de vraag worden gesteld of de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in voldoende mate op zijn taken was berekend en zo nee welke veranderingen verder noodzakelijk zouden zijn.

Naar aanleiding van beide onderzoeken stelde het Projectbureau Noord/Zuidlijn een verbeterrapport op<sup>524</sup>. In dit rapport werden de maatregelen naar aanleiding van het advies van het team Korf, Horvat en Keulen aangehaald. Daarnaast werden de aanbevelingen van het verbeterteam uitgewerkt en betrokken bij de totstandkoming van de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) die in juni 2008 werd voorgelegd aan de raad. In de nieuwe werkwijze die gehanteerd werd bij de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) werden alle risico's, ook de risico's met een grote kans van optreden (C-risico's) als risico benoemd en niet langer als onderdeel van de harde kosten opgenomen. Binnen het risicofonds vormden vanaf dan C-bedragen de nauwelijks te beïnvloeden risico's (vrijwel zekere uitgaven) en E-bedragen risico's die beïnvloedbaar zijn (onzekere uitgaven). Naast de kans van optreden en het financieel gevolg bij het optreden van risico's werden de kosten en het effect van beheersmaatregelen weergegeven. Ook de tijdspanne waarbinnen kosten gemaakt moesten worden (zowel kosten voor beheersmaatregelen en kosten voor restrisico's) werd opgenomen. Een laatste verandering was dat in de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) meer vertragingsrisico's werden meegenomen.

Gelijktijdig met de presentatie van de prognose einde werk 2008 (Q4 2007) aan de raad, ging het second opinion team na in hoeverre de aanbevelingen van december 2007 waren geïmplementeerd<sup>525</sup>. Geconcludeerd werd dat de beheersing van de Noord/Zuidlijn in grote mate was verbeterd en dat de prognose van de planning en kosten een voldoende betrouwbaarheidsniveau begon te benaderen. Het niveau van een goed en beheersbaar project en

522 Horvat & Partners, *Second Opinion op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam, financiële prognose van 1 januari 2008*, 13 december 2007.

523 Horvat en Partners, *Audit risicomanagement met het oog op projectbeheersing Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 12 september 2007.

524 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Implementatieplan, Second opinion kosten en planning en 0-meting verbetertraject projectbeheersing*, 24 januari 2008.

525 Horvat & Partners, *Second Opinion (deel 2) op de kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 2 april 2008.

betrouwbare prognoses kon echter niet bereikt worden zonder dat de aangehaalde verbeteracties volledig en snel werden doorgevoerd.

In december 2008, toetste het second opinion team opnieuw of de in de vorige rapportages genoemde verbeteracties in voldoende mate waren doorgevoerd<sup>526</sup>. Het second opinion team stelde vast dat de geïntegreerde financiële prognose 2009 (Q4 2008) niet beschikbaar was (doch reeds verwacht was tegen september 2008) waardoor zij hierover geen oordeel konden vormen.

In maart 2009 stelde het second opinion team, op verzoek van wethouder Van Poelgeest, een laatste lijst van aanbevelingen op om het projectmanagement van de Noord/Zuidlijn te verbeteren<sup>527</sup>. Deze worden in het *hoofdstuk Projectorganisatie* toegelicht. Er werd over de inschatting van risico's geconcludeerd dat er te weinig aandacht werd besteed aan kleine-kans-grote-gevolgen risico's.

In de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008) werd de probabilistische einddatum van het project Noord/Zuidlijn verdisconteerd in het projectbudget en werd rekening gehouden met de risico's die tot op dit moment bekend waren. Daarnaast worden vanaf de prognose einde werk 2009 (Q4 2008) duidelijkere criteria gehanteerd om financieel gevolgen van risico's toe te wijzen aan het risicofonds of aan de projectkosten<sup>528</sup>. In de financiële prognose einde werk 2009 (Q4 2008) is nog geen rekening gehouden met de situatie dat kleine-kans-grote-gevolgen risico's toch onverhoopt optreden. De prognose van de kleine-kans-grote-gevolgen risico's is zoals voor de andere risico's gebaseerd op de verwachtingswaarde (kans maal gevolg, gemiddelde voor en na beheersing). Voor deze risico's zijn of worden wel beheersmaatregelen genomen. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn neemt zich voor om aparte afspraken te maken voor de kleine-kans-grote-gevolgen risico's.

Zaken waar in de toekomst mogelijk nieuwe risico's uit voortvloeien en die op dit moment nog niet verdisconteerd zijn in het budget, zijn nieuwe risico's uit omgevingsprojecten en de mogelijk alternatieve boorrichting in het contract Boortunnels wat op dit moment geanalyseerd wordt. Ook de aanbesteding van de metrostellen dient nog te gebeuren, dit zat weliswaar niet in het bedrag van het go-besluit, maar er kan nog een discussie ontstaan over uit wiens budget eventuele meerkosten van het materieel dienen betaald te worden gelet op de koppeling tussen infrastructuur en de eisen gesteld aan het materieel (bijvoorbeeld, de hogere brandbestendigheid van de materialen in de metrostellen gelet op het safe haven concept; maar ook zaken als veiligheidssystemen die ofwel in de infrastructuur dan wel in de metrostellen ingebouwd dienen te worden).

De commissie Veerman beveelt aan om bijkomende financiële voorzieningen voor het project Noord/Zuidlijn te treffen. De commissie Veerman geeft aan dat het budget van het project Noord/Zuidlijn met ongeveer € 500 miljoen verhoogd dient te worden om met 95% zekerheid te kunnen stellen dat het niet overschreden zal worden. Inhoudelijk heeft de commissie Veerman zich

526 Horvat & Partners, *Second Opinion (deel 3) ten aanzien van kosten en planning van het project Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 19 december 2008.

527 Horvat & Partners, *Aanbevelingen projectrealisatie Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 13 maart 2009.

528 Dit wordt in detail beschreven in *paragraaf X.2*.

tijdens haar onderzoek vooral gericht op de kleine-kans-grote-gevolgen risico's en de normale onzekerheden (onvoorzien) in het project. De risico-inschatting van de commissie Veerman valt buiten de scope van het onderzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn.



## **XI. VERZEKERINGEN NOORD/ZUIDLIJN**

### **XI.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens gekeken naar de mogelijkheden om een project als de Noord/Zuidlijn te verzekeren, wordt het verzekeringsproces gereconstrueerd en de stand van zaken anno 2009 met betrekking tot verzekeringen beschreven. Daarnaast wordt het nut en de noodzaak van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering en de informatievoorziening aan de raad over verzekeringen besproken.

### **XI.2. Welke verzekeringen worden in een project als de Noord/Zuidlijn doorgaans afgesloten?**

Een algemeen antwoord op de vraag wat een optimale verzekering voor een project als de Noord/Zuidlijn inhoudt, kan niet worden gegeven. De vraag wat een optimale verzekering is, is afhankelijk van de vraag hoe precies gecontracteerd is. Een algemene lijn die echter kan worden aangehouden is dat alle partijen, en met name de opdrachtgever, er groot belang bij hebben dat de risicoverdeling evenwichtig gebeurt en wel zodanig dat de partij die bepaalde risico's het beste kan beheersen ook de verantwoordelijkheid draagt om hiervoor een verzekering af te sluiten. Bovendien dient deze partij ook verhaal te bieden voor het geval dat deze faalt en daardoor schade ontstaat. Als een constructeur (ontwerper) bijvoorbeeld in zijn contract met de opdrachtgever ongelimiteerd aansprakelijk is voor de gevolgen van zijn fouten, dan is voldaan aan het vereiste dat hij het risico kan beheersen – hij dient immers zelf maatregelen te treffen om fouten in het ontwerp te voorkomen – maar niet aan het vereiste dat hij verhaal biedt ingeval van schade. Als door een constructiefout in een vergevorderd stadium van de bouw blijkt dat zijn ontwerp niet sterk genoeg was, kan dat een schade van vele miljoenen opleveren die de constructeur niet kan betalen. Zodoende blijft de opdrachtgever zitten met een grote schade waarvoor weliswaar de constructeur volledig aansprakelijk is, maar die door zijn, in dit voorbeeld onvermijdelijke faillissement, niet vergoed kan worden.

Een project als de Noord/Zuidlijn kent een groot aantal risico's van uiteenlopende aard:

- Beschadiging of tenietgaan van het reeds gebouwde;
- Het onjuist bouwen waaronder ook mislocatie en mispositionering;
- Beschadiging van de Tunnelboormachine;
- Vertraging van het project;
- Schade aan (eigendommen van) uitvoerders, waaronder schade aan de bestaande eigendommen van de opdrachtgever;
- Schade aan derden (te denken valt aan verzakken en instorten van gebouwen);
- Bedrijfsschade;
- Schade door hinder;
- Planschade;
- Etc.

Niet al deze risico's zijn zonder meer verzekeraar. Als bijvoorbeeld in verband met het tracé een pand moet worden gesloopt, lijdt uiteraard de eigenaar van dat pand schade en zal die schade vergoed moeten worden. Dat is echter schade die al bij aanvang van het project bekend is en die bovendien opzettelijk wordt aangericht. Kortom, dergelijke schades zijn niet verzekeraar maar behoren tot de kosten van het project.

Gebruikelijk is dat bij de aanbesteding van een project als de Noord/Zuidlijn in een besteksparagraaf bepalingen worden opgenomen over de verzekeringen die zullen worden gesloten en wie – opdrachtgever of opdrachtnemer – dat zal doen. Gebruikelijk worden, voor een project als de Noord/Zuidlijn, de volgende verzekeringen afgesloten:

- Construction All Riskverzekering (CAR-verzekering);
- Beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BA-verzekering);
- Professional Indemnity/Liability Insurance (PI-verzekering);
- Tunnelboormachine/machinebreukverzekering (TBM-verzekering);
- Algemene aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (AVB-verzekering);
- Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen verzekering (WAM-verzekering).

#### **XI.2.1. Construction All Riskverzekering (CAR-verzekering)**

De CAR-verzekering is een zogenaamde paraplu polis met verschillende rubrieken (zogenaamde secties) die naar gelang de behoefte al dan niet kunnen worden afgesloten. Onder deze verzekering worden gebruikelijk alle bij de bouw betrokken partijen als verzekerden aangemerkt, waarmee die verzekerden ook een rechtstreekse aanspraak op de verzekeraar hebben. Dit wil zeggen dat zij zelf de schade kunnen vorderen van de verzekeraar als zij daadwerkelijk schade lijden. Voorts is kenmerkend voor deze verzekering dat de dekking is beperkt tot schade die gedurende de geldigheidsduur (de bouw- en onderhoudstermijn) van deze verzekering is ontstaan. In het algemeen worden tenminste secties I, II en III afgesloten.

*Sectie I* van de CAR-verzekering dekt materiële schade aan het werk: beschadiging, verlies of vernietiging van het werk, van onderdelen van het werk of van bouwmaterialen. In beginsel is de achterliggende oorzaak van die beschadiging niet relevant: dat mag een ontwerpfout, een uitvoeringsfout of een van buiten komende oorzaak zijn, bijvoorbeeld een vliegtuig dat op het werk neerstort. Een basisvereiste is echter wel dat er iets "stuk" moet zijn gegaan. De vervangingskosten of herstelkosten van die beschadiging of vernietiging zijn verzekerd. In beginsel is bedrijfsschade, waaronder stilstandschade, niet gedekt, maar onder omstandigheden willen verzekeraars nog wel eens bedrijfsschade die rechtstreeks uit een beschadiging voortvloeit verzekeren.

*Sectie II* dekt het risico van de wettelijke aansprakelijkheid (WA) voor zaakschade en personenschade aan derden. Een veel voorkomende schadesoort bij projecten als de Noord/Zuidlijn die onder deze sectie gedekt wordt, is de zogenaamde "omgevingschade". Onder sectie II (WA-verzekering) is over het algemeen de werkgeversaansprakelijkheid van de bij de bouw betrokken partijen (in dit geval met name de aannemers) niet gedekt. Daarvoor dient een zogenaamde aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (zie *paragraaf XI.2.2*) te worden afgesloten.

Verder dekt *sectie III* schade aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever, *sectie IVa* schade aan gereedschappen, keten en loodsers van (onder) aannemers en *sectie IVb* schade aan eigendommen van personeel van bij de bouw betrokkenen.

**XI.2.2. Aansprakelijkheidsverzekering Bedrijven (AVB-verzekering)**

Een aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (AVB-verzekering) dekt, net zoals sectie II van de CAR-verzekering, zaakschade en personenschade aan derden. Bovendien is onder een AVB-verzekering ook de werkgeversaansprakelijkheid<sup>529</sup> gedekt.

Een AVB-verzekering verzekert doorgaans alleen schade veroorzaakt door diegene die de verzekering afsluit. Als een AVB-verzekering in combinatie met een CAR-verzekering wordt gesloten – wat regelmatig voorkomt – dan wordt meestal uitdrukkelijk de bepaling opgenomen dat ook alle bouwpartijen als medeverzekerden onder die AVB-verzekering gedekt zijn.

**XI.2.3. Beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BA-verzekering)**

De beroepsaansprakelijkheidsverzekering kan afgesloten worden om vermogensschade (niet-materiële schade) te dekken als gevolg van ontwerpfouten waarvoor de adviseur (in het geval van de Noord/Zuidlijn is dit het Adviesbureau Noord/Zuidlijn) jegens zijn opdrachtgever aansprakelijk is. Deze verzekering is zodoende complementair aan de CAR-verzekering. Afhankelijk van de polisvoorwaarden kan een BA-verzekering ook materiële schade (zaak- en personenschade) dekken. In het project Noord/Zuidlijn heeft het Adviesbureau Noord/Zuidlijn een BA-verzekering afgesloten met een verzekerbare som van circa € 0.7 miljoen<sup>530</sup>.

**XI.2.4. Professional Indemnity/Liability Insurance (PI-verzekering)**

De PI bestaat in verschillende vormen, maar komt in grote lijnen neer op dekking van ofwel het risico van de opdrachtgever of de bij het project betrokken partijen voor schade als gevolg van ontwerpfouten. Afhankelijk van de polisvoorwaarden kan een PI-verzekering vermogensschade (niet-materiële schade) en/of zaak- en personenschade (materiële schade) dekken.

Voor het project Noord/Zuidlijn ligt het belang in het afsluiten van dit type verzekering in het dekken van schade als gevolg van ontwerpfouten die tot vermogensschade leiden. In het project Noord/Zuidlijn zijn alle aanbestede contracten, met uitzondering van het contract Boortunnels, opgesteld in RAW-vorm. Dit impliceert dat de gemeente Amsterdam verantwoordelijk is voor het ontwerp en de aannemer het ontwerp enkel bouwt. Het ontwerp van de Noord/Zuidlijn is echter uitbesteed aan adviseurs, zijnde het Adviesbureau Noord/Zuidlijn, waardoor ontwerper en opdrachtgever van het Noord/Zuidlijn project niet dezelfde zijn.

Hoewel het Adviesbureau Noord/Zuidlijn zelf een BA-verzekering heeft afgesloten geeft dit de gemeente Amsterdam niet de zekerheid dat ontwerpfouten voldoende gedekt zijn. Immers, in het project Noord/Zuidlijn worden onder de BA-verzekering van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn ontwerpfouten

<sup>529</sup> Met de werkgeversaansprakelijkheidsverzekering wordt de aansprakelijkheid van de werkgever jegens zijn werknemers gedekt en heeft zodoende betrekking op schade die werknemers lijden tijdens het werk.

<sup>530</sup> Raadsbesluit, *Verzekeringen project Noord/Zuidlijn*, 14 mei 2003.

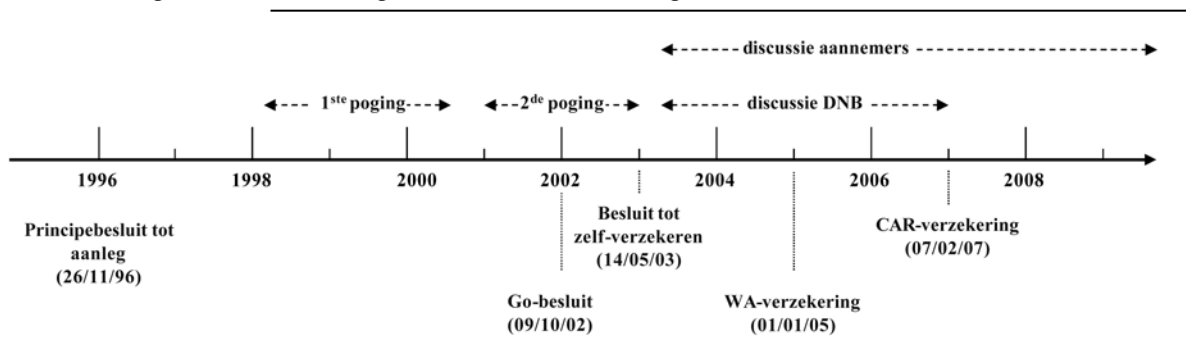
slechts gedekt tot een bedrag van circa € 0.7 miljoen. Wil de gemeente de zekerheid hebben dat ook hogere schades gedekt zijn, dan dient zij zelf een PI-verzekering af te sluiten. Deze PI-verzekering kan wel afgestemd worden op een door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn afgesloten BA-verzekering.

*Opmerking:* In het kader van het project Noord/Zuidlijn wordt er vaak gesproken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering die afgesloten dient te worden door de gemeente. Correkter is het om de term PI-verzekering te gebruiken daar het gaat om een aanvulling op de BA-verzekering afgesloten door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

### XI.3. Het verzekeringsproces van het project Noord/Zuidlijn

In deze paragraaf wordt chronologisch het verzekeringsproces van de Noord/Zuidlijn vanaf 1996 geconstrueerd. *Figuur 24* vat de meest relevante gebeurtenissen in het verzekeringsproces van de Noord/Zuidlijn samen.

**Figuur 24: Chronologisch overzicht verzekeringen**



Bron: Policy Research Corporation

#### XI.3.1. Principebesluit tot aanleg

Op 27 november 1996 keurde de raad het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn goed. Bij het vormgeven van de schaderegeling voor de Noord/Zuidlijn werd gestart met het inventariseren van de verschillende vormen van schade en schadevergoedingsregelingen. Hierbij is gebleken dat voor diverse vormen van schade - waaronder onteigeningsschade, planschade en in het algemeen schade voortvloeiend uit een onrechtmatige daad - algemene wettelijke regelingen bestaan. Voor nadeelschade<sup>531</sup> bleek een wettelijke vergoedingsregeling te ontbreken. In overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd daarom een nadeelcompensatieverordening opgesteld. Ten tijde van het principebesluit tot aanleg voorzag de schaderegeling Noord/Zuidlijn aldus in:

- Het instellen van een onafhankelijk schadebureau met als belangrijkste taken:
  - o Centrale 'ingang' voor alle soorten claims (loketfunctie);
  - o Procesbewaker van de schadeafhandeling;
  - o Gegevensbeheerder 0-metingen;

<sup>531</sup> Schade als gevolg van de aanleg van de Noord/Zuidlijn die is ontstaan door rechtmatig overheidshandelen.

- Het inventariseren van de bouwkundige staat van alle panden die zich in het invloedsgebied van de bouwactiviteiten van de Noord/Zuidlijn bevinden;
- Het doen inpassen van alle bestaande wettelijke schadevergoedingsregelingen zoals onder meer schadevergoedingsregelingen met betrekking tot een onrechtmatige daad, planschade en onteigening;
- Het toepassen van de nadeelcompensatieverordening Noord/Zuidlijn bij verzoeken met betrekking tot de nadeelcompensatie;
- Het door de opdrachtgever afsluiten van een CAR-verzekering voor het gehele project Noord/Zuidlijn.

### **XI.3.2. Eerste poging (1998 – 2002)**

In een eerste poging om de Noord/Zuidlijn te verzekeren is in 1998 getracht om via een Europese aanbesteding de CAR-verzekering, de werkgeversaansprakelijkheidsverzekering en de beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Na sluiting van de inschrijvingen werd er vanuit de Engelse markt ingeschreven op de beroepsaansprakelijkheidsverzekering en hadden alleen verzekeraars die al op de Nederlandse markt actief waren (Erasmus, HDI, Albingia, Praevenio en Allianz) ingeschreven op de CAR-verzekering<sup>532</sup>. Vanuit opdrachtgeverzijde is besloten om met Erasmus en HDI als leidende verzekeraars door te gaan wat uiteindelijk leidde tot het opstellen van een concept CAR-polis. Hoewel de werkzaamheden nog niet gestart waren, had het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam<sup>533</sup> (VGA) deze conceptpolis op dat moment (1998/1999) 100% voltekend kunnen krijgen, ware het niet dat op politiek niveau nog geen definitieve duidelijkheid bestond over de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het aanbestedingstraject van de Noord/Zuidlijn verzekering moest daarom opnieuw beginnen.

### **XI.3.3. Tweede poging (2002-2003)**

Daar ook de verzekeringsmarkt de gevolgen van 11 september 2001 voelde en (her)verzekeraars in 2001 en 2002 zware verliezen leden, werd de heraanbesteding in 2002 bemoeilijkt. Een aantal verzekeraars trok zich omwille van deze gebeurtenissen terug uit de markt waardoor andere verzekeraars, onder meer deze die zich in de eerste verzekeringspoging hadden ingeschreven, opnieuw geïnteresseerd moesten worden. Door het kleiner aantal verzekeraars – in de Nederlandse verzekeringsmarkt trok Erasmus zich terug en werden Albingia en Praevenio overgenomen door Delta Lloyd – en het uitblijven van het definitieve go-besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn werd een tweede verzekeringspoging bemoeilijkt. Ten tijde van het go-besluit bedroeg het intekenpercentage op de CAR-verzekering 60%<sup>534</sup> en was het CAR-risico van de Noord/Zuidlijn technisch gezien verzekeraar. De ervaring in de verzekeringsmarkt leert immers dat met een intekenpercentage van 60% verondersteld mag worden dat de overige 40% ook gevonden zal worden en het risico derhalve verzekerd kan worden (100% verzekeraar). Gezien het beperkte verzekeringsbudget was het echter niet reëel de Noord/Zuidlijn verzekeraar te noemen. Er was immers onvoldoende budget om de nodige verzekeringen te kunnen afsluiten (zie *paragraaf XI.3.8*).

532 Volgens een brief van NautaDutilh aan De Nederlandsche Bank NV d.d. 31 augustus 2006 zou het alleen gaan om een intekening op het CAR-risico.

533 Het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam (VGA) is het verzekeringsbedrijf van en voor de gemeente Amsterdam.

534 Raadsbesluit, *Verzekeringen project Noord/Zuidlijn*, 14 mei 2003.

Hoewel hetzelfde type verzekeringen in de tweede poging werd aanbesteed bleek al gauw dat er wereldwijd geen markt was voor het beroepsaansprakelijkheidsrisico in die periode<sup>535</sup>. Dat betekende dat het accent automatisch kwam te liggen op het afsluiten van een CAR-verzekering. Door prioriteit te verlenen aan de CAR-verzekering werd bovendien ook niet verder getracht om een werkgeversaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Deze verzekering zou na de het succesvol afsluiten van een CAR-verzekering afgesloten worden, hetgeen overigens niet ongebruikelijk is.

Op 9 december 2002 stelde ABN AMRO dat de verzekeringsmarkt naar aanleiding van de slechte resultaten in 2002 recent zeer snel verslechterd was - zowel premies als eigen risico's stegen fors - maar dat verzekeren nog steeds mogelijk was<sup>536</sup>. Daarop zijn op 29 januari 2003 de (her)verzekeraars in de ambtswoning van de burgemeester ontvangen om het risicoprofiel van de Noord/Zuidlijn te presenteren. Het intekenpercentage steeg hierna tot 72.5% maar alle inspanningen bleken uiteindelijk niet succesvol te zijn, met name omdat Munich Re in het voorjaar van 2003 liet weten als herverzekeraar niet bereid te zijn het Noord/Zuidlijn risico te accepteren. Niettemin startten in april 2003 de bouwwerkzaamheden, terwijl de gemeente in de belangrijkste contracten de verplichting op zich had genomen om het werk mede ten behoeve van de aannemers te verzekeren. Op de (tweede) concept CAR-polis werd uiteindelijk voor 85% ingetekend.

Het is ongebruikelijk de bouwwerkzaamheden te starten voordat de nodige verzekeringen zijn afgesloten. Hoewel de gemeente Amsterdam als opdrachtgever een tijdelijke CAR-verzekering had afgesloten, werd met de start van de eigenlijke werkzaamheden gebouwd zonder verzekering. Deze verzekering gold immers alleen voor de voorbereidende werkzaamheden.

#### **XI.3.4. Zelf-verzekeren (mei 2003)**

Tegen de achtergrond van een verslechterde verzekeringsmarkt, een stijging van de verzekeringskosten en een (onvolledig) intekenpercentage van 85% werd op 14 mei 2003 door de raad ingestemd met het voorstel van het college om vanaf 1 juni 2003 de bouwrisico's van de Noord/Zuidlijn niet langer trachten extern te verzekeren maar deze als gemeente zelf te dragen. Dit besluit was uniek in die zin dat in gelijkwaardige infrastructuurprojecten het niet verzekeren van een dergelijk project op gemeentelijk niveau nooit eerder was voorgekomen. Concreet betekende deze beslissing dat alle schade afgehandeld en betaald moest worden door de gemeente, met uitzondering van het eigen risico ten laste van de aannemer. De gemeente bleef de verzekeringsmarkt wel volgen. Indien de voorwaarden toch gunstiger zouden worden, zou alsnog een verzekering worden afgesloten.

Ten aanzien van het zelf-verzekeren trof de gemeente maatregelen op drie gebieden:

- Organisatie van een onafhankelijke interne verzekeringsfunctie (inclusief risk-control), ondergebracht bij het Schadebureau Noord/Zuidlijn;

<sup>535</sup> Volgens een brief van NautaDutilh aan De Nederlandsche Bank NV d.d. 31 augustus 2006 zouden de inspanningen in de tweede verzekeringspoging, gezien het resultaat van de Europese aanbesteding in 1998 (geen intekening op de werkgevers- en BA-verzekering), zich beperkt hebben tot de CAR-verzekering.

<sup>536</sup> ABN AMRO, *Second Opinion (CAR) Verzekering Project Noord/Zuidlijn*, 9 december 2002.

- Versterken van de risicobewaking, directievoering en toezicht op de uitvoering;
- Communiceren naar aannemers over de interne verzekeringsfunctie.

De interne gemeentelijke verzekeringsfunctie werd verder uitgewerkt aan de hand van het Handboek Bouw schade. Dit handboek bestaat uit twee delen:

- Het *Schadereglement Noord/Zuidlijn*: de ‘polis’ van de gemeente Amsterdam die naar aanleiding van het raadsbesluit van 14 mei 2003 de dekking, voorwaarden en eigen risico’s regelt van de interne verzekering. Het Schadereglement Noord/Zuidlijn is enerzijds gebaseerd op de contractuele verplichtingen die de gemeente in de verzekeringparagrafen van de bestekken met de aannemer is aangegaan en is anderzijds qua systematiek marktconform en zo veel mogelijk in overeenstemming met de reguliere CAR-verzekering;
- Het *Schadeprotocol Noord/Zuidlijn* regelt de behandeling en afwikkeling van schades door het Schadebureau Noord/Zuidlijn. Belangrijke onderdelen hiervan zijn het schade-expertisebeleid, de wijze van geschillenbeslechting en Risk Control.

Op het moment dat bleek dat de CAR-polis niet vol getekend kon worden, zijn risicoanalyses gemaakt om te beoordelen hoe groot het risico voor de gemeente zou zijn indien de CAR-verzekering niet zou worden afgesloten. Met name was de second opinion van professor Horvat op de schadescenario’s ten behoeve van de raadsvoordracht verzekeringen Noord/Zuidlijn doorslaggevend voor de keuze tot zelf-verzekeren in 2003. In deze second opinion werd van de veronderstelling uitgegaan dat het mogelijk zou zijn om zelf te verzekeren daar de kans klein zou zijn dat er zich schade zou voordoen groter dan € 80 miljoen. Kleine-kans-grote-gevolgen-risico’s zouden dan echter niet gedekt zijn. Voor die risico’s zou een andere risicopot aangelegd moeten worden of alsnog een externe verzekering moeten afgesloten worden: *“het is echter belangrijk te realiseren dat met een extreem lage kleine kans veel hogere schades kunnen optreden dan de bovengenoemde € 80 miljoen, waarbij wel verzekeren voordelig zou zijn”*<sup>537</sup>. De beroepsaansprakelijkheidsverzekering (BA/PI-verzekering) heeft in die analyse echter geen rol gespeeld.

VGA had twijfels bij het raadsbesluit van mei 2003 om het bouwrisico zelf te dragen. Het was volgens VGA niet verantwoord dat een gemeente dergelijke risico’s zou lopen. Ook professor Horvat heeft in 2003 op de risico’s van intern verzekeren gewezen. Hij concludeerde in zijn ‘second opinion onderzoek op schadescenario’s ten behoeve van de raadsvoordracht Verzekeringen Noord/Zuidlijn Amsterdam’ dat intern verzekeren op dat ogenblik het voordeligste was, gebaseerd op een maximaal schadebedrag van € 80 miljoen. Doch, het second opinion onderzoek gaf tevens aan dat er met een extreem kleine kans veel hogere schades konden optreden dan € 80 miljoen, waarbij wel verzekeren voordeliger zou zijn.

Aannemers werden geen deelgenoot van het verzekeringsprobleem in 2002 en 2003 en zijn met andere woorden niet gevraagd om de verzekeringskwes-tie samen met de opdrachtgever op te lossen. De werkwijze van de gemeente

<sup>537</sup> E. Horvat, *Second opinion onderzoek op schade scenario’s ten behoeve van de raadsvoordracht Verzekeringen Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 24 april 2003.

Amsterdam was veeleer het zelf bedenken van een oplossing en deze als enige mogelijke oplossing te presenteren aan aannemers. Ook ten aanzien van de vraag of bijvoorbeeld aannemers genoeg moesten nemen met het 'intern verzekeren' werd geen juridisch advies gevraagd terwijl de gemeente zich contractueel verplicht had om een CAR-, AVB- en BA-verzekering af te sluiten. In de stukken wordt uitsluitend ingegaan op het gegeven dat als schade valt, de gemeente op grond van de overeenkomst gehouden zal zijn om de schade aan de contractspartij te vergoeden alsof deze verzekerd was. Naderhand stelde één van de aannemers dat hij daarmee geen genoeg hoefde te nemen<sup>538</sup>. Door het niet verzekeren komt de aannemer namelijk in een hele andere verhouding tot de opdrachtgever te staan. De opdrachtgever heeft er immers belang bij dat de schade niet onder de polis gedekt zou zijn geweest, zodat deze niet door hem vergoed hoeft te worden.

Door het niet verzekeren in 2003 is de gemeente Amsterdam tegenover de contractpartijen tekort geschoten in het nakomen van de overeenkomst. Dat had grofweg de volgende gevolgen kunnen hebben:

1. De contractpartijen kunnen nakoming vorderen en zo nodig hun verplichtingen opschorten totdat de gemeente aan haar overeengekomen verplichtingen heeft voldaan. De contractpartijen hoeven dus geen genoeg te nemen met de mededeling dat de gemeente de schade zal vergoeden (zie hierna). Zij hebben ook recht en belang bij een vordering dat de gemeente dit alsnog doet. Vermoedelijk hebben aannemers de besteksbepalingen "doorgelegd" naar hun onderaannemers en staan zij er aldus vermoedelijk jegens hun onderaannemers voor in dat de gemeente aan haar verplichtingen voldoet. Dat dit niet het geval is zal voor de hoofdaannemer geen overmacht opleveren.
2. De gemeente wordt schadelijkt als een schade zich voordoet die onder een van de polissen gedekt zou zijn geweest en dient die schade aan haar contractpartijen volledig, onder aftrek van het in de besteksbepaling opgenomen eigen risico, te vergoeden. Als bijvoorbeeld vóór de oplevering een CAR schade aan het werk ontstaat, dient de gemeente die schade aan de aannemer te vergoeden, ondanks het feit dat het risico van het werk nog volledig voor rekening van de aannemer is.

Deze gevolgen hebben zich uiteindelijk niet voorgedaan.

#### **XI.3.5. Marktverkenning (2003 – 2005)**

Anno 2004 leek de markt te verbeteren en werd via aannemer Saturn contact gelegd met Lloyd's broker, Swinglehurst. Swinglehurst bleek in staat te zijn het aansprakelijkheidsrisico<sup>539</sup> onder te brengen in de Engelse verzekeringsmarkt en werd per 1 januari 2005 een zogenaamde Wettelijke Aansprakelijkheidspolis (WA-polis) afgesloten. Dit is een afgeleide vorm van de aansprakelijkheidsverzekering voor bedrijven (AVB) waarbij de werkgeversaansprakelijkheid niet gedekt wordt. Deze polis kan zodoende in grote mate gelijk gesteld worden aan sectie II van de CAR-verzekering.

#### **XI.3.6. Schadehandboek: DNB versus gemeente Amsterdam**

Ondanks het feit dat er zich schade kon voordoen waarbij een externe verzekering wel voordelig zou zijn, nam de gemeente Amsterdam in 2003 niettemin de beslissing om de Noord/Zuidlijn niet extern te verzekeren. Met het

538 Brief van Max Bögl aan de projectdirectie, *Handboek Bouw schade*, 31 oktober 2003.

539 Werkgeversaansprakelijkheid wordt onder deze polis niet gedekt.



Handboek Bouwschade werd de interne verzekeringsfunctie vormgegeven en zouden mogelijke verzekeringsgeschillen worden opgelost (zie *paragraaf XI.3.4.*).

De Nederlandsche Bank (hierna DNB) die belast is met het toezicht op het verzekeringswezen en de wettelijke bevoegdheid heeft sancties op te leggen bij geconstateerde onregelmatigheden was evenwel van mening dat het Schadereglement Noord/Zuidlijn van het Handboek Bouwschade beschouwd moest worden als een verzekeringsovereenkomst. Dit impliceerde dat de gemeente Amsterdam een verzekeringsfunctie uitoefende waarvoor zij niet bevoegd was en zich zodoende schuldig maakte aan een economisch delict. De gemeente Amsterdam verzette zich echter tegen deze visie. Hoewel er gegronde redenen waren om aan te nemen dat intern verzekeren toelaatbaar was, was dit juridisch moeilijk verdedigbaar. In dit verband schreef de stadsadvocaat in een brief van 20 juli 2005, dat er in deze discussie wel sterke argumenten aan de zijde van de gemeente zijn, maar dat de gemeente uiteindelijk aan het kortste eind zal trekken: *“De discussie is juridisch dogmatisch niet te winnen en uiteindelijk beslist de Nederlandse Bank”*<sup>540</sup>. Het is dan ook niet duidelijk of er voorafgaand aan de beslissing om het risico voor eigen rekening te houden (voldoende) juridisch advies was ingewonnen over de vraag of het vanuit het oogpunt van de toezichtwetgeving mogelijk en toelaatbaar was om het risico in eigen hand te houden en of zo discussie met DNB vermeden had kunnen worden<sup>541</sup>.

Op 19 oktober 2005 werden de verschillende alternatieven door DNB en de gemeente Amsterdam besproken waarlangs het geschil tussen beide over het Schadereglement konden worden opgelost:

- Het alsnog verzekeren van de in het Schadereglement opgenomen risico's door een verzekeraar (*geen voorkeur*);
- Het wijzigen van het Schadereglement zodanig dat het zich naar de mening van de DNB niet langer kwalificeerde als een verzekeringsovereenkomst (*niet mogelijk*);
- Het Schadereglement onderbrengen bij het VGA (*moet onderzocht worden*);
- Het voorleggen van het verschil van inzicht aan de rechter (*geen voorkeur*);
- Het intrekken van het Schadereglement (*niet mogelijk want als het Schadereglement daadwerkelijk een overeenkomst is, zou het intrekken een wanprestatie ten opzichte van aannemers betekenen*).

Bovendien werd bepaald dat de verzekeringsportefeuille van de gemeente voor 1 juli 2006<sup>542</sup> overgedragen diende te worden aan een externe verzekeraar om de overtreding te beëindigen. Daar de gemeente niet tegemoet kwam aan de door DNB opgestelde deadline kwam het DNB op 21 december 2006 tot het volgende vaststellingsbesluit en tot de volgende aanwijzingen:

- Met het Handboek Bouwschade 2005 (resp. 2003) oefent de gemeente een rol als schadeverzekeringsbedrijf uit waarvoor zij geen vergunning beschikt (vaststellingsbesluit);

540 Brief van NautaDutilh aan H. van Velsen, 20 juli 2005.

541 In ieder geval bevatten de stukken daarover geen gegevens.

542 Deze datum werd niet gerespecteerd en 20 december 2006 werd als nieuwe datum vooropgesteld.

- De gemeente mag geen nieuwe overeenkomsten van verzekering aangaan en mag het Handboek Bouwschade 2003 en 2005 derhalve niet op nieuwe aanneemovereenkomsten van toepassing verklaren zodat haar verzekeringsportefeuille beperkt blijft tot de huidige verplichtingen;
- De gemeente dient haar verzekeringsportefeuille voor 1 april 2007 over te dragen aan een verzekeraar die deze activiteiten in Nederland mag uitoefenen.

Daarnaast gaven ook aannemers te kennen dat de gemeente Amsterdam met het Handboek Bouwschade te kort schoot in hetgeen contractueel is afgesproken. Een voorbeeld hiervan is een brief van Max Bögl aan de projectdirectie d.d. 31 oktober 2003. Het door de gemeente geboden alternatief (zelf-verzekeren) is voor Max Bögl niet aanvaardbaar. De belangrijkste bezwaren van Max Bögl zijn:

- *“Er wordt niet verwezen naar bekende polisvoorwaarden, welk als handvat kunnen dienen om vast te kunnen stellen wat schade is in de zin van de polis. Vooral bij geschillen zal dit een gemis zijn en continu tot discussies leiden. Wij zien dit als een groot manco en een bron voor discussies”;*
- *“Het handboek geeft een maximaal te vergoeden bedrag van € 25 miljoen aan voor het gehele project, wat wij als ver ontoereikend beschouwen bij een totale aanneemsom van circa € 1.5 miljard”;*
- *“Ondertussen zijn met onderaannemers overeenkomsten gesloten in relatie tot het bestek, waarbij is overeengekomen dat deze onderaannemers zijn meeverzekerd op de polis van de principaal. Max Bögl handelt op dit moment in strijd met deze overeenkomsten. Max Bögl stelt de gemeente Amsterdam ook aansprakelijk voor eventuele schade en gevolgen die hieruit voortvloeien. Hoe hiermee in deze fase om te gaan?”;*
- *“Het risico van leed of letsel van de bij de bouw betrokken personen is uitgesloten”.*

Hoewel de gemeente Amsterdam de bezwaren op 7 november 2003 trachtte te weerleggen, waren de meeste bezwaren niettemin gefundeerd. De gemeente had als opdrachtgever zonder meer de Noord/Zuidlijn moeten verzekeren zoals contractueel voorzien was. Dit voorbeeld toont dan ook het misnoegen en de onduidelijkheid aan van aannemers ten aanzien van de beslissing van de gemeente om het risico zelf te dragen. Bovendien zijn een aantal van deze discussiepunten tot op heden nog steeds lopende. Echter, concrete oplossingen worden door het uitblijven van grote schade naar de achtergrond verschoven.

### **XI.3.7. Derde poging ter afsluiting van een CAR-verzekering (2005-2007)**

Vanaf medio 2005 werd de verzekeringsmarkt actief onderzocht om alsnog het resterende risico (werk en eigendommen gemeente) extern te verzekeren. Door de marktontwikkelingen in 2006 en druk van aannemers en DNB werd het afsluiten van een CAR-verzekering in een stroomversnelling gebracht. In mei 2006 lieten verzekeraars Allianz en Delta Lloyd weten bereid te zijn een CAR-verzekering af te sluiten voor de secties I en III en in de Engelse markt werd Gerling als potentiële leader gevonden. Bovendien legde de Afdeling Toezicht van DNB aanvullende liquiditeitseisen op indien het Schadereglement onder het VGA gebracht zou worden waardoor deze optie (zie boven) kostbaarder en ingewikkelder werd dan het alsnog extern verzekeren van de risico's betreffende werk en eigendommen van de gemeente. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat per ingangsdatum van 7 februari 2007 een CAR-verzekering is afgesloten die dekking biedt voor

schade aan het bouwwerk (sectie I) en aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever (sectie III).

### **XI.3.8. Evolutie van het Verzekeringsbudget**

Ten tijde van het go-besluit op 9 oktober 2002 werd voor de verzekeringen € 7 miljoen in de begroting voorzien en werd een aanvullende voorziening gemaakt van € 15 miljoen in het risicofonds. Uit een antwoord op vragen van de raad betreffende verzekeringen d.d. 8 oktober 2002 kan afgeleid worden dat de verzekeringspremie boven de raming en het ingeschatte extra risico uitgaat: "*het maximum gereserveerde bedrag zou dus overschreden kunnen worden*"<sup>543</sup>. Zo bedroeg de premie in de concept CAR-polis van 31 augustus 2002 ruim € 20 miljoen. Dit impliceerde dat amper € 2 miljoen overbleef om het beroepsaansprakelijkheid- en werkgeversrisico te verzekeren. Gezien de (indicatieve) poliskosten voor de beroepsaansprakelijkheid<sup>544</sup> en de werkgeversaansprakelijkheidsverzekering, was het verzekeringsbudget dus onvoldoende om zowel de CAR, de BA als de werkgeversaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten.

In mei 2003, toen de gemeente Amsterdam besloot de Noord/Zuidlijn niet extern te verzekeren, werd de voorziening van € 15 miljoen uit het risicofonds onttrokken en toegevoegd aan het verzekeringsbudget ter financiering van de interne verzekeringsfunctie. Het totale verzekeringsbudget bedroeg daardoor € 22 miljoen:

- € 19 miljoen VGA/Schadebureau Noord/Zuidlijn:
  - o € 6 miljoen aanvullende taken;
  - o € 13 miljoen schadelast;
- € 3 miljoen voor intensivering van risicobewaking.

Naast dit verzekeringsbudget van € 22 miljoen werd voor grote schadegevallen ook een voorziening van € 20 miljoen gemaakt in het gemeentelijke weerstandsvermogen. Niettemin waren op het moment dat de gemeente besloot het bouwrisico zelf te dragen, de bedragen die in de begroting waren gereserveerd voor de dekking van eventuele risico's en schades (€ 22 miljoen met een aanvullende voorziening van € 20 miljoen in het weerstandsvermogen) te laag om grote risico's te ondervangen. Van de € 22 miljoen (verzekeringsbudget) was € 13 miljoen voorzien voor dekking van mogelijke schades, terwijl het Schadereglement bijvoorbeeld een maximaal te vergoeden bedrag per gebeurtenis voorziet (of meerdere gebeurtenissen, voortvloeiende uit één en dezelfde oorzaak) ter waarde van € 1.05 miljard in geval van materiële schade aan het werk.

In 2005 werd € 4 miljoen onttrokken uit het weerstandsvermogen van de gemeente Amsterdam om de premie van de aansprakelijkheidsverzekering te betalen. Daarmee bedroeg het verzekeringsbudget op dat moment € 26 miljoen. In 2007, toen de gemeente Amsterdam alsnog een externe CAR-verzekering afsloot, werd € 8.05 miljoen onttrokken aan het gemeentelijk weerstandsvermogen zodat de verzekeringskosten ter waarde van € 36.05 miljoen, voorgesteld in *Tabel 16*, volledig gedekt werden.

543 *Antwoorden op nieuwe vragen verzekering*, 8 oktober 2002.

544 Afhankelijk van de bron bedraagt de indicatieve poliskost voor de BA-verzekering € 3 à 6 miljoen.

**Tabel 16: Verzekeringsbudget Noord/Zuidlijn (in € miljoen)**

Kerntijdstip	Dekking	
2002 Go besluit	Begroting	7
	Risicofonds	15
2003 Intern verzekeren	<b>Totale dekking</b>	<b>22</b>
2005 Aansprakelijkheidsverzekering	Onttrekking weerstandsvermogen (t.b.v. premie)	4
	<b>Totale dekking</b>	<b>26</b>
2007 CAR-verzekering	Indexering naar prijspeil 2006	2
	Onttrekking weerstandsvermogen	8.05
	<b>Totale dekking</b>	<b>36.05</b>

Bron: Policy Research Corporation

In *Tabel 17* wordt de samenstelling van het verzekeringsbudget 2007 voorgesteld aan de hand van de verzekeringskosten.

**Tabel 17: Samenstelling verzekeringsbudget 2007 (in € miljoen)**

	Premie %	Geschatte eindwaarde (A)	Voorschot-premie (1)	Definitieve eindwaarde (130% x A)	Definitieve premie (2)	(2) – (1)
<b>WA-polis</b>	0.29%	1 300	3.7	1 690	4.9	1.2
<b>CAR-polis</b>	1.03%	1 100	11.4	1 430	14.7	3.3

Bron: Policy Research Corporation op basis van raadsbesluit, Afsluiten Construction All Risk-verzekering voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn, 25 april 2007

Bij de voorstelling van de verzekeringskosten en het verzekeringsbudget dient een kanttekening gemaakt te worden wat betreft de gevolgen van stijgende bouwkosten, zoals tevens gecommuniceerd in de raadsvoordracht van 18 april 2007<sup>545</sup>. In deze raadsvoordracht werd vermeld dat stijgende bouwkosten en een uitloop van de bouwtijd van het project Noord/Zuidlijn automatisch stijgende premiekosten met zich mee brengen. De voorstelling van het verzekeringsbudget in *Tabel 16* en *Tabel 17* kan in dat opzicht dan ook niet begrepen worden als een vast bedrag. Immers, in beide polissen is bepaald dat het om voorschotpremies gaat en dat het definitieve premiebedrag berekend wordt over de eindwaarde van het project. “*Bedraagt de definitieve eindwaarde meer dan 100% van de voorlopig verzekerde som, dan zal de verzekerde de overeengekomen premie tevens verschuldigd zijn over het meerdere tot maximaal 130% van de voorlopige verzekerde som. Bedraagt de definitieve eindwaarde minder dan 100% van de voorlopig verzekerde som, dan zullen de verzekeraars restitutie van premie verlenen op basis van de overeengekomen premie over het minder doch ten hoogste over 30% van de voorlopig verzekerde som*”<sup>546</sup>.

Wat dit concreet zou betekenen voor de afgesloten WA- en CAR-polis wordt weergegeven in onderstaande tabel. Indien de definitieve eindwaarde van de Noord/Zuidlijn meer dan 100% van de geschatte eindwaardes zou bedragen dan bedragen de extra verzekeringskosten maximaal € 4.5 miljoen (€ 1.2 miljoen + € 3.3 miljoen). Dat is meer dan de helft van het extra budget (€ 8.05 miljoen) dat uit het weerstandsvermogen werd onttrokken voor het afsluiten

<sup>545</sup> Behandeld en besloten in de raad op 25 april 2007.

<sup>546</sup> VGA Verzekeringen, *Constructie All Riskverzekering algemene voorwaarden*; dIVV, *Polis aansprakelijkheidsverzekering algemene voorwaarden*.

van de CAR verzekering, of nog, 12.5% van het huidige verzekeringsbudget (€ 36.05 miljoen).

**Tabel 18: Premie CAR en WA-verzekering (in € miljoen)**

	Premie %	Geschatte eindwaarde (A)	Voorschot-premie (1)	Definitieve eindwaarde (130% x A)	Definitieve premie (2)	(2) – (1)
WA-polis	0.29%	1 300	3,7	1 690	4,9	1,2
CAR-polis	1.03%	1 100	11,4	1 430	14,7	3,3

Bron: Policy Research Corporation op basis van VGA Verzekeringen, Constructie All Riskverzekering algemene voorwaarden; dIvV, Polis aansprakelijkheidsverzekering algemene voorwaarden

Op dit moment is voor de verzekering(en) van de Noord/Zuidlijn dekking voorzien ter waarde van € 36.05 miljoen. Voorgaande toont aan dat nieuwe (financiële) voorzieningen getroffen zullen moeten worden indien de definitieve waarde van het project Noord/Zuidlijn boven de geraamde eindwaarde ter waarde van € 1.3 miljard, respectievelijk € 1.1 miljard zal stijgen. Daarnaast dient ook opgemerkt te worden dat indien de gemeente alsnog een BA/PI-verzekering afsluit, ook hiervoor extra middelen voorzien zullen moeten worden.

### **XI.3.9. Informatiekanalen met betrekking tot verzekeringen**

De verzekeringsmoeilijkheden die de Noord/Zuidlijn heeft gekend zijn naast de ingrijpende veranderingen op de verzekeringsmarkt mede het gevolg van de miscommunicatie en een gebrek aan vertrouwen tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de verzekeraars.

Met betrekking tot de Noord/Zuidlijn heeft het VGA als makelaar getracht om de risico's van de aanleg op een marktconforme manier te verzekeren. Op 24 mei 1996 werd per brief aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn de positie van VGA in verband met de verzekering van de Noord/Zuidlijn uiteengezet. Amsterdam was op dat moment de enige gemeente die een centraal orgaan ter beschikking had dat belast was met verzekerings- en schadezaken<sup>547</sup>. De conclusie kon volgens VGA daarom niet anders zijn dan dat de gemeente Amsterdam als opdrachtgever de CAR-verzekering sloot waarbij de Europese aanbesteding door het VGA zou plaatsvinden. Door een gebrek aan ervaring voor een dergelijk technisch ingewikkeld project als de Noord/Zuidlijn en daar VGA zelf niet beschikte over de nodige internationale contacten, had VGA behoefte aan een internationaal opererende makelaar. Op 14 april 1999 werd daarom gekozen voor Aon. Ook Marsh heeft aanbiedingen gedaan.

Het contact tussen de (her)verzekeraars en Aon met het Projectbureau Noord/Zuidlijn verliep steeds via VGA. Hoewel Aon's adviezen door VGA werden overgenomen en VGA de projectorganisatie<sup>548</sup> overeenkomstig adviseerde, ontstond door de wijze van informatiedoorstroming een complexe situatie die (communicatie) problemen (verder) in de hand werkte. Het gemis aan

<sup>547</sup> Het VGA heeft de rechtspersoonlijkheid van een NV en heeft een aantal inschrijvingen in de registers van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), onder meer als schadeverzekeraar, makelaar en hypothecair kredietverlener.

<sup>548</sup> Zo werd bijvoorbeeld op verzoek van VGA op 4 augustus 1999 door Aon een overzicht gegeven van mogelijke verzekeringsopties. Op 11 augustus 1999 werd dIvV door VGA voorzien van de door Aon voorgestelde verzekeringsopties.

direct contact tussen het Projectbureau Noord/Zuidlijn en de verzekeraars - een onontbeerlijke succesfactor bij het afsluiten van verzekeringscontracten voor degelijke projecten - zorgde voor wantrouwen bij beide partijen. Bij verzekeraars wekte dit ook het gevoel dat zij niet van alle informatie voorzien werden.

Een gebrek aan vertrouwen van verzekeraars kwam onder meer tot uiting in een brief van Aon aan de projectdirectie d.d. 7 oktober 2002 waarin de verzekeringsproblematiek rond de Noord/Zuidlijn aan een nader onderzoek werd onderworpen. Hierin werd gesteld dat verzekeraars de zekerheid misten dat het project Noord/Zuidlijn daadwerkelijk zou worden uitgevoerd en dat de risicoperceptie van verzekeringspartijen ten aanzien van het project hoog was. In dat opzicht werd geadviseerd een maximale transparantie na te streven ten aanzien van het opgebouwde risico-inzicht tijdens de bouwperiode. Het was daarbij van cruciaal belang dat bij het informeren van de verzekeringsmarkt de juiste kanalen werden gehanteerd, zo stelde Aon verder<sup>549</sup>.

### ***XI.3.10. Vaststellingen***

De reconstructie van het verzekeringsproces toont aan dat:

- In 1999 – 2000 de kans zich heeft voorgedaan om een CAR-verzekering tegen redelijke voorwaarden af te sluiten. De gemeente kon de verzekeraars echter niet voldoende zekerheid geven over de definitieve aanleg van de Noord/Zuidlijn;
- Er ten tijde van het go-besluit sprake was van een dilemma: er waren te weinig verzekeraars om een verzekering met een redelijke premie af te sluiten. Als men ten tijde van het go-besluit een verzekering had willen afsluiten met een redelijke balans tussen dekking en premie, dan had het project Noord/Zuidlijn uitgesteld moeten worden. De gevraagde premies waren te hoog en de dekking te laag. Het feit dat niemand wilde verzekeren tegen de voorwaarden van de gemeente kwam mede voort uit het gebrekkige inzicht dat verzekeraars kregen in de risico's van het project Noord/Zuidlijn;
- Het niet gebruikelijk is dat bouwwerkzaamheden van start gaan zonder dat de contractueel overeengekomen verzekeringen zijn afgesloten;
- Zelf-verzekeren (op gemeentelijk niveau) een unicum was binnen dergelijke infrastructurele projecten;
- De bedragen die bij de beslissing tot zelf-verzekeren in 2003 in de begroting waren gereserveerd voor de dekking van eventuele risico's en schade (€ 22 miljoen) te laag waren om grote risico's te ondervangen;
- Voor aanvullende verzekeringen en een hogere eindwaarde dan geraamd, extra voorzieningen in het verzekeringsbudget gemaakt moeten worden.

## **XI.4. Hoe is het project Noord/Zuidlijn op dit moment verzekerd?**

### ***XI.4.1. Welke keuzes werden aanvankelijk gemaakt?***

Een algemeen verzekeringsbeginsel stelt dat diegene die het risico draagt een verzekering dient af te sluiten om uit het risico voortvloeiende schade te dekken. De beslissing van de gemeente Amsterdam om als opdrachtgever zelf in te staan voor het sluiten van (een) verzekering(en) betekent dat uniformiteit wordt gecreëerd. Indien aannemers afzonderlijk verzekeringen zouden

<sup>549</sup> Brief van Aon Risk Consultants aan Projectbureau Noord/Zuidlijn, 7 oktober 2002.

afsluiten dan bestaat de kans dat bepaalde schades niet verzekerd worden (hiaten) en wordt schadeafhandeling door de veelheid aan polissen een complex gegeven.

Na uitgebreide voorstellen van enerzijds Mees & Zonen/Marsh en anderzijds Aon met onafhankelijk advies van ABN AMRO en de stadsadvocaat werd uiteindelijk gekozen voor een besteksparagraaf verzekeringen Noord/Zuidlijn, zoals weergegeven in *Tabel 19*. Deze besteksparagraaf betekent een toezegging richting de aannemers dat de in *Tabel 19* aangegeven verzekeringen afgesloten worden door de opdrachtgever (de gemeente).

**Tabel 19: Besteksredactie verzekeringen Noord/Zuidlijn d.d. 2000**

Type verzekering	Dekking			Eigen risico			
	NLG	€		NLG	€		
CAR	Sectie I	Schade aan het werk	aanneemsom	10 000	4 537	per gebeurtenis	
				100 000	45 378	per gebeurtenis voor zinktunnel en tunnels in de bouwput	
				250 000	113 445	per gebeurtenis voor de boortunnel, de verdiepte stations en CS	
	Sectie II	Aansprakelijkheid voor schade aan derden	25 000 000	11 344 505	10 000	4 537	per gebeurtenis
					25 000	11 344	per gebeurtenis voor tunnels en verdiepte stations
					100 000	45 378	gebeurtenis voor CS
					250 000	113 445	per gebeurtenis eerste 500 m van de boortunnel
	Sectie III	Schade aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever	25 000 000	11 344 505	10 000	4 537	per gebeurtenis
					25 000	11 344	per gebeurtenis voor tunnels en verdiepte stations
					100 000	45 378	per gebeurtenis voor CS
					250 000	113 445	per gebeurtenis eerste 500 m van de boortunnel
	BA		100 000 000	45 378 020	per gebeurtenis	2 000 000	907 560
TBM		waarde TBM		500 000	226 890	per gebeurtenis	

Bron: Policy Research Corporation op basis van het contract Boortunnels, Synopsis verzekeringen, april 2003

Indien de verzekeringen uit *Tabel 19* niet extern afgesloten worden, geven de dekkingsbedragen uit deze tabel een indicatie van de omvang van mogelijke schades die de gemeente dient te vergoeden.

De besteksparagraaf is gebaseerd op de verzekeringsvisie van Aon, voorgesteld in *Tabel 20*, dewelke onderschreven werd door Aon's betrokkenheid bij nagenoeg alle grote bouwprojecten in Nederland<sup>550</sup>. Meer bepaald had Aon destijds de verzekeringen verzorgd ten behoeve van alle metroprojecten van de gemeente Rotterdam en was het ook betrokken geweest bij een twintigtal tunnelprojecten. Met deze achtergrond heeft Aon geadviseerd om een CAR-, BA- en AVB-verzekering af te sluiten. Met betrekking tot de verzekering van de tunnelboormachine (TBM) ging Aon ervan uit dat de aannemer deze verzekering zou afsluiten<sup>551</sup>.

550 Dit blijkt uit een referentielijst, bijgevoegd als bijlage bij Aon's verzekeringsvisie.

551 Aon, *Risicoanalyse*, 1999.

**Tabel 20: Aon's verzekeringsvisie d.d. 1999**

Type verzekering	Dekking			Eigen risico			Premie-indicatie		
	NLG	€		NLG	€		NLG	€	
CAR			aanneemsom	10 000	4 537	per gebeurtenis	7 000 000	3 176 461	
				25 000 - 50 000	11 344 - 22 689	per schadegeval voor tunnels en ondergrondse stations			
				250 000 - 500 000	113 445 - 226 890	per schadegeval voor de boortunnel			
Sectie III	Schade aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever	25 000 000	11 344 505	per schadegeval	10 000 - 25 000	4 537 - 11 344	per gebeurtenis		
AVB		25 000 000	11 344 505	per schadegeval	5 000 - 10 000	2 268 - 4 537	per gebeurtenis	1 500 000	680 670
BA		100 000 000	45 378 020	per schadegeval	2 000 000	907 560	per gebeurtenis	5 000 000	2 268 901

Bron: Policy Research Corporation op basis van Aon, *Risicoanalyse*, 1999

Uit een vergelijking van *Tabel 19* en *Tabel 20* kan geconcludeerd worden dat het advies van Aon in grote lijnen werd opgevolgd, zij het dat geen aparte AVB-verzekering in het bestek werd opgenomen maar een aansprakelijkheidsdekking onder sectie II van de CAR-verzekering.

Ondanks het feit dat de gemeente Amsterdam zich verplicht heeft jegens aannemers om een BA- en CAR/AVB-polis voor een aantal contracten te sluiten, waren op het moment van de aanbesteding van deze contracten te sluiten, en evenmin op het moment van het sluiten van de overeenkomst met de adviseurs, geen volgetekende polissen beschikbaar. Doordat polissen niet beschikbaar gesteld konden worden heeft dit vanaf de eerste dag geleid tot discussies met aannemers. Immers, daar polissen vooraf niet beschikbaar waren, konden voorwaarden, premies, dekkingen en clausules door een gebrek aan een vergelijkingskader niet worden meegenomen in de aanbesteding van aannemers. Bovendien bestond op het moment van contracteren ook geen zekerheid dat de gemeente Amsterdam haar verplichtingen uit de besteksbepalingen betreffende de verzekeringen daadwerkelijk kon waarmaken.

#### **XI.4.2. Verzekering Noord/Zuidlijn anno 2009**

Medio 2009 is de Noord/Zuidlijn verzekerd onder een Wettelijke Aansprakelijkheidspolis (AVB-verzekering zonder werkgeversaansprakelijkheid) en een CAR-polis. Een overzicht van dekkingsbedragen, eigen risico's en premies van de WA en CAR-verzekering wordt weergegeven in *Tabel 21*.



Tabel 21: Verzekering Noord/Zuidlijn (2009, in €)

Type verzekering		Dekking		Eigen risico		Premie
<b>CAR</b>				50 000	per schadegeval	11 335 500
Sectie I	Schade aan het werk	1 100 000 000	per gebeurtenis	250 000	per schadegeval voor contracten 2.2 - 3.3 - 5.2 - 6.2 - 7.2	
				500 000	per schadegeval voor contracten 3.1 - 3.2 - 4.2	
Sectie III	Schade aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever	15 000 000	per gebeurtenis	50 000	per schadegeval	
<b>WA</b>		50 000 000	per gebeurtenis	250 000	per gebeurtenis	3 731 000

Bron: Policy Research Corporation op basis van VGA Verzekeringen, Constructie All Riskverzekering (991/VC001007); dIVV, polis aansprakelijkheidsverzekering

a/ *Wettelijke Aansprakelijkheidsverzekering (WA-verzekering)*

In 2005 werd door de gemeente Amsterdam, vertegenwoordigd door dIVV/ het Projectbureau Noord/Zuidlijn, een (wettelijke) aansprakelijkheidsverzekering (WA-verzekering) afgesloten. Deze verzekering dekt de schadeloosstellingen aan derden waarvan de verzekerde op grond van (wettelijke) bepalingen gehouden is. Verzakkingen van de woningen aan de Vijzelgracht als gevolg van een lekkage van de damwanden zijn bijvoorbeeld verzekerd onder deze polis. Per gebeurtenis wordt – na aftrek van het eigen risico - maximaal € 50 miljoen gedekt en dit ongelimiteerd tijdens het project Noord/Zuidlijn. Werkgeversaansprakelijkheid wordt niet gedekt onder een WA-polis.

b/ *CAR-polis*

De in 2007 afgesloten CAR-polis geeft dekking voor schades die onder sectie I en III vallen, respectievelijk schade aan het bouwwerk en schade aan bestaande eigendommen van de opdrachtgever. De oorzaak voor deze schade is theoretisch irrelevant. Een noodzakelijke voorwaarde is evenwel dat er sprake moet zijn van zaakschade (materiële schade). Het werk moet dus 'stuk' zijn. De instorting van een tunnel is bijvoorbeeld gedekt onder de CAR-verzekering.

c/ *Inloopproblematiek*

Hoewel de werkzaamheden aan de Noord/Zuidlijn al in 2003 startten, werd de WA- in 2005 en de CAR-verzekering in 2007 afgesloten. Beide verzekeringen dekken in principe alleen schade die zich tijdens de looptijd van de polis manifesteert. Door het niet samenvallen van de start van de werkzaamheden met het afsluiten van de verzekeringen kan 'inloopproblematiek'<sup>552</sup> veroorzaakt worden. Voor de WA- en CAR-verzekering is echter overeengekomen dat schade waarvan de oorzaak voor de ingangsdatum van polis ligt, gedekt is:

- WA-verzekering: "ten aanzien van de aanvang van het risico wordt echter overeengekomen dat mede gedekt is schade veroorzaakt vóór, doch ontstaan tijdens de duur van de verzekering";
- CAR-verzekering: Als de materiële schade ontstaat na de ingangsdatum van de polis, en de oorzaak is bijvoorbeeld in het ontwerp geweest, dan is het gedekt. Maar er moet wel materiële schade zijn. In wezen is de inloopproblematiek van de CAR-verzekering overigens irrelevant: de oorzaak

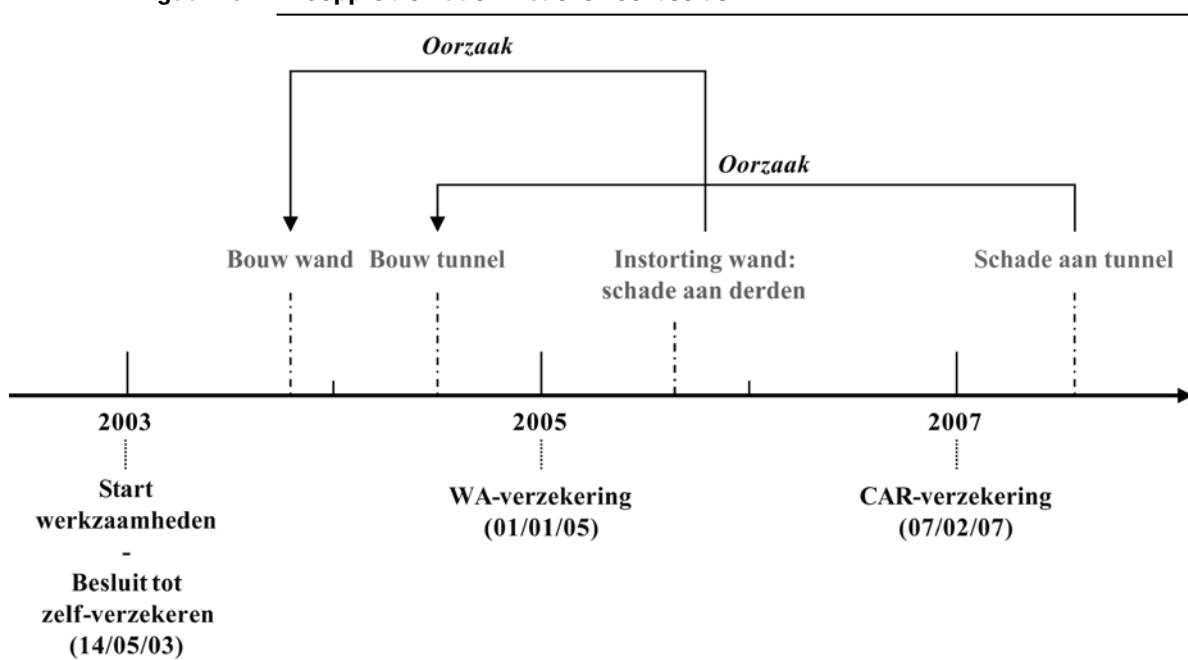
552 De term 'inloopproblematiek' heeft betrekking op de geldigheidsduur van een polis en met name op de dekking van schades die veroorzaakt worden voor de ingangsdatum van de polis.

van de materiële schade die onder deze verzekering gedekt wordt is immers irrelevant, ook als deze zich voordoet voor de ingangsdatum van de polis.

Onderstaand worden fictieve voorbeelden van schade gegeven waarvan de oorzaak voor de ingangsdatum van de WA-, respectievelijk CAR-polis, ligt. Deze voorbeelden hebben zich niet voorgedaan.

- In oktober 2003 wordt een wand gebouwd die in oktober 2005 instort en schade veroorzaakt aan de omgeving (derden). Deze schade zou gedekt zijn geweest onder de huidige WA-verzekering.
- In mei 2004 wordt een tunnel volgens het ontwerp (correct) gebouwd. In september 2007 stort deze tunnel in. Er is sprake van materiële schade aan het bouwwerk. Deze schade zou gedekt zijn geweest onder de huidige CAR-verzekering.

**Figuur 25: Inloopproblematiek: fictieve voorbeelden**



Bron: Policy Research Corporation

Tabel 22 illustreert dat het later afsluiten van de CAR en WA-verzekering niet geresulteerd heeft in hogere kosten voor de gemeente Amsterdam.

**Tabel 22: Premie verzekering Noord/Zuidlijn (2009, in € miljoen)**

	2003		2005		2007	
	%	€	%	€	%	€
<b>WA-polis</b>			0.29%	3.7		
<b>CAR-polis</b>	2.05%	23.2			1.03%	11.3

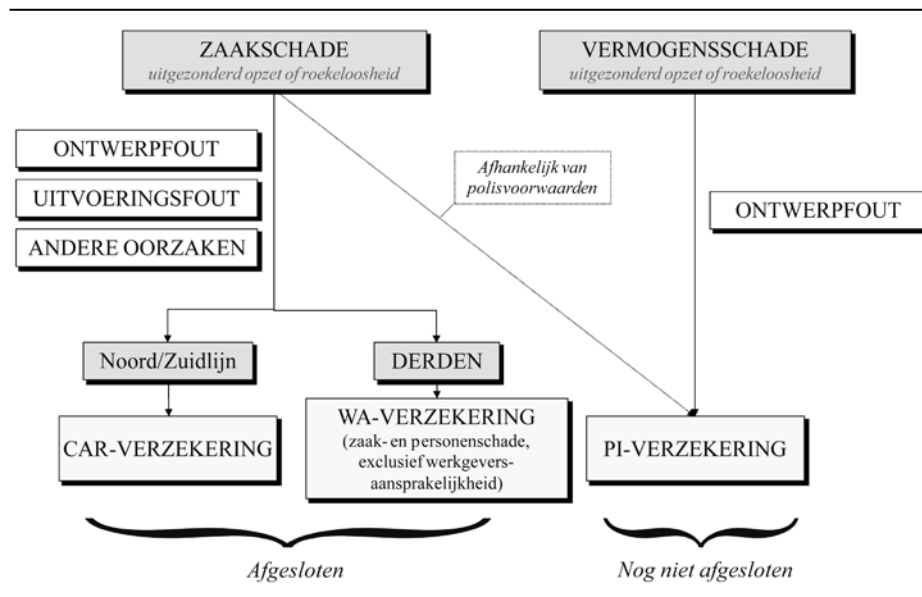
Bron: Policy Research Corporation op basis van het raadsbesluit, Verzekeringen project Noord/Zuidlijn, 14 mei 2003; VGA Verzekeringen, Constructie All Riskverzekering (991/VC001007); dIVV, polis aansprakelijkheidsverzekering

In 2007 werden de verzekeringskosten geraamd op € 36.05 miljoen. In het raadsbesluit om de Noord/Zuidlijn als gemeente zelf te verzekeren bedroegen de geraamde verzekeringskosten voor een CAR-verzekering (sectie I, II en III) in het geval van 100% intekening € 46 miljoen<sup>553</sup>, waarvan € 23.2 miljoen (2.05% van de bouwsom) als premie<sup>554</sup>. De (voorschot)premie van de in 2005 afgesloten WA-verzekering bedroeg ruim € 3.5 miljoen en die van de CAR-verzekering circa € 11 miljoen of 1.03% van de bouwsom. De premie van de huidige WA- en CAR-verzekering samen is dus € 8.2 miljoen<sup>555</sup> lager dan de premieraming uit 2003<sup>556</sup>.

De verzekering die tot op heden nog niet is afgesloten is de PI-verzekering. Zowel het VGA als het Projectbureau Noord/Zuidlijn geven te kennen dat de nodige stappen worden genomen om alsnog een PI-verzekering af te sluiten. Meerbepaald geeft VGA aan dat zij samen met Aon Risk Consultants onderzoek verricht naar de verzekeraarbaarheid van beroepsaansprakelijkheidsrisico's en het nut van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Ook het afsluiten van de PI-verzekering kan gekenmerkt worden door inloopproblematiek. Het ontwerp is immers al lang af, hetgeen leidt tot de vraag waarom het nog verzekerd zou moeten worden. Dit zou tot het vermoeden bij verzekeraars kunnen leiden dat er kennelijk nog fouten in het ontwerp zitten. Dat vermoeden zou verdisconteerd kunnen worden in een hogere premie. Anderzijds is het mogelijk dat door het uitblijven van schade verzekeraars het risico van de Noord/Zuidlijn beter kunnen inschatten, hetgeen kan leiden tot een lagere premie.

**Figuur 26: Overzicht verzekeringen project Noord/Zuidlijn anno 2009**



Bron: Policy Research Corporation

553 Raadsbesluit, *Verzekeringen project Noord/Zuidlijn*, 14 mei 2003.

554 De premieafrekening in deze kostenberekening uit 2003 werd gebaseerd op eenzelfde promillage van de bouwsom als in de concept CAR-polis van 31 augustus 2002. In de concept CAR-polis werden de bouwkosten geraamd op ruim € 1 miljard. In het raadsbesluit van 14 mei 2003 bedroeg de bouwsom € 1.13 miljard.

555 € 23.2 miljoen – (€ 3.7 miljoen + € 11.3 miljoen).

556 Daarenboven waren de verzekeringsvoorwaarden voor wat betreft de schadeafhandeling gunstiger dan in 2002.

In *Figuur 26* worden de verschillende verzekeringen, inclusief de nog af te sluiten PI, van het project Noord/Zuidlijn en de schades die onder deze verzekeringen gedekt zijn samengevat.

#### **XI.4.3. Verzekering Noord/Zuidlijn en verzekeringskeuzen in andere infrastructuurprojecten**

Een (inhoudelijke) vergelijking/benchmark van de verzekeringen van de Noord/Zuidlijn met de verzekeringskeuzen die in collega-infrastructuurwerken zijn gemaakt is om verschillende redenen moeilijk.

Vooreerst is een vergelijking moeilijk omdat een verzekeringspolis inhoudelijk onder meer bepaald wordt door de omgevingsfactoren waaraan een project onderhevig is. Op basis van deze omgevingsfactoren worden de verschillende types van verzekeringen, vermeld in *paragraaf XI.2*, inhoudelijk vorm gegeven. Een gestandaardiseerde verzekering voor projecten als de Noord/Zuidlijn bestaat dus niet. Bovendien zijn in vergelijking met andere bouwprojecten de omgevingsfactoren voor de Noord/Zuidlijn zo extreem dat een benchmark verder bemoeilijkt wordt. Een benchmark tussen de Noord/Zuidlijn en gelijkaardige bouwprojecten zou zodoende impliceren dat naast de polissen ook de wijze van contracteren, bouwomvang, bouwkosten, risicoanalyses, etc. dienen te worden geanalyseerd. Dit betekent dat naast het vergelijken van de polissen ook de projecten zelf (aan de hand van omgevingsfactoren) vergeleken moeten worden. Verder bemoeilijkt de sinds 2000/2002 gewijzigde verzekeringsmarkt een vergelijking tussen projecten in verband met verzekeringen. Door het wijzigen van de (her)-verzekeringsmarkt na onder meer de aanslagen van 11 september 2001 vallen oudere projecten onder een ander verzekeringsgesternete dan het geval was voor de Noord/Zuidlijn. Hierdoor zijn projecten van voor en na 2000/2002 moeilijk te vergelijken.

Tot 2000 werd de verzekeringsmarkt gekenmerkt door een situatie van veel aanbieders, een laag premieniveau en ruime verzekeringsvoorwaarden en -mogelijkheden. Hieraan kwam abrupt een einde toen de koersen gingen dalen en het verlies aan belegd vermogen van verzekeraars door een slechtere solvabiliteit resulteerde in een verslechterde positie op de geldmarkt. Dit had een beperking van de aangeboden capaciteit en acceptatielimiets voor benoemde risico's en strengere acceptatierichtlijnen tot gevolg. Een verhoging van het premieniveau om aan uitstaande betalingsverplichtingen te kunnen voldoen bleef dan ook niet uit. Dit alles werd mede ingegeven door de herverzekeringsmaatschappijen. Herverzekeraars leden begin 2000 grote verliezen, wijzigden hun beleid drastisch, en stonden daarmee aan de basis van de grote omslag in de verzekeringsmarkt, die versterkt werd door de aanslagen van 11 september 2001, wat verdere verstarring in de hand werkte.

Een benchmark zou mogelijk zijn op basis van de verschillende types van verzekeringen die voor vergelijkbare Nederlandse projecten meestal afgesloten worden. Hiervoor kan verwezen worden naar de verzekeringen die in *paragraaf XI.2* toegelicht werden en naar de verzekeringen die voor de Noord/Zuidlijn op dit moment zijn afgesloten. Op basis van bovenstaande vaststelling dient ook hier opgemerkt te worden dat het om een zeer beperkte vergelijking zou gaan waarbij inhoudelijk elementen niet gemakkelijk te vergelijken zijn.

In dat opzicht is het beter om de vraag te stellen of bepaalde schades al dan niet gedekt worden onder de afgesloten verzekeringen dan wel of deze zoals gebruikelijk verzekerd zijn (cf. collega-infrastructuurwerken). In vergelijking met andere bouwprojecten, bijvoorbeeld de projecten HSL-Zuid en de Westerscheldetunnel, kan in dat opzicht geconcludeerd worden dat voor de Noord/Zuidlijn, met uitzondering van schade die gedekt zou worden onder een BA/PI-verzekering, de schades die in dergelijk project kunnen worden verwacht, gedekt zijn.

Indicatief worden de verzekeringen voor de projecten Westerscheldetunnel en HSL-Zuid in onderstaande paragrafen toegelicht.

a/ *Westerscheldetunnel*

Uit een besteksbevestiging van de Westerscheldetunnel – de bouwkosten van dit project bedroegen circa € 700 miljoen – kan afgeleid worden dat door de opdrachtnemer een CAR-, BA-, AVB- en WAM<sup>557</sup>-verzekering diende te worden afgesloten. De Tunnelboormachine en machinebreuk werden in het project Westerscheldetunnel integraal verzekerd onder de CAR-verzekering – dus niet onder een afzonderlijke machinebreukverzekering – en dit ter voorkoming van discussies tussen CAR- en machinebreukverzekeraars. In het Westerscheldeproject diende KMW<sup>558</sup> een BA/PI-verzekering te sluiten voor het gehele project.

De verzekering van de Noord/Zuidlijn sluit redelijk nauw aan bij de besteksparagraaf over verzekering van de Westerscheldetunnel, zij het dat in het geval van de Westerscheldetunnel de aannemer de polissen diende af te sluiten, hetgeen een essentieel verschil is met de besteksbevestiging voor de Noord/Zuidlijn. Bovendien was uitdrukkelijk aangegeven dat de aannemer de polissen vóór aanvang van de bouw ter goedkeuring aan de opdrachtgever moest voorleggen. Het project Westerscheldetunnel moest dus eerst verzekerd zijn alvorens de werkzaamheden mochten starten.

b/ *HSL-Zuid*

In het project HSL-Zuid werd de tunnelboormachine meeverzekerd in de CAR-verzekering die werd afgesloten door de *opdrachtgever*. In vergelijking met de CAR-verzekeringen van de Noord/Zuidlijn en de Westerscheldetunnel is de opbouw van de voor het project HSL-Zuid op maat gemaakte CAR-verzekering verschillend.

De CAR-polis van de HSL is net als de polis van de Noord/Zuidlijn opgebouwd uit secties I en III met daarnaast secties II, IV, V en VI. Deze secties dekken aansprakelijkheid ten aanzien van derden (sectie II), ontwerpschaden (sectie IV), kosten van het herbouwen, vervangen en/of repareren van materiële schades ontstaan, geconstateerd en aangemeld tijdens de latent defectperiode (sectie V), materiële schade, verlies of vernietiging van directieverblijven, informatiecentra en reclameborden van of ten behoeve van de HSL-Zuid organisatie of andere tijdelijk onderkomens (sectie VI). Sectie II is in het project Noord/Zuidlijn verzekerd onder de WA-verzekering. Voor schade

557 Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen.

558 KMW (Kombinatie Middelpaalt Westerschelde v.o.f.) is de ontwerper, bouwer en tot 14 maart 2013 de hoofdaannemer voor het onderhoud van de Westerscheldetunnel.

met betrekking tot sectie IV, V en VI van de HSL-Zuid CAR-polis is in het project Noord/Zuidlijn geen afzonderlijke dekking voorzien.

Voorts werd door de *opdrachtnemer* ten behoeve van en voor de duur van het project HSL-Zuid een PI-verzekering gesloten.

#### **XI.4.4. Is de Noord/Zuidlijn op dit moment afdoende verzekerd?**

##### *a/ Werkgeversaansprakelijkheidsrisico*

De gemeente Amsterdam heeft zich als opdrachtgever jegens de aannemers verplicht om conform de besteksvoorwaarden een CAR/AVB verzekering te sluiten. Bij het opstellen van het Schadereglement in 2003 en bij de totstandkoming van de verzekeringsdekking in 2005 is wat betreft het aansprakelijkheidsrisico van deze CAR/AVB verzekering uitgegaan van een dekking conform sectie II van een CAR-verzekering.

Het voornaamste verschil tussen een AVB en sectie II van een CAR-verzekering is de aansprakelijkheidsdekking van de werkgever ten opzichte van zijn werknemers. De AVB biedt hier dekking voor, Sectie II van de CAR-verzekering niet. Daarnaast zijn onder sectie II enkel bouwwerkzaamheden op of rond de bouwplaats gedekt terwijl de AVB ook dekking biedt voor bedrijfsactiviteiten op andere plekken dan de bouwplaats. De praktijk is dan ook dat een bouwende partij (aannemer) naast het bestaan van een CAR-verzekering ook altijd een AVB afsluit. Hoewel de combinatie CAR/AVB verzekering als product in de markt wordt aangeboden is de projectorganisatie van mening dat dit vooral ten behoeve van de aannemer zelf is.

Toen in mei 2003 besloten werd om de Noord/Zuidlijn niet extern te verzekeren is aan de betreffende aannemers het verzoek gedaan om het werkgeversaansprakelijkheidsrisico onder de eigen AVB-verzekering te brengen. Voor zover daar (meer)kosten tegenover stonden, konden deze in rekening van het Projectbureau Noord/Zuidlijn gebracht worden. Het is echter niet duidelijk of dat daadwerkelijk door alle aannemers gedaan is. Vanwege het tot op heden uitblijven van schademeldingen op dit gebied, evenals de discussie of dit risico door de gemeente (opdrachtgever) of aannemer gedragen moet worden, heeft de noodzaak om hierover één en ander minutieus uit te werken wat het Schadebureau Noord/Zuidlijn betreft ontbroken<sup>559</sup>.

In de in 2005 afgesloten aansprakelijkheidspolis is in de bijzondere bepalingen zodoende schade op grond van art. 7:658 BW, d.i. werkgeversaansprakelijkheid, van de dekking uitgesloten<sup>560</sup>. Daarmee is de polis in ieder geval een 'kale' AVB. In 2005 is er zodoende 'slechts' een WA-verzekering gesloten, respectievelijk een AVB-polis zonder werkgeversaansprakelijkheid. Indien voor de werkgeversaansprakelijkheid geen regeling getroffen zou zijn met aannemers, kunnen aannemers betogen dat dit aldus moet worden uitgelegd dat de gemeente daarmee ook de verplichting op zich neemt om het werkgeversaansprakelijkheidsrisico te verzekeren. De kans bestaat daardoor dat in een voorkomend geval de rechter dat ook zo zal uitleggen.

<sup>559</sup> Antwoorden op vragen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn over de werkgeversaansprakelijkheid door het Schadebureau Noord/Zuidlijn.

<sup>560</sup> Wel is naar de letter de werkgeversaansprakelijkheid op grond van goed werkgeverschap nog gedekt. Deze grondslag wordt in een beperkt aantal gevallen gehanteerd.

*b/ Verzekering van het CAR-risico*

In 2007 is de gemeente er alsnog in geslaagd om het CAR-risico, respectievelijk sectie I en III, extern te verzekeren, echter met hogere eigen risico's dan in de besteksbeplanning. Hoewel het CAR-risico verzekerd werd, schiet de gemeente derhalve nog steeds tekort en dient zij het verschil in eigen risico's aan de aannemer te vergoeden.

Wat betekent dit concreet? In het algemeen is het zo dat als de gemeente belooft een polis te sluiten en het bestek bevat ook gegevens over de eigen risico's, dan zal een redelijke uitleg (als daarover al niet concreet iets is overeengekomen) er toe leiden dat de aannemer moet begrijpen dat de partij die de schade lijdt het eigen risico voor zijn rekening moet nemen. In het voorbeeld van schade aan het werk, lijdt de aannemer (primair) de schade en komt het eigen risico dus voor zijn rekening (tenzij zou zijn afgesproken dat het eigen risico altijd voor rekening van de gemeente komt, maar dat lijkt niet het geval te zijn). Als vervolgens een polis met hogere eigen risico's wordt gesloten, voldoet de gemeente dus niet aan haar verplichting om een polis met de lagere eigen risico's te sluiten en dient de gemeente Amsterdam de schade die de aannemer daardoor lijdt, d.i. het verschil tussen het hogere eigen risico en het eigen risico zoals dat in het bestek staat, te vergoeden.

In contract 4.2 'Geboorde tunnels en mitigerende maatregelen' wordt in paragraaf 5.7 over verzekeringen het volgende gesteld:

- 5.7.1. De gemeente en SATURN zullen de door de gemeente respectievelijk SATURN uit te nemen en in stand te houden verzekeringen en voorwaarden binnen 9 maanden na ondertekening van deze Overeenkomst nader overeenkomen.
- 5.7.2. Daarbij is voorshands uitgangspunt dat de volgende verzekeringen worden uitgenomen en in stand gehouden gedurende de gehele uitvoering en voor zover aangewezen aansluitend gedurende de onderhoudstermijn:
  - a. door de gemeente:
    - Construction All Risk/AansprakelijkheidsVerzekeringen Bedrijven (CAR/AVB);
    - Beroeps-Aansprakelijkheid (P.I.);
 een en ander volgens Synopsi Verzekeringen gemeente (Bijlage A.1.I)
  - b. door SATURN:
    - Maschinenbruchversicherung;
    - Adequate aanvullende bedrijfs- en wettelijke aansprakelijkheidsverzekeringen;
    - Overige gebruikelijke verzekeringen als onder meer WAM

In bijlage A.1.I 'Synopsi Verzekeringen gemeente' wordt over het eigen risico van de CAR-verzekering van het contract Boortunnels het volgende gesteld:

Per gebeurtenis of meerdere gebeurtenissen voortvloeiende uit één en dezelfde oorzaak zijn de volgende eigen risicobedragen- van toepassing:

Sectie I:

NLG 10 000 (€ 4 537) per gebeurtenis

NLG 100 000 (€ 45 378) per gebeurtenis voor de zinktunnel en tunnels in de bouwput

NLG 250 000 (€ 113 445) per gebeurtenis voor de boortunnel, de verdiepte stations en het Centraal Station

Sectie II en III:

NLG 10 000 (€ 4 537) per gebeurtenis

NLG 25 000 (€ 11 344) per gebeurtenis voor werkzaamheden met betrekking tot tunnels en verdiepte stations

NLG 100 000 (€ 45 378) per gebeurtenis voor werkzaamheden met betrekking tot het Centraal Station

NLG 250 000 (€ 113 445) per gebeurtenis voor de eerste 500 meter van de boortunnel

De eigen risicobedragen van de in 2007 afgesloten CAR-verzekering zijn in vergelijking met deze besteksbeplanning veel hoger. Met betrekking tot het contract Boortunnels bedraagt het eigen risico onder sectie I van de CAR-verzekering € 500 000. Dit is aanzienlijk hoger dan hetgeen werd opgenomen in de besteksbeplanning. Hoewel er dus alsnog een externe CAR-verzekering werd afgesloten schiet de gemeente nog steeds tekort en dient ze het verschil in eigen risico's aan de aannemer te vergoeden. Het eventuele verschil tussen de contractuele en het in de polis vermelde eigen risico wordt, voor zover de overige contractuele bepalingen zich daar niet tegen verzetten, zodoende gedragen door de opdrachtgever. Ter afdekking van de hier mogelijk/vermoedelijk uit voortkomende verplichtingen werd door de gemeente Amsterdam een reservering van circa € 10 miljoen gemaakt.

*c/ Beroepsaansprakelijkheidsrisico*

Tot slot heeft de gemeente zich in de belangrijkste contracten verplicht om een BA/PI-verzekering af te sluiten, zo ook in het contract Boortunnels, maar is dit tot op heden nog niet gebeurd. Iedere schade die onder die polis gedekt zou zijn geweest, komt dus volledig voor rekening van de gemeente. Zolang deze polis niet is afgesloten is het project Noord/Zuidlijn daarmee dus onvoldoende verzekerd.

**XI.4.5. Vaststellingen**

Een (beperkte) toetsing van de WA-verzekering en CAR-verzekering in de verzekeringsmarkt leert dat de in 2005 afgesloten WA- en de in 2007 afgesloten CAR-verzekering technisch gezien als afdoende bestempeld kunnen worden. Op grond van afwijkingen tussen de huidige verzekeringen en de besteksbeplanningen en contracten met aannemers heeft de gemeente Amsterdam extra voorzieningen moeten treffen om het verschil in eigen risico tussen besteksbeplanningen en polissen op te vangen. In vergelijking met andere projecten zijn de gebruikelijke verzekeringen afgesloten maar ontbreekt een PI-polis. Het nut en de noodzaak van de PI-verzekering wordt in *paragraaf XI.5* besproken.

**XI.5. Nut en noodzaak van een Beroepsaansprakelijkheidsverzekering/PI-verzekering**

Ten aanzien van aannemers en adviseurs (Adviesbureau Noord/Zuidlijn) heeft de gemeente Amsterdam zich geëngageerd om een BA/PI-verzekering af te sluiten. Tot op heden is aan die belofte (nog) niet tegemoet gekomen waardoor de gemeente contractueel te kort schiet. Wat het nut en de noodzaak van deze verzekering betreft en waarom het voor de Noord/Zuidlijn van belang is om deze verzekering alsnog af te sluiten, wordt in deze paragraaf samengevat.



**XI.5.1. Definitie**

Een beroepsaansprakelijkheidsverzekering is een verzekering die de aansprakelijkheid van de bij het werk betrokken adviseurs (onder meer architecten en constructeurs) ten opzichte van de opdrachtgever dekt. De BA-verzekering ziet zodoende toe op het afdekken van ontwerpfouten, dat wil zeggen schade als gevolg van een foutief ontwerp. Hierbij kan het, afhankelijk van de polisvoorwaarden, gaan over vermogensschade en/of materiële schade tengevolge van ontwerpfouten. Gebruikelijk is dat de adviseurs zelf hun beroepsaansprakelijkheid verzekeren (dat ligt ook voor de hand omdat het een aansprakelijkheidsverzekering is). Afgezet tegen bijvoorbeeld de omvang van de mogelijke door een ontwerpfout ontstane schade, zijn deze dekkingen echter uiterst beperkt. Het is in dat opzicht aan te bevelen dat de opdrachtgever zelf een Beroepsaansprakelijkheidsverzekering, de zogenaamde PI-verzekering, afsluit om deze beperkte dekking op te vangen. In het algemeen sluiten de door de adviseurs afgesloten BA-verzekeringen aan bij de door hen gehanteerde aansprakelijkheidsbeperkingen. Een en ander is uiteraard afhankelijk van de wijze van contracteren.

Voor de PI-, aanvullend op door de adviseurs afgesloten BA-verzekering, werd aan de gemeente Amsterdam geen formeel aanbod gedaan, hoewel het oorspronkelijk wel de bedoeling was om een aanvullende verzekering voor beroepsaansprakelijkheid af te sluiten. Op dit moment is er alleen een beroepsaansprakelijkheidsverzekering door het Adviesbureau Noord/Zuidlijn afgesloten met een dekking van ongeveer € 0.7 miljoen waaruit afgeleid kan worden dat de adviseurs inderdaad hun algemene voorwaarden met beperkingen hebben kunnen bedingen. Hogere (vermogens)schade is door de BA-verzekering van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn dus niet gedekt.

**XI.5.2. BA-schade**

Uit ontwerpfouten kunnen grofweg twee soorten schades voortvloeien:

1. Schade die de opdrachtgever lijdt omdat het ontwerp niet voldoet aan de eisen. Dat kan zijn omdat:
  - Het werk functioneel niet bruikbaar is (bijvoorbeeld een boortunnel verzakt door een foute aanname ten aanzien van de bodemgesteldheid en komt daardoor niet uit in het station maar daaronder/te laag);
  - Het ontwerp niet voldoet aan de te stellen veiligheidseisen;
2. Materiële schade die door de ontwerpfout ontstaat (boortunnel stort in, een diep station stort in etc.).

De omvang van dergelijke schades is van dien aard dat het verhaal van de schade op de verantwoordelijke adviseur slechts een druppel op de gloeiende plaat zal zijn, tenzij deze een beroepsaansprakelijkheidsverzekering heeft gesloten die is toegesneden op de omvang van dergelijke risico's. Adviseurs kunnen zelf (afgezien van hun verzekering) in het algemeen door een gebrek aan solvabiliteit nauwelijks enige werkelijke schade betalen.

**XI.5.3. Het belang van een BA-verzekering voor een project als de Noord/Zuidlijn**

Het belang van de dekking van het beroepsaansprakelijkheidsrisico is gelegen in de schade als gevolg van ontwerpfouten die niet tot materiële schade leiden: het werk deugt niet, je hebt er niets aan of het is niet sterk genoeg en gevaarlijk maar het is (nog) niet kapot. Zodra er sprake is van een beschadiging van het werk, is de schade tevens onder de CAR-verzekering gedekt; wordt een fout tijdig ontdekt, voordat materiële schade ontstaat, dan is de

schade dus niet onder de CAR-verzekering gedekt en kan deze alleen vergoed worden onder een BA/PI-verzekering.

In de praktijk komt het vaak voor dat schades in verband met ontwerpfouten hoog kunnen oplopen, zodanig dat de vorderingen in verschillende gevallen de verzekerde som overschrijden. Het betreft in deze gevallen de beperkte verzekerde som van de eigen BA-verzekering van de adviseur. Ook ABN AMRO merkt in een brief aan de gemeente Amsterdam d.d. 9 december 2002 - ter begeleiding van de door hem uitgevoerde 'Second Opinion (CAR) Verzekering Project Noord/Zuidlijn' - op dat schades als gevolg van een foutief ontwerp niet uit te sluiten zijn voor dit project. Het eigenlijke rapport stelt verder dat beroepsaansprakelijkheidsrisico's "*niet te onderschatten zijn*".

De gemeente heeft als opdrachtgever er derhalve een groot belang bij om ervoor te zorgen dat het ontwerprisico afdoende verzekerd is, zodanig dat bij ontwerpfouten met grote gevolgen voldoende verzekeringsdekking bestaat. In de bestekstekst is niet precies aangegeven hoe de beroepsaansprakelijkheidsverzekering eruit moet zien. Een redelijke uitleg van de besteksbepaling zal zijn dat de gemeente daarin de verplichting op zich heeft genomen om een PI-verzekering te sluiten, waarin het risico van schade door ontwerpfouten wordt verzekerd ten behoeve van de bouwpartijen en niet zo zeer de aansprakelijkheid als zodanig. Zolang de gemeente Amsterdam niet aan die verplichting voldoet, schiet zij tekort jegens alle contractpartijen met wie zij de verplichting is aangegaan en komen alle schades die onder een BA/PI-verzekering gedekt zouden zijn volledig voor haar rekening, ook in die gevallen dat een andere partij daarvoor aansprakelijk is.

Opgemerkt dient te worden dat zowel bij de Westerscheldetunnel als bij HSL-Zuid er wel een BA/PI-verzekering werd afgesloten.

## **XI.6. Informatievoorziening over verzekeringen**

### **XI.6.1. Go-besluit - 9 oktober 2002**

Voor de behandeling van het go-besluit op 9 oktober 2002 zijn door de diverse fracties schriftelijk vragen over de verzekeringen gesteld. De vragen spitsen zich voornamelijk toe op wat nu wel en wat niet verzekerd kon worden. De toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn vatte het onderwerp verzekeringen nog eens samen in zijn schrijven van 7 oktober 2002<sup>561</sup>: "*Ik ben door het standpunt van de verzekeringsmaatschappijen, dat er een definitief besluit over de aanleg van de Noord/Zuidlijn moet zijn, thans niet in staat hun eerste offerte uit te onderhandelen. Het project is verzekeraar en er ligt een concept polis.*"

Onder meer een intekenpercentage van 60% deed de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn besluiten dat de Noord/Zuidlijn op het moment van het go-besluit verzekeraar was. Echter, dit intekenpercentage had alleen betrekking op het CAR-risico. Daar de beroeps- en werkgeversaansprakelijkheid niet aan de orde waren, was de stelling "*het project is verzekeraar*" alleen van toepassing voor de CAR-verzekering. Hierbij dient ook opgemerkt te

<sup>561</sup> Brief van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer, *Verzekeringpolis Noord/Zuidlijn*, 7 oktober 2002.

worden dat alles verzekeraar is. Het hangt echter af welke prijs men er voor wil betalen. In dat opzicht moet verzekeraar verstaan worden als "verzekeraar binnen de vastgestelde financiële kaders", die destijds te laag waren. Ten tijde van het go-besluit was het gezien het te lage verzekeringsbudget dus niet reëel de Noord/Zuidlijn verzekeraar te noemen.

Tevens sprak de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn van het "*uitsluiten van de beroepsaansprakelijkheid*". Door het uitsluiten van de beroepsaansprakelijkheid is het verzekeringsprobleem echter niet opgelost. Contractueel gezien was in de belangrijkste contracten immers overeengekomen een BA/PI-verzekering af te sluiten. Bovendien werd door alle adviseurs onderstreept dat het sluiten van onder meer een BA-verzekering noodzakelijk was. Zo werd in de second opinion van ABN AMRO van december 2002 bijvoorbeeld aangegeven dat de beroepsaansprakelijkheidsrisico's die met dit project gepaard gaan, niet te onderschatten zijn.

Vermeldenswaardig in het vraagstuk of de Noord/Zuidlijn afdoende verzekerd is, is de motie die door raadslid Bijlsma op 9 oktober 2002 werd ingediend over verzekeren. Hierin werd gesteld dat een adequate verzekering onontbeerlijk is, gezien de grote financiële gevolgen die het ontbreken daarvan kan hebben. Zonder verzekering zou onder meer schade die het gevolg is van ontwerpfouten voor rekening van de gemeente komen. Het college werd daarom verzocht om:

- Voor de effectieve start aan de raad de garantie te geven dat het project Noord/Zuidlijn verzekeraar is, dat de schades compleet verzekeraar en volledig verzekerd zullen zijn. Hierbij wordt de gevolgschade benadrukt, mede vanwege de ervaringen met de Haagse tramtunnel;
- Na afronding van de polisonderhandelingen het totale verzekeringspakket voor te leggen aan een onafhankelijke expert en de resultaten mee te delen aan de raad.

De motie werd door de raad aangenomen. De gemeente Amsterdam verplichtte zich met andere woorden om de nodige verzekeringen af te sluiten. Hierbij kan de vraag gesteld worden of deze verplichting niet tot premiestijgingen heeft geleid. De Noord/Zuidlijn diende immers zonder meer verzekerd te worden wat verzekeraars de ruimte gaf om hogere premies te vragen. Hier tegenover kan echter gesteld worden dat verzekeraars al voor het go-besluit wisten dat een project als de Noord/Zuidlijn verzekerd zou moeten worden. Het is daardoor niet zeker of de motie Bijlsma daadwerkelijk tot hogere premies heeft geleid.

In het antwoord op de vraag of de Noord/Zuidlijn op dit moment afdoende verzekerd is, werd reeds aangegeven dat de Noord/Zuidlijn niet is verzekerd zoals contractueel afgesproken is met de aannemers. Hierbij kan nu ook worden opgemerkt dat ook niet aan de motie Bijlsma is tegemoet gekomen. Hoewel het in het geval van een motie om een niet op rechtsgevolgen gerichte beslissing gaat en uitvoering ervan dus niet verplicht is, was de verzekeringsmotie op 9 oktober 2002 wel doorslaggevend in de stemming voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De verzekeringsmotie was naast de motie die om een extra financiële voorziening vroeg immers doorslaggevend voor de PvdA om voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn te stemmen. Dit impliceert zodoende dat onder voorwaarden voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn is gestemd en dat een aantal van die voorwaarden (nog) niet is nagekomen. Zo werd in de motie Bijlsma onder meer gevraagd om dekking

te voorzien voor gevolgschade als gevolg van ontwerpfouten. Door het ontbreken van de PI-verzekering is vermogensschade (als gevolg van ontwerpfouten) niet verzekerd en is zodoende niet voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in de motie.

#### **XI.6.2. Raadsbesluit zelf-verzekeren - 14 mei 2003**

Bij de beslissing in mei 2003 van de raad om de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet extern te verzekeren blijken de hoge verzekeringskosten een doorslaggevende rol gespeeld te hebben. Het leek de raad in dat opzicht beter om het risico zelf te dragen dan geld uit te geven aan een verzekering waarvan premie en dekking onredelijk zouden zijn. In dit opzicht hanteerde de raad de hoofdconclusie van het rapport van professor Horvat die stelde dat het maximum schadebedrag € 80 miljoen zou bedragen, de 95% waarde € 25 miljoen en de verwachtingswaarde € 10 miljoen. Aan de mogelijke gevolgen van kleine-kans-grote-gevolgen-risico's werd door sommige raadsleden onbewust voorbijgegaan terwijl anderen dit risico bewust incalculeerden.

Op 5 februari 2004 werd de raadscommissie Verkeer en Vervoer en Financiën door de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Financiën voorgelicht over de risico's van de Noord/Zuidlijn. In deze voorlichting werd de aandacht voornamelijk gevestigd op de risico's die gedekt worden door de CAR-verzekering. Aan mogelijke andere risico's werd voorbijgegaan of deze werden geminimaliseerd. Zo werd in de schriftelijke beantwoording de indruk gewekt al zou het afsluiten van een BA-verzekering slechts schijnzekerheid bieden omdat materiële schade onder de CAR-verzekering is gedekt: *"Wat resteert is de situatie dat de bouw (gedeeltelijk) overnieuw moet omdat bij nader inzien het ontwerp niet zou deugen, zonder dat er materiële schade is. Het is een illusie gebleken dat dit – tegen enigszins aanvaardbare voorwaarden – zou zijn te verzekeren"*<sup>562</sup>. Een kwantificering van dat laatste (aanzienlijke) risico werd niet gegeven. Het antwoord aan de raadscommissies Verkeer en Vervoer en Financiën, was in die zin dan ook in strijd met alle voorafgaande adviezen. ABN AMRO wees er op dat deze risico's niet onderschat mochten worden en bij de projecten HSL-Zuid en de Westerschelde-tunnel werd wel een BA/PI-verzekering afgesloten.

#### **XI.6.3. Afsluiten WA-verzekering/CAR-verzekering – 2005/2007**

Op 4 april 2007 zijn de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer door de toenmalig portefeuillehouder Noord/Zuidlijn ingelicht over de verzekering van de Noord/Zuidlijn. In de raadsvergadering van 25 april 2007 wordt de vraag gesteld of er *"verder nog iets is wat de gemeente kan of moet verzekeren"*. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn verwijst hiervoor naar zijn brief van 4 april waarin melding zou worden gemaakt over wat wel en wat niet in de verzekering is gedekt. In de desbetreffende brief<sup>563</sup> werd echter alleen melding gemaakt van de risico's die gedekt worden onder de op dat moment afgesproken verzekeringspolissen (WA- en CAR-verzekering) en de gebruikelijke uitsluitingen. Over mogelijke dekking van vermogensschade als gevolg van ontwerpfouten werd niets gezegd. Hoewel dergelijke risico's verzekerd zouden moeten worden, werd de raadscommissie Verkeer en Vervoer hierover in het ongewisse gelaten.

<sup>562</sup> Brief van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn en de wethouder Financiën aan de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer en Financiën, *Beantwoording vragen verzekering Noord/Zuidlijn*, 5 februari 2004.

<sup>563</sup> Brief van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn aan de leden van de raadscommissie Verkeer en Vervoer, *Verzekering Noord/Zuidlijn*, 4 april 2007.

## **XII. BOORPROCES NOORD/ZUIDLIJN: RISICOANALYSES EN ONDERZOEKEN**

### **XII.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de onderzoeken, proeven en second opinions besproken die zijn uitgevoerd naar het tunnelboorproces ten behoeve van de Noord/Zuidlijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen studies in aanloop naar het go-besluit (paragraaf XII.2) en onderzoeken die recent zijn uitgevoerd en daarmee de huidige stand van zaken weergeven (paragraaf XII.3).

### **XII.2. Onderzoeken en proeven voorafgaand aan het go-besluit**

In de aanloop naar het go-besluit in oktober 2002 is een groot aantal technische onderzoeken verricht naar de Noord/Zuidlijn in opdracht van zowel de gemeenteraad als de projectorganisatie Noord/Zuidlijn. In opdracht van de gemeenteraad is een serie technische onderzoeken verricht voor de bepaling van het tracé en de bouwmethode van het project Noord/Zuidlijn. In opdracht van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn zijn onderzoeken en risicoanalyses verricht ten behoeve van het programma van eisen, ontwerp en bestek van het boorproces. Hieronder volgt een uiteenzetting van risicoanalyses, onderzoeken, proeven en second opinions ten behoeve van het boorproces over de periode december 1989 tot en met het go-besluit in oktober 2002.

#### **XII.2.1. De keuze voor het boren**

De keuze voor het boren onder de binnenstad van Amsterdam is gemaakt op basis van een driedelige studie naar ondergronds openbaar vervoer. Dit zijn de volgende studies:

- Deel I: GVB, DOW, DRO Amsterdam en TU Delft, *Technische studie Ondergronds Openbaar Vervoer*, december 1989;
- Deel II: GVB, SBA, DRO Amsterdam en TU Delft, *Technische studie Ondergronds Openbaar Vervoer*, februari 1991;
- Deel III: GVB, IBA, DRO Amsterdam en N.V. Nederlandse Spoorwegen Utrecht, *Technische studie Ondergronds Openbaar Vervoer*, juli 1993.

Op basis van elk studiedeel is systematisch een aantal tracévarianten en bouwmethoden voor de Noord/Zuidlijn afgevallen. Doorslaggevende uitgangspunten voor deze keuzes waren de bereikbaarheid van de stad en het minimaliseren van de hinder voor de omgeving gedurende het bouwen van de Noord/Zuidlijn. Aan de keuze voor het boren heeft destijds geen uitgebreide technische en financiële risicoanalyse ten grondslag gelegen. Zo is bijvoorbeeld de kans op verzakkingen en mogelijke omgevingschade (bv. scheurvorming) niet onderzocht en zijn ten gevolge hiervan de financiële consequenties van de boormethode onderbelicht gebleven.

Op verzoek van de gemeenteraad heeft de wethouder Verkeer en Vervoer de directeur van het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam eind 1989 opdracht gegeven het **eerste deel van het technisch onderzoek** te doen naar de mogelijkheden en consequenties van de aanleg van tunnels voor ondergronds openbaar railvervoer in Amsterdam. Hierbij kwamen aan bod: de bouwmethoden, de grondgesteldheid, de geohydrologische omstandigheden, de

stedelijke bouwkundige inpassing, de consequenties van tunnelaanleg voor de bebouwing, de hinder tijdens de aanleg en de daarbij te nemen maatregelen ten behoeve van het verkeer en het openbaar vervoer. Belangrijk uitgangspunt bij de studie was de bereikbaarheid zo min mogelijk aan te tasten zodat de stad, en dan vooral de binnenstad, tijdens de bouw zoveel mogelijk ongehinderd kon blijven functioneren. Dit gold vooral voor het openbaar vervoer, zowel stedelijk als landelijk. Voorts diende de sloop van bebouwing zoveel mogelijk voorkomen te worden. De studie was in een relatief kort tijdsbestek (drie maanden) verricht en beschouwde in totaal zes tracévarianten voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Deze zijn op te splitsen in:

- De tracévarianten via *de Nieuwezijds Voorburgwal* waarbij wordt uitgegaan van een ondiepe ligging van de tunnel;
- De tracévarianten via *Damrak – Rokin* waarbij wordt uitgegaan van relatief grote halte-afstanden en een diep geboorde tunnel.

Op basis van het eerste deel van de studie is in het **tweede deel van deze technische studie**, afgerond begin 1991, verder onderzoek gedaan naar het sneltramconcept. Hierbij ging het om drie varianten waarvan één bouw vanaf het maaiveld betrof en twee via de boormethode. In de studie is een aantal technische aspecten van de boormethode nader uitgewerkt, vooral de mogelijkheid van gedeeltelijk ondergrondse stationsbouw en de keuze tussen enkelsporige en dubbelsporige tunnels. Als belangrijkste voordeel van de boormethode wordt door de studie de beperkte overlast op het maaiveld geïdentificeerd. Maatgevend voor de hinder tijdens de bouw is volgens de studie het aantal stations en de benodigde wisselverbindingen. Hierbij neemt de zin van het boren af naarmate het aantal stations toeneemt. Op basis van de studie wordt de boormethode aanbevolen. Dit omdat de consequenties voor de bebouwing, voor het verkeer, de omwonenden en de bomen het kleinst zijn.

Op basis van het tweede deel van de studie werd geconcludeerd dat vanuit een vervoerskundig oogpunt de Noord/Zuidlijn een essentiële schakel vormde in het ontwikkelen van het regionaal openbaar vervoer. Tevens beval de stuurgroep, die toezag op de studie, als bouwmethode uit te gaan van de boormethode. De keuze voor de boormethode was gekoppeld aan de keuze voor een tracé via het Damrak (varianten B2 of B3) en aan de keuze voor een beperkt aantal stations in de binnenstad. Aanbevolen werd, vanuit vervoerskundig oogpunt en daar de consequenties voor de binnenstad het minst ingrijpend waren (er hoefden geen panden te worden afgebroken en het aantal te verwijderen bomen bleef beperkt), om bij de verdere studie naar de Noord/Zuidlijn uit te gaan van variant B3: Damrak – Rokin – Vijzelstraat – Vijzelgracht.

In het **derde en laatste deel van de studie**, afgerond midden 1993, werd gefocust op de vervoerswaarde, het technische concept en de tracéverkenning conform het in augustus 1992 aan het College van B&W gepresenteerde plannings- en organisatieschema<sup>564</sup>. De derde studiefase bouwt zodoende verder op de besluiten genomen in de eerste en tweede studiefase. Op basis van de studie werd door de directeur van het Gemeentevervoerbedrijf het college gevraagd akkoord te gaan met het starten van de voorbereiding om in principe de aanleg van de eerste fase van de Noord/Zuidlijn van

564 GVB, IBA, DRO Amsterdam en N.V. Nederlandse Spoorwegen Utrecht, *Technische studie Ondergronds Openbaar Vervoer (deel III)*, juli 1993.

Buikslotermeerplein – Centraal Station – Zuid/WTC – Schiphol te realiseren en een projectorganisatie daartoe op te tuigen.

Duidelijk is dat de keuze voor het boren in 1991 was ingegeven door het feit dat hiermee de bereikbaarheid in de stad het minste zou worden aangetast en er geen panden hoefden te worden afgebroken en bomen verwijderd te worden. De risico's van het boren zoals verzakkingen etc. en de financiële consequenties hiervan werden hierbij in het midden gelaten.

### **XII.2.2. Mogelijkheid van ondiepere ligging boortunnels**

Nadat de keuze voor het boren was gemaakt is de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in 1994 begonnen met het uitwerken van het programma van eisen, het ontwerp en uiteindelijk het bestek voor de tunnelboormachine, het boorproces en de stations. Het eerste programma van eisen en het schetsmatig voorontwerp zijn gereedgekomen op 31 maart 1995. De auditcommissie Noord/Zuidlijn werd gevraagd deze te beoordelen. De beoordeling van de auditcommissie Noord/Zuidlijn is samengevat in haar 1<sup>ste</sup> adviesrapport van 14 juli 1995<sup>565</sup>. In dit rapport plaatst de auditcommissie Noord/Zuidlijn onder meer opmerkingen ten aanzien van de diepteligging van de boortunnels. De auditcommissie Noord/Zuidlijn was er nog niet van overtuigd dat er geen alternatieve oplossing was voor de diepere ligging van de Noord/Zuidlijn.

Naar aanleiding van de discussie hierover is door het ontwerpbureau een verkenning verricht naar een ondiepere ligging van de boortunnels<sup>566</sup> en in het verlengde daarvan ook prof. Maidl gevraagd een vergelijkbare verkenning als sluitstuk te verrichten<sup>567</sup>. De verkenning van het ontwerpbureau betreft een ondiepe ligging van de boortunnel voor het tracédeel binnenstad en de Pijp. Op basis van de resultaten van de verkenning kan gesteld worden dat het ontwerpbureau van mening was dat een ondiepe ligging van de boortunnel, door het zeer grote aantal bekende en onbekende palen dat men op het betreffende tracé in de ondergrond tegenkomt, zonder onverantwoorde risico's in techniek, alsook in uitvoeringstijd niet haalbaar is. Daarnaast gold dat de hinder op het maaiveld, als gevolg van het grote aantal locaties en de gelijktijdigheid van de bouw- en vervangingsactiviteiten op cruciale punten als bijvoorbeeld de brug bij de Munttoren, volgens het ontwerpbureau dermate groot zou worden dat deze als onacceptabel aangemerkt kon worden. Tenslotte vermeldt de studie van het ontwerpbureau dat slechts uit vervoersoogpunt een ondiepe ligging tot enige verhoging van het vervoerscomfort zou kunnen leiden, met name indien gereisd zou worden over kleine afstand (één halte). Gezien het regionale karakter van de Noord/Zuidlijn zou dit voordeel minder zwaarwegend zijn daar de gemiddelde reizigersafstand groot zou zijn. Ook professor Maidl concludeerde in zijn verkenning naar een ondiepere ligging van de boortunnels dat de doelen die men met een ondiepere ligging beoogde niet haalbaar zouden zijn.

Met deze twee rapporten werd de discussie betreffende de diepe ligging van de boortunnels afgesloten. Later werd hier op teruggekomen (zie verder).

565 Auditcommissie Noord/Zuidlijn, *Adviesrapport nr.1: De beoordeling van de resultaten van de definitiefase*, 14 juli 1995.

566 Ontwerpbureau Noord/Zuidlijn, *Verkenning ondiepe ligging boortunnels (voorontwerpfase)*, 10 november 1995.

567 Maidl en Maidl, *Stellungnahme zur OB-Studie "Verkenning hoge ligging boortunnel"*, november 1995.

### **XII.2.3. Betrokkenheid Bouwdienst**

In de periode 1996 tot en met 1999 heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn nauw samengewerkt met Rijkswaterstaat en in het bijzonder de Bouwdienst voor het indienen van de subsidieaanvraag voor de Noord/Zuidlijn. In dit kader heeft de Bouwdienst meerdere malen risicoanalyses met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn uitgevoerd. De eerste grote risico-inventarisatie dateert uit midden 1996<sup>568</sup>. In deze risico-inventarisatie is onderscheid gemaakt naar technische en niet-technische risico's. De risico's zijn vertaald naar kosten en planning (overschrijdingen). Het resultaat van de uitgevoerde risico-inventarisatie is als input gebruikt om een programma van eisen op te stellen voor een meer uitgebreide risicoanalyse van de Noord/Zuidlijn. Ten aanzien van de tunnelboormachine en het boorproces werden de volgende risico's onderscheiden: Eemklei doorlatend bij tussentunnel (CS tot start-schacht) en de boortunnel (CS tot Rokin) en het falen van mitigerende maatregelen met betrekking tot het boorproces. Het feit dat de Eemklei doorlatend is had enkel kostenverhogende risico's als gevolg. Het falen van de mitigerende maatregelen kon echter, volgens de Bouwdienst, grote schade als gevolg hebben (scheuren van bepaalde gebouwen en in het ergste geval instorten). Hierbij werd door de Bouwdienst aangegeven dat het in de studie nog niet mogelijk was om de risico's ten aanzien van het falen van mitigerende maatregelen te kwantificeren.

Op 9 december 1996 volgde een tweede risicoanalyse van de Noord/Zuidlijn verricht door de Bouwdienst<sup>569</sup>. Deze studie omvatte een integrale analyse van de risico's ten aanzien van potentiële budgetverhogingen van het project Noord/Zuidlijn. Dit is een analyse van ongewenste gebeurtenissen en onzekerheden, hun kans van optreden en hun mogelijke effect. De risico's waren opnieuw opgesplitst in technische en niet-technische risico's. Technische risico's zijn gerelateerd aan het technische en ruimtelijke ontwerp en de uitvoering. Onder niet-technische risico's vallen maatschappelijke, juridische, organisatorische, politieke en financiële risico's. Het doel van de risicoanalyse was tweeledig. Het eerste doel was inzicht en overeenstemming te verwerven in de belangrijkste technische en niet-technische risico's die konden bijdragen aan het overschrijden van de geraamde kosten en/of het overschrijden van de geplande opleveringsdatum. Het tweede doel was, voor zover mogelijk, te bepalen wat de overschrijdingskans was van de geraamde kosten voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn en de overschrijdingskans van de geplande doorlooptijd van de uitvoering.

Als belangrijkste technische risico's met een kosteneffect werden geduid:

- Onbeheersbaarheid van het boorproces met een kosteneffect van circa 82 miljoen gulden (zie verder);
- Niet bereiken overeenstemming over het programma van eisen en de uitvoering van de CS-passage. Kosteneffect circa NLG 1 – 5 miljoen;
- Onbeheersbaarheid van de overall logistiek met een kosteneffect van circa NLG 10 miljoen;
- Verticale instabiliteit van de bouwputten Rokin en Vijzelgracht met een kosteneffect van circa NLG 34 miljoen.

<sup>568</sup> Bouwdienst, *Amsterdam Noord/Zuidlijn: Risico-inventarisatie*, 4 juli 1996.

<sup>569</sup> Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, Bouwdienst, *Ontwerpbureau Noord/Zuidlijn en Twijnstra Gudde, Risico-analyse Noord/Zuidlijn Amsterdam*, 9 december 1996.



Geconcludeerd is destijds door de Bouwdienst dat vanuit een financieel perspectief het boorproces het grootste technische risico omvatte. De technische risico's bij het boorproces met een grote financiële impact waren onder andere: grotere omgevingsbeïnvloeding, tegenvallende resultaten palenproef, falen mitigerende maatregelen, grotere schade aan belendingen, ongewenste gebeurtenissen bij de besturing van de tunnelboormachine, onvoldoende effectiviteit aansluitingen en krachtswerkingen in de tunnelwandconstructie en aanvullende veiligheids-eisen.

Vervolgens werd het ontwerp van de Noord/Zuidlijn nogmaals beoordeeld door de Bouwdienst op 6 juli 1999<sup>570</sup>. Deze beoordeling beoogde het technisch ontwerp van de Noord/Zuidlijn te toetsen aan het daarvoor van toepassing zijnde beleidskader. Door de Bouwdienst werd in het kader van de audit een toetsing uitgevoerd op de kritische delen van het project in 1998. Doordat een éénduidig beleidskader ontbrak is het technisch ontwerp getoetst aan de hand van een aantal algemene richtlijnen:

- Ontwerptechniek;
- Programma van eisen;
- Functionaliteit;
- Veiligheid van het ontwerp.

Ten aanzien van de boortunnel gaf de Bouwdienst aan dat het toepassen van de boortechniek in de slappe ondergrond van Amsterdam in principe mogelijk is. De mate waarin hinder (in deze studie werd met hinder niet enkel geluidsoverlast en beperking van de bereikbaarheid van de stad Amsterdam bedoeld, maar ook hinder in termen van verzakkingen etc.) kon worden beperkt of voorkomen was volgens de Bouwdienst echter gekoppeld aan een aantal onzekerheden, omdat er nog geen ervaring was met een dergelijke constructie in een stedelijke omgeving. Deze onzekerheden waren:

- De invloed van het boorproces op paalfunderingen;
- Het zogenaamde volumeverlies dat ontstaat tijdens de passage van het boorproces en de daaruit volgende zetting van de ondergrond (en daarmee de funderingen van gebouwen);
- De haalbaarheid van mitigerende maatregelen.

Deze onzekerheden zijn nadien door de projectorganisatie opgepakt en uitgewerkt via aanvullend onderzoek en praktijkproeven.

#### **XII.2.4. *Aanvullend onderzoek en proeven naar specifieke risico's***

In de studies van Mott Macdonald van mei en oktober 1999 werden de onzekerheden, zoals weergegeven in de laatste risico-inventarisatie van de Bouwdienst, bevestigd. In haar eerste studie gaf Mott Macdonald aan dat boren risico's met zich meebrengt, gelet op de slappe ondergrond en de oude gebouwen van de historische binnenstad<sup>571</sup>. Naast het risico beheersingsplan en mitigerende maatregelen zoals voorzien door het Projectbureau Noord/Zuidlijn gaf de studie nog een aantal aanvullende adviezen ter verbetering van dit plan en het beperken van mogelijke schade aan de omgeving als gevolg van het boren. In haar tweede studie (Settlement mitigation report) concludeerde Mott Macdonald dat als men gaat boren, in dunne zandige grond onder het waterniveau, er beweging van de grond zal plaatsvinden

<sup>570</sup> Bouwdienst, *Beoordelingsnotitie Ontwerp Noord/Zuidlijn te Amsterdam*, 6 juli 1999.

<sup>571</sup> Mott Macdonald, *Amsterdam North-South Line Settlement Risk Assessment & Management*, mei 1999.

ongeacht de maatregelen die men treft om deze te minimaliseren<sup>572</sup>. Hierbij gaf Mott Macdonald aan dat bij de geïdentificeerde risicovollere gebouwen<sup>573</sup> maatregelen (moesten) worden getroffen en dat dit aantal gebouwen zou groeien door middel van het toen lopende grond- en funderingsonderzoek. "Compensation grouting"<sup>574</sup> of een combinatie hiervan met funderingsherstel zijn volgens Mott Macdonald adequate maatregelen om deze risico's te minimaliseren, maar Mott Macdonald wees de projectorganisatie Noord/Zuidlijn op het feit dat men in Nederland destijds nog geen ervaring had opgedaan met "compensation grouting". Daarom blijft de techniek, volgens Mott Macdonald, risicovoller dan duurdere methodes om de grond te verbeteren. Mott Macdonald raadde proeven aan om ervaring op te doen en daarmee het risico terug te dringen.

Vooruitlopend en in het verlengde van de studies van Mott Macdonald heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een aantal proeven/studies geïnitieerd.

a/ *Proefpalenproject Heinenoordtunnel*

De eerste betrof het proefpalenproject bij de Tweede Heinenoordtunnel in 1997 en 1998. In juni 1998 is de tunnelboormachine van de Tweede Heinenoordtunnel voor de tweede maal onder een door de Noord/Zuidlijn geïnstalleerde proefpalenproject doorgeboord. Tijdens deze passage is in navolging van de eerdere metingen uitgevoerd in 1997, door de uitbreiding van de proef met een aantal extra palen en meetpunten, de kennis ten aanzien van de omgevingsbeïnvloeding tijdens het boorproces verder verdiept<sup>575</sup>.

Met de proefnemingen bij het proefpalenveld werd een tweeledig doel beoogd, te weten:

- Het verkrijgen van beter inzicht en het betrouwbaar kunnen kwantificeren van het effect van het boorproces in de buurt van paalfunderingen;
- Het valideren van de theoretisch complexe drie-dimensionale rekenprogramma's voor de modellering van de vervormingsprocessen in de ondergrond.

De goede resultaten van de eerste passage werden door de meetresultaten van de tweede passage nader bevestigd en onderschreven de gemaakte keuzes ten aanzien van de ligging van de boortunnel. Ook de mogelijkheden voor het reduceren van de zettingen, door optimalisatie van de tunnelboormachine, werden door de metingen aangetoond. De effectiviteit van het reeds ingezette proces voor de ontwikkeling van een projectspecifieke boormachine, gericht op minimalisatie van zettingen, werd hiermee bevestigd. Immers, ondanks verbeteringen was de boorprestatie van de normale boor niet goed genoeg voor de Noord/Zuidlijn.

572 Mott Macdonald, *Amsterdam North-South Line Commentary on Settlement Mitigation Report*, oktober 1999.

573 De volgende risicovollere gebouwen zijn gedeut: Beurs van Berlage, Bijenkorf, Industria/Madame Tussaud, Segafredó café, Munt, ABN-Amro gebouw, brug 84, Heineken gebouw, Picoplein, Rus-OS en brug 404.

574 Compensation grouting betreft het injecteren van grout tussen de tunnel en de funderingen van gebouwen, in exacte vooraf gecalculerde hoeveelheden, om de effecten van zettingen en het verwijderen van materiaal voor de tunnel tegen te gaan.

575 Evaluatie van de meetresultaten proefpalenproject t.p.v. de Tweede Heinenoordtunnel: Eerste en tweede passage, 7 juli 1999.

Op basis van een vergelijking van de meetresultaten van de eerste en tweede passage enerzijds en de vooraf met behulp van computermodellen voorspelde vervormingen anderzijds kon worden geconcludeerd dat de gebruikte computermodellen zowel de maaiveld- als paalzettingen goed voorspelden. De computermodellering bood een beeld van de omgevingsbeïnvloeding en was daarmee een bruikbaar instrument voor de engineering van de Noord/Zuidlijn.

Op basis van bovenstaande werd het proefpalenproject Heinenoordtunnel door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn als geslaagd bevonden.

#### **De meetresultaten van de proefnemingen**

##### *Zetting en invloedzone*

- Bij de eerste passage zijn aan het maaiveld zettingen gemeten van 3 à 4 cm. Bij de tweede passage, toen met name extra zorg besteed is aan het effectief grouten vanuit de staartspleet van de tunnelboormachine, werden slechts zettingen waargenomen van 1 à 2 cm;
- De gemeten zettingen nemen bij toenemende afstand tot de tunnelboormachine sterk af en zijn op een afstand van 15 tot 20 m vrijwel niet meer waarneembaar. Het invloedsgedebiet strekt zich aan het maaiveld aan beide zijden zodoende uit tot 2 à 2.5 maal de diameter van de tunnel, gemeten vanuit de as van de tunnel, de gemeten invloedzone blijft derhalve relatief beperkt;
- Bij de tweede passage is gezien het geconstateerde zettingsreducerend-effect extra aandacht besteed aan de optimalisatie van de groutinjectie. Op verzoek van het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft de aannemer bij de passage onder het proefpalenveld meer grout geïnjecteerd, hetgeen mede verklaring biedt voor de afname van de gemeten zettingen.

##### *Paalverplaatsingen*

- Palen die buiten het invloedgebied staan ondergaan geen waarneembare zettingen, hetgeen bij de metingen werd aangetoond voor de verder van de tunnel gelegen palen;
- De palen in het proefpalenveld die met hun punt in het invloedsgedebiet staan volgen de gemeten grondverplaatsingen;
- Tijdens de eerste passage ondergingen de palen nabij de tunnel (in het invloedsgedebiet) geen noemenswaardig grotere verplaatsingen dan de corresponderende deformaties aan maaiveld. Om hierover nog meer zekerheid te verkrijgen is bij de tweede passage een aantal palen zeer dicht bij de tunnel gezet (op een afstand van 1.5 à 2 meter van de tunnelas). Ook deze tweede meting toonde dat palen slechts de grondvervormingen volgen. De nieuwe palen die zeer dicht bij de tunnel stonden zakten slechts enkele millimeters meer dan het maaiveld;
- Middels de metingen is aangetoond dat de grondopspanning rondom de paalpunt door het boorproces niet noemenswaardig verandert en de paalpunten als zodanig de gronddeformaties volgen zonder dat de additionele verplaatsingen als gevolg van grondontspanning optreden;
- Uit de metingen in de ondergrond volgt dat de palen niet meer zakken dan de grond. Hiermee werd tevens aangetoond dat de negatieve kleef niet tot additionele paalzettingen leidde.

*Draagvermogen palen:* Uit de op de palen uitgevoerde bezwijkproeven (het belasten van palen tot ze wegzakken) blijkt dat het draag- en vervormingsvermogen van de palen niet wordt aangetast door het boorproces. Dit

bevestigt eveneens de relatief geringe invloedzone van het boorproces op de aanwezige spanningen in de ondergrond.

*Tijdseffecten:* Uit de metingen blijkt dat kort na de passage van de tunnel-boormachine reeds 85% – 90% van de paalzettingen is opgetreden. Het resterende tijdsafhankelijke deel zorgt zodoende voor een beperkte toename van de zettingen in de tijd. Hieruit is af te leiden dat ook ruim na de passage de negatieve kleeft een verwaarloosbare rol speelt.

Ook de auditcommissie Noord/Zuidlijn heeft de meetresultaten van het proefpalenproject Heinenoordtunnel geanalyseerd. Over het geheel genomen was de auditcommissie Noord/Zuidlijn van mening dat het proefpalenproject Heinenoordtunnel een zeer waardevolle proef is gebleken<sup>576</sup>. Tegelijkertijd gaf de auditcommissie Noord/Zuidlijn aan dat het jammer was dat hun suggestie om de palen nog dichter bij de tunnel te zetten niet was opgenomen. Ook constateerde de auditcommissie Noord/Zuidlijn dat er in het kader van de Noord/Zuidlijn wordt gewerkt met hoge injectiedrukken en het nog steeds een vraag bleef wat er in slappe grond gebeurt bij dergelijke hoge injectiedrukken.

*b/ Praktijk Injectie Proef*

In Amsterdam-Noord werd naar aanleiding van onder meer de adviezen van Mott Macdonald, een praktijkproef uitgevoerd om kennis en ervaring op te doen aangaande de uitvoering en eigenschappen van grondverbeteringstechnieken voor het project Noord/Zuidlijn<sup>577</sup>. De proefnemingen zijn uitgevoerd in de karakteristieke Amsterdamse grondlagen, waardoor de resultaten direct toepasbaar zijn op het ontwerp van de te nemen mitigerende maatregelen. Het volgende werd hieruit geconcludeerd:

- Bodeminjectie en versteviging van de eerste en tweede zandlaag, waarin respectievelijk de houten palen van de oude gebouwen en de diepe funderingspalen van de grote en recente gebouwen in Amsterdam staan, worden goed mogelijk geacht. De injecteerbaarheid van de minder doorlatende tussenlaag (alleröd-laag) is beperkt. Voor die locaties waar deze laag eveneens verstevigd moet worden zal gekozen worden voor bescherming middels jetgrouting ofwel een combinatie van bodeminjectie en compensation grouting. Hierop was reeds in het ontwerp geanticipeerd, waardoor het ontwerpproces verder kon worden afgerond;
- De vorm van de te maken grondverstevigingen middels jetgrouting kan na uitvoering betrouwbaar gecontroleerd worden met de geteste meetinstrumenten;
- Het proces van jetgrouting is in de Amsterdamse grondlagen goed beheersbaar;
- Op basis van de proefbelastingen op de palen blijkt dat het draagvermogen van de palen door uitvoering van de grondinjectie niet wordt aangetast;
- Middels de proefnemingen is helder inzicht verkregen in de kostencomponenten van de methoden;

<sup>576</sup> Auditcommissie Noord/Zuidlijn, *Rapport nr. 8: Reacties van de Auditcommissie op de in juli, augustus, November en December 1999 aan haar verstrekt stukken*, 2 februari 2000

<sup>577</sup> Praktijk Injectie Proef in Amsterdam: tussenrapportage van meetresultaten, 13 maart 2000.

- Op basis van de eerste interpretatieslag wordt verwacht dat de sterkte-eigenschappen van de grond direct rondom de groutinjectie niet nadelig beïnvloed worden.

Samengevat had de projectorganisatie met de proefnemingen veel kennis verkregen over de toepasbaarheid van de verschillende injectiemogelijkheden voor de specifieke Amsterdamse omstandigheden en de Noord/Zuidlijn in het bijzonder. Dit was voldoende voor de projectorganisatie om te kunnen concluderen dat voor elke situatie de meest effectieve methode en uitvoeringswijze kon worden gekozen voor de grondverstevingen, waardoor:

- De schade aan de palen tijdens de uitvoering van de injecties wordt voorkomen;
- De grond effectief versterkt kan worden om vervormingen van funderingen als gevolg van het boren van de tunnel te voorkomen.

*c/ Aanvullend onderzoek naar de diepe ligging van de boortunnels*

Bij de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn in 2000 is gebleken dat onder andere de diepe ligging van de Noord/Zuidlijn leidde tot hogere prijzen. Naar aanleiding hiervan en mede gelet op de opmerkingen van de auditcommissie Noord/Zuidlijn aangaande de diepere ligging van de boortunnel, werd in 2001 nogmaals door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een studie geïnitieerd naar een alternatieve ligging voor de boortunnels<sup>578</sup>. Golder Associates werd gevraagd om de haalbaarheid van alternatieve liggingen (ondieper) van de boortunnels tussen het station Rokin en station Ceintuurbaan te analyseren<sup>579</sup>. Golder Associates concludeerde dat het wellicht technisch mogelijk is om tunnels deels te realiseren in de holoceen-laag en nabij gebouwen, maar dat de zettingen van de grond en gebouwen onacceptabel hoog kunnen zijn. Daarom adviseerden zij, dat als ondiepe tunnels wenselijk bleven, om deze verticaal boven elkaar te realiseren waarbij de top van de bovenste tunnel net onder de holoceen-laag komt te liggen. Dit zodat de technische en economische risico's aanvaardbaar zouden blijven. Net als in eerdere rapporten werd in het rapport van Golder Associates niet aangegeven welke mate van zettingen van de grond en gebouwen als (on)acceptabel werd beschouwd en wat dit impliceerde voor de nabije omgeving en de gebouwen.

Het Bestuurlijk Team werd op 24 oktober 2001 door de directeur dIVV op de hoogte gesteld van de conclusies van het rapport van Golder Associates. Samenvattend werd door de directeur dIVV geconcludeerd dat de diepe ligging van de boortunnels onvermijdelijk was, maar verantwoord<sup>580</sup>.

**XII.2.5. Vaststellingen voorafgaande het go-besluit**

Aan de keuze voor het boren onder de binnenstad van Amsterdam in 1991 lag geen gedetailleerde technische en financiële risicoanalyse ten grondslag, waardoor deze aspecten in de besluitvorming ook niet goed konden worden meegenomen. Nadien heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in aanloop naar het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 en het go-besluit in 2002 een groot scala aan onderzoeken uitgevoerd en/of laten uitvoeren om de risico's verbonden aan het boorproces in kaart te brengen.

578 Memo van de directeur dIVV aan het Bestuurlijk Team met als onderwerp: *Technisch ontwerp Noord/Zuidlijn*, 3 september 2001.

579 Golder Associates, *Alternative Tunnel Arrangement Geotechnical Feasibility Assessment North/South Metroline Amsterdam Netherlands*, september 2001.

580 Brief van de directeur dIVV aan het Bestuurlijk Team Noord/Zuidlijn van 24 oktober 2001 met als onderwerp: *Technisch Ontwerp Noord/Zuidlijn*.

Hierbij zijn de Bouwdienst en zowel nationale als internationale experts op het vlak van tunnelbouw betrokken geweest. De projectorganisatie Noord/Zuidlijn heeft in antwoord op de discussies die er speelden, zoals bijvoorbeeld de diepe ligging, en de onzekerheden die er waren, zoals de effecten van het boren op de paalfunderingen, gericht onderzoek laten uitvoeren.

Op basis van deze studies heeft de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in de aanloop naar het go-besluit de conclusie getrokken dat het technisch haalbaar was om onder de binnenstad van Amsterdam te boren. Hierover werd dan ook positief gecommuniceerd vanuit de projectorganisatie Noord/Zuidlijn. Volgens de projectorganisatie Noord/Zuidlijn waren de technieken die voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn zouden worden gebruikt verantwoord en gebaseerd op jarenlang onderzoek, studie en ervaring. Door het kunnen treffen van tijdelijke maatregelen bij kritische punten (bv. de Munt en de Bijenkorf) zou volgens de projectorganisatie Noord/Zuidlijn boren hier tot geen problemen leiden. Er werd geen garantie gegeven dat het boren niet zou leiden tot verzakkingen en schade aan belendingen. Tegelijkertijd heeft er nooit een discussie plaatsgevonden op politiek/bestuurlijk niveau over het al dan niet acceptabel zijn van de geïnterpreteerde technische risico's gebonden aan het boorproces en de financiële consequenties daarvan.

Bij de behandeling van het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996, de aanvaarding van de subsidiebeschikking in 2000 en het go-besluit in oktober 2002 werd in de gemeenteraad nauwelijks ingegaan op de technische en financiële risico's van het boren. De focus lag vooral op het beperken van de hinder voor de omgeving in termen van bereikbaarheid van de binnenstad en geluid.

### **XII.3. Huidige risico's boorproces**

Begin 2009 kondigde de financiële prognose einde werk (Q4 2008) een budgetoverschrijding aan van € 295.5 miljoen en een verdere uitloop van het project tot 2017. Naar aanleiding van deze prognose einde werk besloot het college tot het instellen van de commissie Veerman<sup>581</sup>. Daar een groot deel van de kostenstijging en vertraging was toe te wijzen aan de Vijzelgracht-verzakkingen, ging in het onderzoek van de commissie Veerman specifieke aandacht uit naar de techniek en de technische risico's.

De commissie Veerman heeft met raadpleging van meerdere experts de technische risico's onderzocht. Hierbij werden ook de resultaten betrokken van bijkomende onderzoeken, die in opdracht van het Projectbureau Noord/Zuidlijn<sup>582</sup> werden uitgevoerd.

#### **XII.3.1. Onderzoek commissie Veerman**

De commissie Veerman concludeerde in juni 2009 dat het project op zich technisch uitvoerbaar was en dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn een

581 Binnen de commissie Veerman hebben Prof. Ir. Han Vrijling en Ing. Jaap Bol zich gebogen over de techniek, de risico's en de kosten (Commissie Techniek). Zij hebben zich laten bijstaan door een drietal experts ( Ir. Hans Burger en Ing. Gerard Filé van DHV en Ir. Ferry de Graaf).

582 Een drietal experts (Prof. Kovári van de Universiteit Zurich, Professor Mair van Universiteit Cambridge en Prof. Maidl van de Universiteit Bochum) hebben zich in opdracht van het Projectbureau Noord/Zuidlijn gebogen over een aantal technische kwesties.

gedegen overzicht had gemaakt van de diverse uitvoeringsrisico's<sup>583</sup>. Niettegenstaande gaf de commissie Veerman aan dat ten aanzien van het boren de projectorganisatie Noord/Zuidlijn een te positieve kijk op de situatie had. Daarnaast stelde de commissie Veerman dat zo veel mogelijk dient doorgeboord te worden. De grootste kans op schade en verdere vertraging treedt op bij het starten en stoppen van het boorproces.

De commissie Veerman ging niet dieper in op welke boorrisico's al dan niet aanvaardbaar zijn maar stelde dat boren zonder risico's of hinder niet bestaat. Het is daarom van belang dat de projectorganisatie Noord/Zuidlijn voldoende inzet op omgevingsmanagement (informerende bewoners, bewoners tijdelijk elders te laten verblijven indien wenselijk) en bijkomende financiële reserveringen treft om kleine kansen – grote gevolgen risico's ten aanzien van het boorproces op te vangen. De commissie Veerman heeft vanuit dit perspectief risico's toegevoegd aan de risicoanalyse ten behoeve van het boorproces van de Noord/Zuidlijn. De commissie Veerman was tot de conclusie gekomen dat er in het kader van de Noord/Zuidlijn een deegelijke risicoanalyse had plaatsgevonden, maar dat de projectorganisatie ten aanzien van de risico's van het boorproces, wellicht onder druk van de omgeving, een optimistische kijk had:

- Risico's zijn toegevoegd ten behoeve van *compensation grouting* als mitigerende maatregel. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn had hier een, naar mening van de commissie Veerman, te optimistische kijk op. Het is duidelijk dat 'compensation grouting' als mitigerende maatregel een beperkende werking heeft op zettingen en vervorming van de grond, maar het is volgens de commissie Veerman niet zeker dat het dit volledig kan voorkomen. Misschien werkt het slechts voor 50%. Hiervoor hebben ze risico's toegevoegd. Immers als er kleine scheuren in de muren van de Bijenkorf optreden als gevolg van zettingen zal dit de media-aandacht trekken en daarmee ook de politiek-bestuurlijke aandacht met het mogelijk stilleggen van de werkzaamheden en daaraan gekoppelde vertragingen als gevolg;
- Ook ten aanzien van de *walmuur Damrak* heeft de commissie Veerman aanvullende risico's opgenomen. Dit niet omdat de gevolgen vanuit een technisch perspectief groot zijn, maar omdat het vanuit politiek-bestuurlijk perspectief moeilijk uit te leggen is als aan de start van het boorproces de walmuur verzakt.

### **XII.3.2. Aanvullend onderzoek naar specifieke risico's**

Gelijktijdig met het onderzoek van de commissie Veerman heeft het Projectbureau Noord/Zuidlijn aanvullende onderzoeken laten uitvoeren, specifiek gericht op *compensation grouting* als preventieve maatregel en het *risico op verzakking aan het Natte Damrak*. Ook de *blow-out veiligheid* werd, in het kader van het commissie Veerman onderzoek, getoetst.

Bijkomend onderzoek, verricht onder leiding van prof. Mair van Cambridge University<sup>584</sup>, bevestigt dat *compensation grouting* geschikt is voor het project Noord/Zuidlijn als maatregel om de impact van verzakkingen op

583 Hierbij moet worden opgemerkt dat de bouwkundige afbouw, de railinfrastructuur, de signalering en het rijdend materieel buiten beschouwing zijn gebleven. Niettemin stelt de commissie Veerman op basis van ervaringen bij de in bedrijfstelling van de HSL dat een audit op dit deel aanbeveling verdient.

584 Geotechnical Consulting Group, *Independent opinion on the feasibility of compensation grouting*, mei 2009.

kwetsbare gebouwen te beheersen. De hoofdconclusie van deze studie is dat middels een adequate toepassing en planning en extra toezicht op de werken, “compensation grouting” haalbaar is voor de Noord/Zuidlijn. De studie baseert haar bevindingen mede op basis van ervaring met “compensation grouting” in gebieden met een vergelijkbare ondergrond en grondwater condities zoals Bologna, Perth, Antwerpen en Londen, alsook voorbereidend werk dat reeds verricht werd.

Wat betreft het *risico op verzakking aan het Natte Damrak* voerde Professor Kovári in opdracht van het Projectbureau Noord/Zuidlijn begin 2008 een second opinion uit naar de risico's verbonden aan de houten palen in het tunnelboortracé. Tijdens de bouw van de startschacht aan het Natte Damrak werd vastgesteld dat op het aansluitende tunneltracé richting het zuiden in beide tunnelbuizen rekening moest gehouden worden met de aanwezigheid van historische houten palen in de bovenste helft van het boorprofiel. Daar het onzeker was of de gebruikelijke boormethode hierbij hanteerbaar was, werden diverse risicoanalyses uitgevoerd. In het eerste deel van zijn second opinion concludeert Professor Kovári dat de onderzoeken die tot dan toe werden uitgevoerd door het Projectbureau Noord/Zuidlijn, worden gekenmerkt door grote zorgvuldigheid, een hoog technisch niveau en een voor de ontwerpfase voldoende reikwijdte en diepgang<sup>585</sup>. De mogelijke varianten, die zich op dat moment nog in conceptfase bevonden, zijn de vorming van een vrieslichaam vanuit de startschacht of vanaf de oppervlakte en de variant van een groutlichaam vanaf de oppervlakte. Professor Kovári adviseerde om de inspanningen vooral te richten op de vraag welke oplossing de meest haalbare was. In mei 2009 bracht professor Kovári, een vervolgrapport uit. Hij concludeerde dat de oplossing die door de projectorganisatie Noord/Zuidlijn werd gekozen, een vrieslichaam met de vereiste eigenschappen, gerealiseerd kan worden.

In de tussentijd (maart 2009) had het Projectbureau Noord/Zuidlijn op verzoek van de commissie Veerman zelf nog een bijkomende analyse uitgevoerd naar de *veiligheid van de tunnel tegen opdrijven onder het Natte Damrak*<sup>586</sup>. Op basis van nieuwe inzichten met betrekking tot de grondsamenstelling ter plaatse werd geconcludeerd dat de oprijfveiligheid van de oostelijke tunnelbuis<sup>587</sup> onder het Natte Damrak voldoet.

Door Professor Maidl werd op verzoek van de commissie Veerman een globale toetsing uitgevoerd met betrekking tot de *blow-out veiligheid* bij het boren van de Noord/Zuidlijn. Uitgaande van de huidige situatie<sup>588</sup> wordt bevestigd dat de Noord/Zuidlijn voor wat betreft het boren haalbaar is. Op sommige plaatsen, zo concludeert Professor Maidl, zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk om de blow-out veiligheid zeker te stellen<sup>589</sup>. Volgens de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn worden de beheersmaatregelen

585 Prof. dr. K. Kovári, *Metro Amsterdam Noord/Zuidlijn: Houten palen in het boortunneltracé – risicoanalyse*, april 2008.

586 Projectbureau Noord/Zuidlijn, *Aanvullende analyse oprijfveiligheid boortunnel Natte Damrak*, 27 maart 2009.

587 De oostelijke tunnelbuis is maatgevend voor de oprijfveiligheid aangezien deze tunnelbuis op een grotere afstand van de kademuur langs het Natte Damrak ligt dan de westelijke buis.

588 Gebaseerd op de in deze fase van het ontwerp en de werkvoorbereiding beschikbare documenten.

589 Maidl en Maidl, *Vorabstellungnahme zur Beurteilung der Blow-out Sicherheit für die Noord/Zuidlijn*, 22 juni 2009.



zoals voorgesteld door Professor Maidl getroffen. Op dit moment worden berekeningen van Saturn over het mogelijk weglekken van boorspoeling of lucht getoetst door het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Ook Professor Maidl zal hier opnieuw een controle over uitvoeren. Het risico op het weglekken van boorspoeling of lucht is het grootst bij een ondiepe ligging van de tunnel en nabij de stations waar de grond al verstoord is door eerdere bouwwerkzaamheden.

### **XII.3.3. Huidige stand van zaken**

In reactie op de commissie Veerman heeft het Projectbureau Noord/Zuidlijn in juni 2009 een notitie opgesteld waarin de huidige stand van zaken van de technische risicobeheersing van het boorproces wordt toegelicht<sup>590</sup>.

Volgens het Projectbureau Noord/Zuidlijn is tunnelboren een complexe operatie die risico's kent. De boortechniek heeft in een druk stedelijk gebied als Amsterdam echter belangrijke voordelen ten opzichte van de traditionele bouwmethode, zoals die bijvoorbeeld is gebruikt bij de aanleg van de Oostlijn (caissonmethode): de meeste werkzaamheden vinden ondergronds plaats, er hoeven vrijwel geen gebouwen gesloopt te worden en de straten in de binnenstad van Amsterdam hoeven niet jarenlang open te liggen. Desondanks zal er tijdens het boorproces bouwoverlast zijn en is te voorzien dat er schade ontstaat in de omgeving van de geboorde tunnels:

- De bouwhinder (vooral geluid als gevolg van volcontinu werken) ontstaat in de omgeving rond de startschacht, de werkterreinen voor de stations, de mitigerende maatregelen (zeven locaties langs het tracé) en de nooduitgangen (drie locaties);
- Ondanks alle zorgvuldige maatregelen zal langs het boortracé onvermijdelijk schade ontstaan aan panden en mogelijk ook in de openbare ruimte (wegen, tramrails). Ook kunnen er incidenten optreden.

Tijdens het boorproces zijn er risico's voor het werk en risico's voor de omgeving. De risico's met de grootste impact op de omgeving zijn:

- Omgevingschade door zakkingen als gevolg van het boorproces;
- Plaatselijk verzakking door drukverlies in de tunnelboormachine ter plaatse van wegen/tramrails, water of bebouwing (de zogenaamde 'blow-out');
- Problemen bij start- of ontvangstprocedure;
- Verzakking van de walmuur Damrak;
- Bouwhinder.

Op basis van de kans en het gevolg kunnen deze omgevingsrisico's grofweg worden onderverdeeld in uitvoeringsrisico's en incidenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

<sup>590</sup> Projectbureau Noord/Zuidlijn, Notitie omgevingsrisico's boorproces, 10 juni 2009.

**Tabel 23: Omgevingsrisico's onderverdeeld naar uitvoeringsrisico's en incidenten**

Gevolgen voor de omgeving	Uitvoeringsrisico's (kans vrij groot, gevolg beperkt)	Incidenten (kleine kans, groot gevolg)
Hinder, onveiligheid	Bouwhinder (vooral geluid)	
Zakkingen, schade	Omgevingsschade door het boorproces	Plaatselijk verzakking door drukverlies Verzakking walmuur Damrak

Bron: Policy Research Corporation op basis van notitie Omgevingsrisico's boorproces van het Projectbureau Noord/Zuidlijn

Om bovenstaande risico's te beperken en te beheersen zijn specialistische beheersmaatregelen getroffen, namelijk:

- Schaderisicobeoordeling en funderingsherstel;
- Materieel: De boormachines zijn speciaal ontworpen en gebouwd voor de Noord/Zuidlijn en daardoor goed uitgerust om in de Amsterdamse omstandigheden te kunnen boren;
- Monitoring en toezicht;
- Aanvullende mitigerende maatregelen: Op zeven locaties zullen aanvullende maatregelen genomen worden om de eventuele invloed van het boorproces tijdens de passage van de boormachines direct te kunnen compenseren of te beperken. Dit zijn de zogenaamde mitigerende maatregelen doormiddel van "compensation grouting". Verder wordt het vries-scherm onder de walmuur van het Damrak gerealiseerd;
- Fixeren walmuur Damrak: Om er zeker van te zijn dat de walmuur langs het Natte Damrak niet verzakt of afschuift als gevolg van het boorproces en de realisatie van het vrieslichaam wordt deze gefixeerd met een hulpconstructie. Hiermee wordt een te allen tijde veilige situatie gecreëerd, ongeacht de onzekerheden over de staat van de huidige walmuur en de beïnvloeding door het boorproces.

Tot slot heeft het Projectbureau Noord/Zuidlijn op advies van de commissie Veerman onderzocht of het niet alleen mogelijk is vanaf Centraal Station in Zuidelijke richting te boren, maar ook vanaf Amsterdam Zuid in noordelijke richting. Op 16 oktober 2009 heeft het college en de raad, na onderzoek van de projectorganisatie Noord/Zuidlijn, de voorkeur uitgesproken om te boren vanaf twee kanten, namelijk eerst vanaf het Centraal Station en daarna vanaf het Scheldeplein in Zuid. De belangrijkste reden hiervoor is dat men hierdoor tot het laatste moment aan het station Vijzelgracht en het station Rokin kan werken welke het risico op een verdere vertraging verkleint. Pas nadat alle effecten (tijd, geld en risico's) zijn uitgewerkt zal een definitief besluit worden genomen.

#### **XII.3.4. Vaststellingen**

De algemene vaststelling van de meest recente onderzoeken luidt dat boren zonder risico's niet bestaat, maar dat met voldoende beheersmaatregelen en financiële reserveringen om kleine kansen – grote gevolgen risico's op te vangen, boren technisch verantwoord wordt geacht. Volgens de directie van het Projectbureau Noord/Zuidlijn worden op dit moment voldoende beheersmaatregelen getroffen. Afspraken over reserveringen voor kleine kansen – grote gevolgen risico's moeten nog gemaakt worden. Het Projectbureau Noord/Zuidlijn heeft de mogelijk alternatieve boormethode zoals werd voorgesteld door de commissie Veerman onderzocht. Afhankelijk van de nadere uitwerking van de effecten van deze alternatieve boormethode zal een

definitief besluit worden genomen, waarna het risicodossier van het project Noord/Zuidlijn opnieuw aangepast zal worden.

In de berichtgeving werd er in het verleden voornamelijk ingegaan op de mogelijke overlast in termen van bereikbaarheid en geluid voor de omgeving en nauwelijks op de technische risico's van het boren zoals verzakkingen aan panden of schade aan gebouwen. De commissie Veerman concludeerde dat de projectorganisatie Noord/Zuidlijn meer dient in te zetten op omgevingsmanagement (informereren van bewoners over te verwachten effecten, bewoners tijdelijk elders te laten verblijven indien wenselijk, schade snel en ruimhartig herstellen) om het boren ook vanuit politiek – maatschappelijk oogpunt verantwoord te maken. Hiertoe heeft de commissie Veerman in haar risicoberekening rekening gehouden met zowel financiële als politiek-bestuurlijke risico's verbonden aan het boren dat mede leidde tot de aanbeveling om het budget van het project Noord/Zuidlijn met ongeveer € 500 miljoen te verhogen. Politiek-bestuurlijke risico's houden rekening met vertraging als gevolg van politiek-bestuurlijke besluitvorming, verdere afbreuk van draagvlak en vertrouwen, en additioneel onderzoek in het kader van het continueren van werkzaamheden na eventueel opgetreden schade aan bijvoorbeeld de Bijenkorf of de Munttoren. De commissie Veerman<sup>591</sup> noch de huidige projectdirecteur Noord/Zuidlijn<sup>592</sup> geven de garantie dat deze € 500 miljoen extra voldoende is om de Noord/Zuidlijn volledig af te werken.

Tot slot wordt in geen enkele studie genuanceerd welke specifieke risico's (bijvoorbeeld specifieke schade aan een gebouw of een verzakking van x aantal huizen met x cm) aanvaardbaar worden geacht.

---

591 Commissie Veerman, *Bouwen aan verbinding*, 2 juni 2009.

592 Openbaar verhoor met de heer P. Dijk, huidige projectdirecteur Noord/Zuidlijn.



## **XIII. VERVOERSWAARDE EN EXPLOITATIE NOORD/ZUIDLIJN**

### **XIII.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de vervoerswaarde en de kostendeckingsgraad van de Noord/Zuidlijn nader toegelicht. Hiertoe worden achtereenvolgens de verschillende studies betreffende vervoerswaarde en kostendeckingsgraad-berekeningen besproken. In verband met de vervoerswaardeprognoses wordt daarnaast gekeken hoe het nut en de noodzaak van de Noord/Zuidlijn ten tijde van het principebesluit tot aanleg en de subsidiebeschikking gerechtvaardigd werden. Verder wordt een kort overzicht gegeven van de uitgevoerde kosten-batenanalyses en worden de voornaamste punten van kritiek toegelicht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de voornaamste vaststellingen ten aanzien van de vervoerswaarde en de exploitatie van de Noord/Zuidlijn.

### **XIII.2. Vervoerswaarde Noord/Zuidlijn**

#### **XIII.2.1. Inleidende beschouwingen**

Het openbaar vervoersnetwerk in Amsterdam bestaat uit een uitgebreid netwerk van metro-, tram- en buslijnen dat wordt verzorgd door het Gemeentelijk Vervoersbedrijf (GVB). De vervoerswaarde van dit netwerk wordt berekend met behulp van het Amsterdamse verkeersmodel Genmod.

#### **Toelichting bij het Genmod verkeersmodel**

Het Genmod-model kent een gedetailleerde zone-indeling met ruim 900 zones. Het model is vooral geschikt om maatregelen en effecten te onderzoeken waarvoor het studiegebied binnen de gemeente of de stadsregio ligt.

Genmod is een avondspitsmodel voor de periode 16:00 – 18:00 uur. Het onderscheidt de vervoerswijzen auto, fiets en openbaar vervoer. Het openbaar vervoer is opgesplitst in groepen zoals bus, tram, metro en trein. Het prognosemodel binnen Genmod is een incrementeel model. Dat wil zeggen dat zowel de effecten van maatregelen en ontwikkelingen individueel kunnen worden doorgerekend, als ook het gecombineerde effect van verschillende maatregelen en/of ontwikkelingen. Hierbij onderscheidt het model veranderingen als gevolg van:

- Autonome ontwikkelingen (groei bevolking, arbeidsplaatsen e.d.);
- Mobiliteitsontwikkelingen door veranderingen in de netwerken voor auto, fiets of openbaar vervoer;
- Pull-beleid, zoals gunstige wijzigingen in het aanbod van openbaar vervoer, reistijd of reissnelheid;
- Push-beleid, zoals veranderingen in de reiskosten, prijsbeleid op de weg, betaald parkeren of locatiebeleid.

Elke lijn is in Genmod ingevoerd met zijn specifieke frequentie, loopschaal- (verbindingen tussen zones en haltes of stations) en overstapverbin-

dingen. Deze parameters kunnen desgewenst aangepast worden om het effect op de vervoerswaarde te berekenen.

Grofweg kan men zeggen dat de door het model berekende aantallen verkeersdeelnemers een onnauwkeurigheidsmarge hebben van 10 tot 25%.

*Bron: dIvV, Exploitatieve Effecten Noord/Zuidlijn. Fase 1: analyse effecten Noord/Zuidlijn, 2007*

De prognose van de vervoerswaarde is een resultante van verschillende parameters en wordt uitgedrukt in termen van het aantal instappers in de avondspits per vervoersmiddel. Een instapper is in tegenstelling tot een passagier geen unieke waarde. Immers, elke keer dat eenzelfde persoon van het openbaar vervoer gebruikmaakt of overstapt, zal het aantal instappers stijgen. Een passagier echter kan als fysiek persoon slechts eenmaal in de berekening van de vervoerswaarde worden opgenomen (hoewel deze ook met meerdere vervoersmiddelen kan reizen of overstapt). De vervoerswaarde geeft een indicatie van de vraag naar openbaar vervoer en wordt onder meer beïnvloed door de **lijnvoeringvariant** en de keuze van het **tracé**.

Het openbaar vervoer in Amsterdam bestaat uit een uitgebreid net van metro-, tram- en buslijnen. Deze lijnen kunnen aangepast en anders ingericht worden. Het effect van aanpassingen aan het openbaar vervoersnetwerk wordt in de vervoerswaardeberekeningen niet berekend per individuele lijn maar door middel van het invoeren van een **lijnvoeringvariant**. Een lijnvoeringvariant is zodoende een pakket van aanpassingen aan de individuele lijnen van het openbaar vervoersnetwerk. Door het gebruik van lijnvoeringvarianten kan het vervoersaanbod aangepast worden.

Naast een lijnvoeringvariant wordt de prognose van de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn ook beïnvloed door de keuze van het **tracé**. Het tracé geeft de grafische, ruimtelijke ligging weer van de Noord/Zuidlijn. In het project Noord/Zuidlijn kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

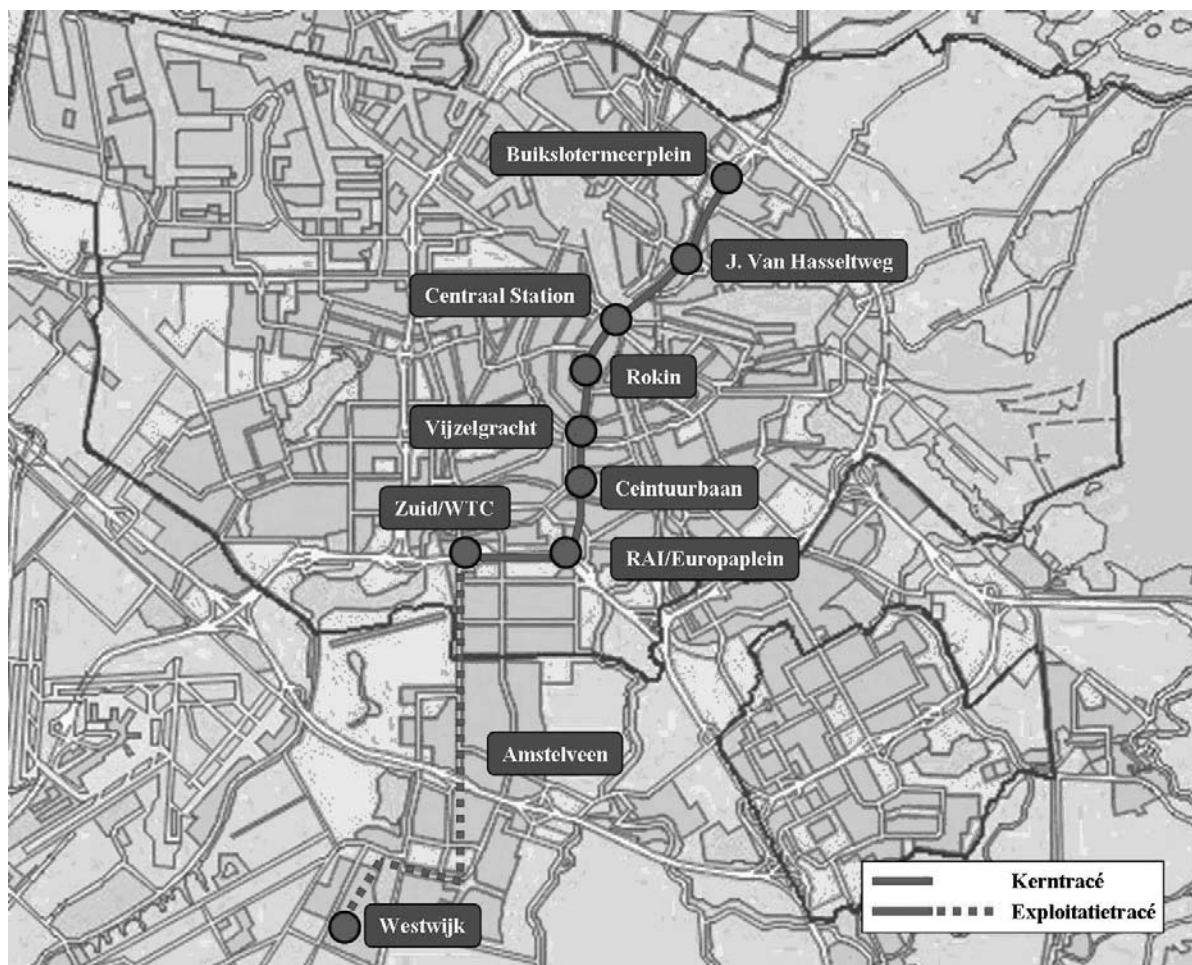
- Het **kerntracé** van Buikslotermeerplein naar Zuid/WTC;
- Het **exploitatie-tracé** van Buikslotermeerplein naar Zuid/WTC en vervolgens naar Amstelveen Westwijk. Het exploitatie-tracé is zodoende een verlenging van het kerntracé naar Amstelveen Westwijk.

De geografische ligging van het exploitatie-tracé en het kerntracé in de Amsterdamse regio is voorgesteld in *Figuur 27*.

Het exploitatie-tracé van Buikslotermeerplein naar Zuid/WTC en vervolgens naar Amstelveen Westwijk werd beschouwd als de eerste fase van de Noord/Zuidlijn. De Noord/Zuidlijn zou daarmee aansluiten op de bestaande Amstelveenlijn. Latere fasen zouden mogelijke verlengingen aan de noord- en zuidzijde inhouden. Door een materiaalkeuze voor de Noord/Zuidlijn in 2002 die verschillend was van het materiaal van de Amstelveenlijn zou de Amstelveenlijn echter opnieuw moeten worden aangepast. Om zeker te zijn van een tijdige exploitatie van de Noord/Zuidlijn besloot de raad in 2005<sup>593</sup> om een tijdelijk eindpunt van de Noord/Zuidlijn voor te bereiden op het station Zuid/WTC. De gemeente zag dus af van het oorspronkelijke plan om de Noord/Zuidlijn te laten doorlopen naar Amstelveen.

<sup>593</sup> Raadsvoordracht, *Zuidelijke beëindiging Noord/Zuidlijn eindpunt tram 5*, 21 april 2005.

Figuur 27: Exploitatietracé en kerntracé Noord/Zuidlijn via de Ferdinand Bolstraat



Bron: Policy Research Corporation op basis van de gemeente Amsterdam, Geo en Vastgoedinformatie

Aangaande het kerntracé tussen Buikslotermeerplein en Zuid/WTC dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een Noord/Zuidlijn via de Boerenwetering en een Noord/Zuidlijn die via de Ferdinand Bolstraat loopt. Op 27 november 1996 besloot de raad om de Noord/Zuidlijn aan te leggen via de Ferdinand Bolstraat.

### XIII.2.2. **Overzicht studies en prognoses**

In aanloop naar het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 en de subsidieaanvraag in 1998, zijn verscheidene vervoerswaarden berekend. Van deze studies is het vervoerswaarde-onderzoek dat in 1995 verscheen leidend geweest. Dit onderzoek was de aanleiding voor de gemeente Amsterdam om een 'synthesevariant' te ontwikkelen en de vervoerswaarde te laten onderzoeken in minder gunstige omstandigheden (slecht-weer-scenario<sup>594</sup>). In 1996 werd de betrouwbaarheid van deze vervoerswaarde door

594 In het slecht-weer-scenario werd onderzocht of een tegenvallend verkeers- en vervoersbeleid de haalbaarheid van de Noord/Zuidlijn onder druk zou zetten en wat de gevolgen van dit tegenvallend beleid zouden zijn voor het overige openbaar vervoersnet.

het Rijk onderzocht en in overleg met de gemeente aangepast. Op basis van deze aangepaste vervoerswaarde werd in 1998 de subsidieaanvraag ingediend.

Een samenvatting van de verschillende vervoerswaarde-onderzoeken voor het project Noord/Zuidlijn wordt weergegeven in *Tabel 24*. Voor elk onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- De vervoerswaardeprognose voor de Noord/Zuidlijn, uitgedrukt in het aantal instappers in de spitsperiode en per dag;
- De vervoerswaardeprognose voor het GVB, uitgedrukt in het aantal instappers in de spitsperiode en per dag op de stadsbus, de tram, de metro en/of de Noord/Zuidlijn;
- De vervoerswaardeprognose voor het Amsterdamse openbare vervoer: de prognose voor het GVB, uitgebreid met het aantal instappers op streekbussen en treinen;
- Het prognosejaar: het jaar waarin de Noord/Zuidlijn geacht wordt operationeel te zijn.

Op basis van deze tabel zullen de voornaamste verschillen tussen de studies besproken worden.

**Tabel 24: Overzicht vervoerswaarde**

	Lijnvoering-variant	Traject	PROGNOSE NOORD/ZUIDLIJN		PROGNOSE GVB		PROGNOSE OV		Prognose jaar
			Instappers 16-18u	Instappers per dag	Instappers 16-18u	Instappers per dag	Instappers 16-18u met Noord/Zuidlijn	Instappers 16-18u zonder Noord/Zuidlijn	
a/ Derde studiefase Noord/Zuidlijn <i>juli 1993</i>		A + B	36 500	182 600	243 600		548 600	539 900	2010
b/ Vervoerswaarde-onderzoek <i>oktober 1995</i>	1	B	39 600		242 000	1 300 000			2005
c/ Slecht-weer-scenario <i>februari 1996</i>	1	B	34 100		218 500				2005
d/ Voorkeursvariant (GENMOD)	2	B	41 500						2005
e/ Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie <i>oktober 1996</i>	2	B	42 000	160 000					2005
<b>f/ Principebesluit tot aanleg Noord/Zuidlijn</b> <i>27 november 1996</i>	<b>2</b>	<b>B</b>	<b>42 000</b>	<b>160 000</b>		<b>1 100 000</b>			<b>2005</b>
g/ Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé <i>1997</i>	2	B	41 500						2005
		C	43 300						
h/ Audit Noord/Zuidlijn <i>december 1997</i>	1	B	37 740						2005
		C	39 750						
Overleg tussen Rijk en gemeente naar aanleiding van Audit Noord/Zuidlijn <i>september 1998</i>	1	B	38 840	194 200					2005
		C	40 860	204 300					
<b>i/ Subsidieaanvraag bij het Rijk</b> <i>juni 1998</i>	<b>1</b>	<b>C</b>	<b>40 860</b>	<b>204 300</b>					<b>2005</b>
j/ Vaststelling eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn <i>februari 1999</i>	3	C	44 500		240 400		489 300	485 200	2005
Metronetstudie <i>juni 2007</i>		C	44 100				600 079		2020
k/ Maatschappelijke-economische effecten van de Noord/Zuidlijn (Decisio) <i>maart 2008</i>		D	32 000*	160 000					2015
		C excl. Westwijk	43 000*	215 000					
		C	48 000*	240 000					
l/ Brief portefeuillehouder Noord/Zuidlijn <i>april 2009</i>		C	49 000	260 000					2020
m/ Review van de baten van de Noord/Zuidlijn <i>mei 2009</i>		B		160 000					2005
		D		160 000					2015

Variant 1: Middenvariant  
Variant 2: Synthesevariant  
Variant 3: BZP-variant

Tracé A: Buikslotermeerplein - Schiphol  
Tracé B: Exploitietracé via Boerenwetering  
Tracé C: Exploitietracé via Ferdinand Bolstraat  
Tracé D: Kerntracé via Ferdinand Bolstraat

\* Handmatige berekening in de veronderstelling dat de ophoogfactor 5 bedraagt

Bron: Policy Research Corporation



Op basis van *Tabel 24* kan worden vastgesteld dat:

- Behalve in 2008, de vervoerswaarde enkel berekend wordt over het exploitatietracé (Buikslotermeerplein - Amstelveen Westwijk);
- De vervoerswaarde in de aanloop naar het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn (1996) en de subsidieaanvraag (1998) nagenoeg constant blijft;
- De vervoersprognose voor het GVB-net ten tijde van het principebesluit tot aanleg in 1996 naar beneden bijgesteld werd maar de vervoersprognose van de Noord/Zuidlijn constant bleef;
- Het aantal instappers per dag op de Noord/Zuidlijn in de periode 1996 – 2009 met circa 28% stijgt. Het aantal Noord/Zuidlijn-instappers in de spitsperiode blijft echter nagenoeg genoeg constant;
- De meeste recente vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn uit ging van 49 000 instappers in de spitsperiode. Dit is circa 35% meer dan de prognose uit 1993. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de vervoerswaarde berekend werd in functie van een ander prognose jaar (2010 versus 2020) en dat het tracé gewijzigd werd;
- Twee studies de vraag naar een openbaar vervoer vergelijken in een situatie met en zonder Noord/Zuidlijn. Hieruit volgt dat de vraag naar openbaar vervoer met Noord/Zuidlijn nauwelijks groter is dan een systeem zonder Noord/Zuidlijn<sup>595</sup>. Op dit aspect wordt dieper ingegaan in *paragraaf XIII.2.3*.

*a/ Derde studiefase Noord/Zuidlijn (1993)*

In 1993 werd in de 'Derde studiefase Noord/Zuidlijn' voor het eerst ingegaan op de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn. In deze studie werd de vervoerswaarde berekend voor een Noord/Zuidlijn die liep van het Buikslotermeerplein naar het Zuid/WTC om daar te splitsen en te eindigen in Schiphol en Amstelveen Westwijk. De totale vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn bedroeg in deze studie 36 500 instappers. De eerste lijn tussen Buikslotermeerplein en Amstelveen Westwijk was met ruim 20 200 instappers in de spitsperiode de drukste. De tweede lijn tussen Buikslotermeerplein en Schiphol telde 16 300 instappers.

Dit is de enige studie waarin de vervoerswaarde werd onderzocht van een lijn naar Schiphol. Door het bestaan van een parallelle spoorlijn (trein), gekenmerkt door een hogere snelheid en een hogere frequentie werd het plan om de Noord/Zuidlijn door te trekken naar Schiphol onaantrekkelijk. In de volgende vervoerswaardestudies werd de vervoerswaarde van deze lijn dan ook niet verder onderzocht.

*b/ Vervoerswaarde-onderzoek 1995*

In aanvulling op de 'Derde studiefase Noord/Zuidlijn' is in 1995 een bijkomende studie verricht die de basis vormde voor verdere vervoerswaardeberekeningen. Meer bepaald werden de consequenties van de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn voor het overige openbaar onderzocht en werden de vervoersprognoses uit het rapport van 1993 geactualiseerd. Ten behoeve van dit onderzoek werden met behulp van het Genmod-model voor het eerst de

<sup>595</sup> In het *Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn* uit 1999 is de vervoerswaarde van een openbaar vervoerssysteem met Noord/Zuidlijn 1% hoger dan een systeem zonder Noord/Zuidlijn. Op GVB-niveau is dit 3.5%.

gevolgen van aanpassingen aan het openbare vervoersnet (lijnvoeringvarianten) onderzocht:

- Een basisvariant die de situatie in het basisjaar 1993 beschrijft;
- Een minimumvariant waarbij na ingebruikname van de Noord/Zuidlijn de huidige bediening en netstructuur volledig gehandhaafd blijven;
- Een middenvariant waarbij na ingebruikname van de Noord/Zuidlijn delen van het net aangepast worden;
- Een maximumvariant waarbij na ingebruikname van de Noord/Zuidlijn de netstructuur maximaal aangepast wordt.

Het aantal Noord/Zuidlijn-instappers in de spitsperiode volgens bovengenoemde varianten wordt weergegeven in *Tabel 25*.

**Tabel 25: Noord/Zuidlijn-instappers per lijnvoeringvariant**

Stations	Minimumvariant	Middenvariant	Maximumvariant
Buikslotermeerplein	3 900	5 300	9 800
J. Van Hasseltweg	2 300	3 300	4 600
Centraal Station	14 800	15 700	20 000
Rokin	12 300	13 500	13 700
Vijzelgracht	6 600	6 900	7 500
Ceintuurbaan	6 700	6 700	7 300
RAI/Wielingenstraat	2 800	2 900	3 000
Zuid/WTC	10 400	11 400	11 500
Buitenveldert / Amstelveen	11 200	13 500	12 600
<b>Totaal</b>	<b>35 500</b>	<b>39 600</b>	<b>45 000</b>

*Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op GVB, Vervoerswaarde-onderzoek 1995 Noord/Zuidlijn nadere technische uitwerking beleidsnota, 1995*

In dit vervoerswaarde-onderzoek werd de middenvariant met 39 600 instappers als basis voor verder onderzoek beschouwd. In vergelijking met de 'Derde studiefase Noord/Zuidlijn' stijgt de vervoerswaarde met 8.5%. Dit is opmerkelijk daar het exploitatietracé zich in deze studie beperkte tot de lijn tussen Buikslotermeerplein en Amstelveen. De lijn tussen Buikslotermeerplein en Schiphol die goed zou zijn voor 16 300 potentiële instappers, werd geschrapt.

*c/ Onderzoek Intraplan en Slecht-weer-scenario (1996)*

Door de publieke tegenstand over de aanleg van de Noord/Zuidlijn bestond zeker scepticisme tegenover de vervoerswaarden. In dit kader nam het college in augustus 1995 het besluit om het 'Vervoerswaarde-onderzoek 1995' aan te vullen met een slecht-weer-scenario en tevens een extern bureau (Intraplan) het vervoerswaarde-onderzoek en het slecht-weer-scenario te laten beoordelen. In het slecht-weer-scenario werd onderzocht of een tegenvallend verkeers- en vervoersbeleid de haalbaarheid van de Noord/Zuidlijn onder druk zou zetten en wat de gevolgen van dit tegenvallend beleid zouden zijn voor het overige openbaar vervoersnet. Intraplan concludeerde dat de prognoses aan de voorzichtige kant waren en dat de berekende vervoerswaarden boven de norm lagen die als uitgangspunt wordt gehanteerd voor metroverbindingen. Ook onder slechtere omstandigheden voor het openbaar vervoer (slecht-weer-scenario) zou de vraag naar de Noord/Zuidlijn voldoende groot zijn om het project te rechtvaardigen. Volgens het slecht-weer-

scenario zou de Noord/Zuidlijn 34 100 instappers in de spitsperiode vervoeren.

d/ *Synthesevariant van de gemeente Amsterdam*

Kort na het verschijnen van het 'Vervoerswaarde-onderzoek 1995' werd door de gemeente Amsterdam een synthese lijnvoeringvariant ontwikkeld<sup>596</sup>. Hoewel deze synthesevariant door de gemeente als voorkeursvariant werd beschouwd, is een afzonderlijke rapportage hierover niet verschenen.

Tabel 26 geeft het aantal GVB-instappers in de spitsperiode weer. Deze vervoerswaarden zijn berekend in functie van vier verschillende lijnvoeringvarianten en mogen daarom niet beschouwd worden als bandbreedtes.

**Tabel 26: GVB-instappers**

Stations	Minimum-variant	Midden-variant	Maximum-variant	Synthese-variant
Bus	38 500	38 500	39 500	40 500
Tram	91 500	93 750	93 500	84 600
Metro (excl. Noord/Zuidlijn)	72 000	69 900	71 900	69 800
Noord/Zuidlijn	<b>35 500</b>	<b>39 600</b>	<b>45 000</b>	<b>41 500</b>
<b>Totaal GVB</b>	<b>237 500</b>	<b>242 000</b>	<b>249 900</b>	<b>236 500</b>

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Audit Noord/Zuidlijn*, 1997

Ten opzichte van de middenvariant uit de studie van 1995 wordt de synthesevariant gekenmerkt door een gewijzigd lijnennet en een naar beneden bijgestelde snelheid van het onderliggend openbaar vervoer. In vergelijking met de middenvariant uit het 'Vervoerswaarde-onderzoek 1995' (39 600 instappers) leidt de synthesevariant (41 500 instappers) tot circa 5% meer instappers op de Noord/Zuidlijn. Ten opzichte van de middenvariant ligt het aantal GVB-instappers in de spitsperiode ruim 2% lager. Zowel wat betreft het aantal Noord/Zuidlijn- als het aantal GVB-instappers scoort van alle lijnvoeringvarianten de maximumvariant het beste. De 'Audit Noord/Zuidlijn' (1997) stelt dan ook: "*door de gemeente Amsterdam is onvoldoende onderbouwd waarom de synthesevariant vervoerskundig optimaal is. De maximumvariant scoort – wat betreft aantallen instappers per techniek – namelijk beter dan de middenvariant en de synthesevariant*".

Met het opstellen van de synthesevariant koos de gemeente Amsterdam zodoende voor een lijnvoeringvariant die in vergelijking met de middenvariant gekenmerkt wordt door een beduidend hogere vervoerswaarde voor de Noord/Zuidlijn (circa 5%) maar een lager aantal instappers op het totale GVB-net (ruim 2%).

e/ *Noord/Zuidlijn: financiën en exploitatie (1996)*

De vervoerswaarde volgens de synthesevariant (41 500 instappers) vormde de input voor de rapportage 'Noord/Zuidlijn: financiën en exploitatie'. In deze

<sup>596</sup> Het bestaan van de synthesevariant wordt vermeld in *Audit Noord/Zuidlijn*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997.

studie werd uitgegaan van 42 000 instappers op de Noord/Zuidlijn tijdens de avondspitsperiode wat neerkwam op ongeveer 160 000 instappers per dag.

f/ *Kerntijdstip: Principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn (27 november 1996)*

Op 27 november 1996 nam de raad het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn. Hiermee werd beslist om het kerntracé aan te leggen via de Ferdinand Bolstraat, dat 4% meer reizigers zou opleveren dan een Noord/Zuidlijn via de Boerenwetering.

Omwille van "meer realistische veronderstellingen over de gemiddelde snelheid van de tram in 2005 werd ten tijde van het principebesluit tot aanleg het aantal GVB-instappers per dag verlaagd van 1.3 miljoen, waarvan in 1995 nog werd uitgegaan, naar 1.1 miljoen instappers. De prognose van de Noord/Zuidlijn wijzigde echter niet maar bleef behouden op 42 000 instappers in de spitsperiode of 160 000 instappers per dag.

g/ *Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé (1997)*

Hoewel de beslissing al in november 1996 werd genomen, werd de keuze van de raad voor een aanleg van de Noord/Zuidlijn via de Ferdinand Bolstraat' pas in 1997 onderbouwd: "na de keuze van de raad voor de route onder de Ferdinand Bolstraat, moest het onderzoek worden herhaald, want hoewel al "handmatig" gekeken was naar de effecten van het verleggen van het tracé was behoefte aan dezelfde nauwkeurigheid als in de eerdere rapportage via de Boerenwetering." De aanleg via de Ferdinand Bolstraat (43 300 instappers) impliceerde 4% meer instappers dan een Noord/Zuidlijn via de Boerenwetering (42 500 instappers).

Het laattijdig verschijnen van deze rapportage betekent dat de vervoerswaarde bij het principebesluit tot aanleg niet correct was. Hoewel de verschillen klein zijn, hadden deze cijfers betrekking op het Boerenweteringtracé, terwijl de voorkeur werd gegeven aan het Ferdinand Boltracé. De in de raadsvoordracht vermelde vervoerswaarde was dus 4% te laag.

h/ *Audit Noord/Zuidlijn (1997)*

Om nader inzicht in het rendement, de exploitatiekosten en de opbrengsten van de Noord/Zuidlijn te krijgen, heeft Rijkswaterstaat directie Noord-Holland in de aanloop naar de subsidieaanvraag de opdracht gegeven aan de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) een audit uit te voeren. In opdracht van AVV werd door de Adviesgroep voor Verkeer en Vervoer (AGV) een audit aangaande de verschillende vervoerswaarde- en exploitatiestudies uitgevoerd.

In de audit werd geconcludeerd dat de vervoerswaarde van zowel de synthese- als middenvariant met 4% verlaagd moest worden. De vervoerswaarde voor de Noord/Zuidlijn bedroeg volgens de middenvariant na deze bijstelling 39 750 instappers. Niettegenstaande werd gesteld dat de berekende vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn het resultaat was van gedegen onderzoek. De uitkomst van deze audit is de basis geweest voor verder overleg tussen het Rijk en de gemeente Amsterdam met betrekking tot de 'definitieve' vaststelling van de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn.

- i/ *Kerntijdstip: Indienen subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn (juni 1998)*  
Na het verschijnen van de 'Audit Noord/Zuidlijn' is de gemeente Amsterdam in overleg getreden met het Rijk. Op basis van nieuwe informatie achtte de minister van Verkeer en Waterstaat het niet wenselijk de conclusie van de 'Audit Noord/Zuidlijn' op een aantal aspecten te volgen en werd de vervoersprognose die het uitgangspunt vormde voor de subsidieaanvraag opnieuw begroot: 40 860 instappers in de spitsperiode of 204 300 (bij benadering 205 000) instappers per dag. Deze vervoerswaarde had nog steeds betrekking op het lange exploitatietracé terwijl de subsidieaanvraag zich 'beperkte' tot het kortere kerntracé.
- j/ *Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn (1999)*  
In het 'Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn' werd voornamelijk ingegaan op de kostendekkingsgraad (zie *paragraaf XIII.3.2*). Aangaande de vraag naar openbaar vervoer vergeleek de studie een situatie met (BZP variant<sup>597</sup>) en een situatie zonder Noord/Zuidlijn. Volgens deze studie was de vraag naar openbaar vervoer het grootst in een situatie met Noord/Zuidlijn en zou de Noord/Zuidlijn in 2005 44 500 instappers tellen in de avondspits.
- k/ *Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn (2008)*  
In het rapport 'Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn' werd de vervoerswaarde voor het kerntracé geraamd op 160 000 instappers per dag. Voor het exploitatietracé was dit 240 000. Overigens is dit de eerste studie waarin het onderscheid tussen het aantal instappers op het exploitatie- en kerntracé werd benoemd.

In de veronderstelling dat de ophoogfactor ongeveer 5 bedraagt<sup>598</sup>, is het aantal instappers tijdens de spitsperiode op het kerntracé 32 000 en op het exploitatietracé 48 000. Het aantal instappers op het kerntracé is zodoende 33% lager dan het aantal instappers op het exploitatietracé.

- l/ *Brief portefeuillehouder Noord/Zuidlijn (2009)*  
Naar aanleiding van artikelen in het Parool waarin vermeende fouten of misleiding bij de besluitvorming over de Noord/Zuidlijn werden gesignaleerd, informeerde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn de raad op 8 april 2009 over de belangrijkste feiten. Met betrekking tot de vervoerswaarde van de Noord/Zuidlijn meldde de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn dat "*de laatste berekeningen voor het gebruik van de Noord/Zuidlijn tussen Buikslotermeerplein en Amstelveen (situatie 2020) geven een prognose van 49 000 reizigers in de middagspits. De ophoogfactor naar etmaaltotalen is op basis van de meest recente tellingen op het bestaande metronet nu nog iets hoger waarmee volgens de huidige inzichten het etmaaltotaal op 260 000 komt*".

Het aantal instappers (49 000) is in vergelijking met de subsidieaanvraag uit 1999 (40 860 instappers) met circa 20% gestegen. De vervoerswaarde per dag (260 000) ligt 27% hoger dan de vervoerswaarde uit de subsidieaanvraag

597 Een variant die een situatie simuleert in 2005 met Noord/Zuidlijn en met een aangepast lijnennet in en rond Amsterdam.

598 Door middel van empirisch vastgestelde ophoogfactoren wordt het aantal instappers in de spitsperiode verhoogd naar dag- en jaartotalen. Op 8 april 2009 maakt de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn melding van 49 000 instappers in de spitsperiode en 260 000 instappers per dag. Dit impliceert een ophoogfactor van 5.3 (240 000/49 000).

(205 000). Mogelijke verklaring hiervoor is het gebruik van een andere ophoogfactor en/of het verschil in prognosejaar.

*m/ Review van de baten van de Noord/Zuidlijn (2009)*

In een review van de baten van de Noord/Zuidlijn werd een prognose van 160 000 instappers per dag realistisch geacht. Hiervoor wordt in deze studie verwezen naar de eerdere studies uit 1996 (Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie) en 2008 (Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn). Hoewel beide studies inderdaad melding maken van 160 000 instappers per dag, is het tracé waarop de vervoerswaarde berekend werd verschillend.

In de studie 'Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie' werd gesteld dat in 2005 de Noord/Zuidlijn, bestaande uit een lijn van Bukslotermeerplein naar Zuid/WTC en een lijn van Bukslotermeerplein naar Amstelveen, in de 2-uursperiode van de avondspits circa 42 000 passagiers zou vervoeren. Per dag komt dat neer op circa 160 000 reizigers. Deze vervoerswaarde had zodoende betrekking op het exploitatietracé. In het rapport 'Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn' hadden de 160 000 instappers betrekking op het kerntracé van de Noord/Zuidlijn. Een mogelijke verklaring voor eenzelfde vervoerswaarde op een verschillend tracé zou het verschil in prognosejaar kunnen zijn (2005 versus 2015) en/of een wijziging van de inputparameters.

**XIII.2.3. Nut en noodzaak van de Noord/Zuidlijn**

Uit bovenstaande paragrafen is gebleken dat de vervoerswaarde van een openbaar vervoersnetwerk met Noord/Zuidlijn in vergelijking met een situatie zonder Noord/Zuidlijn maar een gering aantal extra reizigers oplevert. In het 'Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn' uit 1999 is de vervoerswaarde van een openbaar vervoersysteem met Noord/Zuidlijn maar 1% hoger dan een systeem zonder Noord/Zuidlijn. De investeringkosten per instapper om de Noord/Zuidlijn aan te leggen zijn derhalve groot.

Het opzet van de aanleg van de Noord/Zuidlijn was echter niet om nog extra vraag naar openbaar vervoer te creëren maar om het hoofd te bieden aan de verwachte groei van het gebruik van het openbaar vervoer in Amsterdam. Deze groei was met name te verklaren uit de toen verwachte verbeteringen van het openbaar vervoer (waaronder bijvoorbeeld de ringlijn via het Centraal Station naar IJburg) en veronderstellingen over de ruimtelijke ontwikkelingen en het flankerend beleid.

*a/ Verwachte groei GVB en openbaar vervoer*

In de veronderstelling dat het gebruik van het openbaar vervoer sterk zou stijgen, was de gemeente van mening dat het niet mogelijk zou zijn om deze stijging bovengronds en met de bestaande capaciteit op te vangen. Op 14 december 1988 gaf de raad aan dat een snel en comfortabel openbaar vervoer wenselijk was: "*onder de voorwaarde dat bovengronds geen afbraak hoeft plaats te vinden mogen compacte en eventueel ondergrondse oplossingen niet langer worden belemmerd*"<sup>599</sup>.

De verwachte groei van het aantal reizigers van het GVB-net en openbaar vervoer wordt in *Tabel 27* samengevat.

<sup>599</sup> Notulen raadsvergadering 14 december 1988.

Tabel 27: Verwachte groei aantal GVB- en openbaar vervoerreizigers

	Groei GVB-reizigers	Groei openbaar vervoer- reizigers	Prognose jaar	Basisjaar
Derde studiefase Noord/Zuidlijn <i>juli 1993</i>	56%	70%	2010	1991
Vervoerswaarde-onderzoek <i>oktober 1995</i>	57%	88%	2005	1993
Slecht-weer-scenario <i>februari 1996</i>		63%	2005	1993
Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie <i>oktober 1996</i>	45%	57%	2005	1993
<b>Principebesluit tot aanleg Noord/Zuidlijn</b> <i>27 november 1996</i>			<b>2005</b>	<b>1993</b>
Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé <i>1997</i>	45%	57%	2005	1993
Audit Noord/Zuidlijn <i>december 1997</i>		83.5%	2005	1993
<b>Subsidie-indiening bij het Rijk</b> <i>juni 1998</i>			<b>2005</b>	<b>1993</b>

Bron: Policy Research Corporation

Dat de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet bedoeld was om bijkomende vraag maar om bijkomende capaciteit te creëren, bewijzen de discussies die ten tijde van het principebesluit in 1996 in de raad werden gevoerd. Ten tijde van het principebesluit was het enthousiasme voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet bij alle partijen even groot<sup>600</sup>. Een raadslid stelde bijvoorbeeld dat de verwachte groei van het openbaar vervoer in de komende tien jaar ook op te vangen zou zijn met het bestaande bovengrondse openbaar vervoersnet. De aanleg van de Noord/Zuidlijn zou weinig of geen extra reizigers en reizigerskilometers toevoegen aan datgene dat met een andere ontwikkeling van het openbaar vervoer ook mogelijk zou zijn, zo werd gezegd. Alles afwegende, wat de vervoersgroei en exploitatieverbetering van het openbaar vervoer op korte termijn betrof, was het voor de fractie van het raadslid niet waard om NLG 2 miljard te investeren in de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In dit verband werd echter het volgende gesteld: *“willen wij de groei van het openbaar vervoer daarentegen op langere termijn verder voortzetten en willen wij de ruimtelijk-economische effecten die de lijn met zich brengt op diverse plekken bevorderen dan is de conclusie dat wij moeten besluiten tot de aanleg van deze Noord/Zuidlijn.”* Ook voor anderen werd het duidelijk dat ondanks het feit dat de Noord/Zuidlijn *“een zeer gering aantal openbaar vervoersreizigers”* zou opleveren, het bovengrondse net aan de grenzen van de groei begon te geraken en dat door de nieuwe technische mogelijkheden en zonder sloop een metro een oplossing zou kunnen bieden. In het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn heeft het lange termijn denken en de verwachte groei van het openbaar vervoer de aanleg van de Noord/Zuidlijn doen goedkeuren. De raad was dus van mening dat enkel ondergronds openbaar vervoer een oplossing zou kunnen bieden om de groeiende vraag naar openbaar vervoer op te vangen.

Het standpunt van de raad werd door de minister van Verkeer en Waterstaat erkend. In een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal erkende de minister van Verkeer en Waterstaat dat op regionaal en lokaal niveau de komende jaren een groei van het openbaar vervoer te verwachten was. Verder

600 Notulen raadsvergadering 27 november 1996.

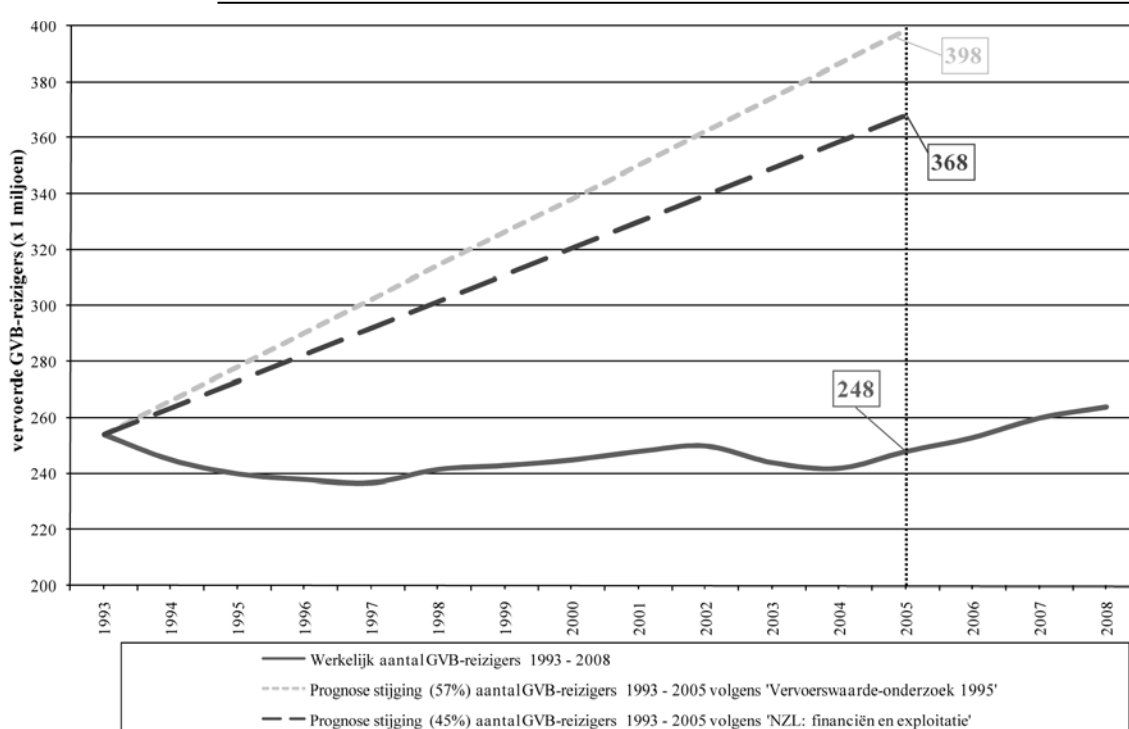
werd in dezelfde brief gesteld dat uitbreiding van de capaciteit en verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoersnetwerk noodzakelijk zou zijn. Wanneer de Noord/Zuidlijn niet zou worden aangelegd, zouden andere grootschalige investeringen wenselijk zijn. Gezien de stedenbouwkundige structuur van Amsterdam zou de aanleg van een hoogwaardige verbinding door de binnenstad op maaiveld vrijwel onmogelijk zijn. De minister van Verkeer en Waterstaat onderschreef ook het argument van de gemeente dat de Noord/Zuidlijn een belangrijke verbetering van de bereikbaarheid van de binnenstad per openbaar vervoer zou betekenen en zou bijdragen aan de levensvatbaarheid van de economische functie van de binnenstad<sup>601</sup>.

b/ *Werkelijke groei GVB*

*Figuur 28* vergelijkt het aantal verwachte met het aantal werkelijke GVB-reizigers in de periode 1993-2008. De onderbroken lijnen geven de verwachte stijging weer van het aantal GVB-reizigers in de periode 1993 - 2005 volgens het 'Vervoerswaarde-onderzoek 1995' en de studie 'Noord/Zuidlijn: financiën en exploitatie'.

Uit *Figuur 28* blijkt dat het werkelijke aantal reizigers in 2005 (248 miljoen) niet boven het niveau van 1993 ligt.

**Figuur 28: Verwachte aantal versus werkelijk aantal GVB-reizigers 1993 - 2008**<sup>602</sup>



Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op vervoersgegevens GVB

601 Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Subsidieverlening aanleg Noord/Zuidlijn te Amsterdam*, 21 juni 1999.

602 In *Figuur 28* wordt verondersteld dat het aantal instappers per jaar met eenzelfde percentage groeit als het aantal instappers in de spitsperiode. Omdat het Genmod-model slechts een prognose geeft voor de spitsperiode wordt voor de omrekening naar dag/jaartotalen in de vervoerswaardestudies gebruik gemaakt van een ophogingfactor. Hoewel spits- en dag/jaarcijfers van elkaar verschillen, zal na omrekening de groei van het jaarcijfer derhalve evenredig zijn met de groei in de spitsperiode. De groei van het jaarcijfer wordt daarom mogelijk overschat.



### **XIII.3. Kostendekkingsgraad Noord/Zuidlijn: exploitatieopbrengsten en -kosten**

#### ***XIII.3.1. Inleidende beschouwingen***

Op 29 juni 1998 legde het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) de subsidie-aanvraag voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn tussen Buikslotermeerplein en Zuid/WTC (het kerntracé) voor aan het Rijk. Twee jaar eerder, op 11 september 1996, werd vanuit het Rijk aangegeven dat de exploitatie van de Noord/Zuidlijn aan twee vervoerskundige eisen zou moeten voldoen:

1. Op Noord/Zuidlijn-niveau een kostendekkingsgraad van minimaal 50%;
2. Op netwerkniveau (GVB) een verbetering van de kostendekkingsgraad.

De gemeente heeft meerdere studies uitgevoerd naar de kostendekkingsgraad op zowel Noord/Zuidlijn- als netwerkniveau. Om de kostendekkingsgraad te bepalen, wordt de verhouding tussen de opbrengsten uit kaartenverkoop en de exploitatiekosten berekend.

#### *a/ Exploitatieopbrengsten*

De opbrengsten worden bepaald door het aantal reizigerskilometers en het aantal instappers (vervoerswaarde) dat gebruik maakt van het openbaar vervoer. Een reizigerskilometer (rkm) is een eenheid voor de afstand die een individuele reiziger met de lijn aflegt. Daarnaast zijn andere factoren zoals het percentage zwartrijders, het aandeel abonneementhouders en de verschillen in opbrengsten per tijdstip van invloed op de totale opbrengsten. De opbrengsten kunnen berekend worden volgens twee methodes:

- De WROOV-methode: de berekende opbrengsten zijn systeemafhankelijk, wat impliceert dat aan elk openbaar vervoersmiddel een aparte opbrengst (in termen van ct/rkm) wordt toegekend;
- Berekening conform het gemiddelde GVB-tarief: de berekende opbrengsten zijn systeemafhankelijk. Aan elk vervoerssysteem wordt eenzelfde kostprijs (ct/rkm) toegekend.

#### *b/ Exploitatiekosten*

Bij de berekening van de kostendekkingsgraad verwachtte het Rijk dat de kosten van beheer en onderhoud van de infrastructuur in de kostencomponent werden opgenomen. Infrastructuurkosten zijn een resultante van:

- Baankosten: vaste kosten die alleen veranderen bij uitbreiding of inkrimping van de railinfrastructuur. Naarmate er meer gebruik wordt gemaakt van de railinfrastructuur, zullen de relatieve kosten per lijn afnemen;
- Kilometerkosten: een kostencomponent die afhankelijk is van het gebruik van de infrastructuur en wordt uitgedrukt in het aantal betaalde reizigerskilometers.

Daarnaast worden de kosten bepaald door capaciteitskosten, kilometerkosten, kosten rijdend personeel, controle- en verkoopkosten en overheadkosten.

#### ***XIII.3.2. Overzicht studies***

In 1996 worden de financiële aspecten van de Noord/Zuidlijn voor het eerst uitgebreid onderzocht in de rapportage 'Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie'. Deze rapportage vormt het uitgangspunt voor de subsidieonderhandelingen en is daarmee het voornaamste onderzoek naar de exploitatiekosten en kostendekkingsgraad van de Noord/Zuidlijn.

De verschillende kostendeckingsgraden zoals deze in de loop der jaren werden berekend, zijn samengevat in *Tabel 28*. Voor elk onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- De kostendeckingsgraad voor de Noord/Zuidlijn;
- De kostendeckingsgraad voor het GVB:
  - o Absolute kostendeckingsgraad: verhouding van opbrengsten en kosten;
  - o Relatieve kostendeckingsgraad: geeft de wijziging aan van de kostendeckingsgraad indien de Noord/Zuidlijn wordt aangelegd.

**Tabel 28: Overzicht kostendeckingsgraden**

	Lijnvoering-variant	Traject	KOSTENDEKKINGSGRAAD			Prognose jaar
			Noord/Zuidlijn	GVB-NET		
				absoluut	relatief	
a/ Vervoerswaarde-onderzoek <i>oktober 1995</i>	1	B	45% - 60%		+ 5% (excl. Infra)	2005
b/ Slecht-weer-scenario <i>februari 1996</i>	1	B	55%		+ 6%	2005
c/ Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie <i>oktober 1996</i>	2	E	58% en 62%	34% en 36%		2005
		B	44%			
<b>d/ Principebesluit tot aanleg Noord/Zuidlijn</b> <i>27 november 1996</i>	<b>2</b>	<b>D</b>	58%			<b>2005</b>
e/ Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé <i>1997</i>	2	E	59% en 63%	34% en 36%		2005
		B	42%			
		D	62% en 65%	34% en 36%		
		C	45%			
f/ Audit Noord/Zuidlijn <i>december 1997</i>	1	D	48%	33.8%		2005
Overleg tussen Rijk en gemeente nav Audit Noord/Zuidlijn <i>september 1998</i>	1	D	51.1%	36%		2005
<b>g/ Subsidie-indiening bij het Rijk</b> <i>juni 1998</i>	<b>1</b>	<b>D</b>	51.1%	36%		<b>2005</b>
h/ Vaststelling eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn <i>februari 1999</i>	3	D		+ 2.9%	+ 2.9%	2005

Variant 1: Middenvariant  
 Variant 2: Synthesevariant  
 Variant 3: BZP-variant

Tracé B: Exploitatietracé via Boerenwetering  
 Tracé C: Exploitatietracé via Ferdinand Bolstraat  
 Tracé D: Kertracé via Ferdinand Bolstraat  
 Tracé E: Kertracé via Boerenwetering

Bron: Policy Research Corporation

Op basis van *Tabel 28* kan worden vastgesteld dat:

- De kostendeckingsgraad ten tijde van het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn in 1996 hoger ligt dan bij de subsidieaanvraag in 1998;
- De kostendeckingsgraad van het exploitatietracé lager ligt dan die van het kertracé;
- De kostendeckingsgraad van het GVB-net in de aanloop naar de subsidieaanvraag in 1998 nagenoeg constant blijft;

- De laatste inzichten in de kostendekkingsgraad dateren van 1999<sup>603</sup>. De kostendekkingsgraad van de Noord/Zuidlijn bedroeg toen 51.1%. Het ‘Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn’ berekende in datzelfde jaar dat de kostendekkingsgraad op netwerkniveau met maximaal 2.9% verbeterd kon worden.
- a/ *Vervoerswaarde-onderzoek 1995*  
Een eerste aanzet<sup>604</sup> om de kostendekkingsgraad van de Noord/Zuidlijn te onderzoeken werd gegeven in het ‘Vervoerswaarde-onderzoek 1995’. De kostendekkingsgraad voor het totale GVB-net steeg met 5% terwijl de kostendekkingsgraad voor de Noord/Zuidlijn (inclusief beheer infrastructuur) 45% bedroeg. Deze lag dus lager dan de vervoerskundige eis die de minister van Verkeer en Waterstaat in 1996 stelde.
- b/ *Slecht-weer-scenario (1996)*  
Volgens het slecht-weer-scenario daalde het aantal reizigerskilometers van 190 miljoen per jaar<sup>605</sup> naar 176 miljoen per jaar. Ten tweede ging het slecht-weer-scenario uit van een tariefstijging met 15%. In vergelijking met de middenvariant uit het vervoerswaarde-onderzoek van 1995 daalden de exploitatiekosten met 5% en stegen de opbrengsten uit de kaartverkoop met 7%. Dit resulteerde in een kostendekkingsgraad van 55%. De kostendekkingsgraad van het overige GVB-net steeg met 6 procentpunten ten opzichte van de situatie in 1993, wederom vooral ten gevolge van de hogere vervoertarieven.
- c/ *Noord/Zuidlijn: financiën en exploitatie (1996)*  
Het belangrijkste document over exploitatiekosten en kostendekkingsgraden is de studie ‘Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie’<sup>606</sup>. In deze studie werden de kosten van de lijn tussen Zuid/WTC en Amstelveen Westwijk toegerekend aan het overige metronet. Als gevolg hiervan hebben de kostenberekeningen enkel betrekking op het kerntracé. In de kaartopbrengsten voor het kerntracé zaten echter ook reizigers met een bestemming ten zuiden van Zuid/WTC, die dus reizen over het exploitatietracé (42 000 instappers). Kosten en opbrengsten werden dus berekend over een verschillend tracé.

Op basis van *Tabel 29* wordt de kostendekkingsgraad voor het Noord/Zuidlijn-kerntracé berekend.

603 In 2007 werden in de tweede fase van de Exploitatieve Effecten Noord/Zuidlijn studie (EENZ) de kosten en opbrengsten van de Noord/Zuidlijn op basis van de verhouding tussen reizigerskilometers en dienstregelingsuren berekend. Een dienstregelingsuur wordt berekend op basis van de frequentie en de lijnduur van een openbaar vervoersverbinding en vormt een maatstaf voor de kosten die worden gemaakt om het openbaar vervoer te laten rijden. Deze methodiek is echter afwijkend van de berekeningen in voorgaande studies waardoor een vergelijking moeilijk is.

604 Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat in 1993 in de ‘Derde studiefase Noord/Zuidlijn’ het exploitatiehoofdstuk al zeer beknopt werd aangeraakt. Hierin werd echter niet aangegeven wat de exploitatiekosten en -baten waren voor de Noord/Zuidlijn. Uit het model met de eerste fase Noord/Zuidlijn blijkt dat de kosten voor het GVB-net per reizigerskilometer met 21% dalen.

605 Dit is het aantal reizigerskilometers volgens de middenvariant uit het ‘Vervoerswaarde-onderzoek 1995’.

606 In vergelijking met voorgaande onderzoeken gaat deze studie voor de berekening van de exploitatieopbrengsten uit van een vervoerswaarde gebaseerd op de synthesevariant (42 000 instappers in de avondspitsperiode). De vervoerswaarde blijft zoals voorgaande studies gebaseerd op het exploitatietracé. De synthesevariant werd door de gemeente als voorkeursvariant beschouwd (zie eerder).

**Tabel 29: Exploitatieopbrengsten en -kosten Noord/Zuidlijn**

Exploitatieopbrengsten		Exploitatiekosten		Kostendeckingsgraad	
<i>WROOV</i>	<i>Gemiddeld GVB-tarief</i>	<i>Excl. infrastructuur</i>	<i>Incl. infrastructuur</i>	<i>WROOV</i>	<i>Gemiddeld GVB-tarief</i>
NLG 34 miljoen	NLG 36 miljoen	NLG 38 miljoen	NLG 58 miljoen	58.6%	62.1%

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op GVB, Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie, 1997

Voor het *Noord/Zuidlijn-kertracé* bedraagt de kostendeckingsgraad volgens de WROOV-methode in 2005 58.6%. Indien wordt gekeken naar de opbrengsten conform het gemiddelde GVB-tarief zal de kostendeckingsgraad op ruim 62% uitkomen. Met een kostendeckingsgraad van 58.6%, respectievelijk 62%, voldoet de kostendeckingsgraad van het Noord/Zuidlijn-kertracé aan de gestelde rijksnorm van 50%.

Voor het *exploitatie-tracé* bedroeg de kostendeckingsgraad slechts 44%, wat lager was dan de door het Rijk vooropgestelde norm. Dit was ook ruim 10% lager dan de kostendeckingsgraad volgens het slecht-weer-scenario (55%) uit 1996.

In *Tabel 30* worden exploitatiekosten en –opbrengsten van het GVB-netwerk voorgesteld.

**Tabel 30: Exploitatieopbrengsten en -kosten GVB-net (incl. Noord/Zuidlijn-kertracé)**

Exploitatieopbrengsten		Exploitatiekosten		Kostendeckingsgraad	
<i>WROOV</i>	<i>Gemiddeld GVB-tarief</i>	<i>Excl. infrastructuur</i>	<i>Incl. infrastructuur</i>	<i>WROOV</i>	<i>Gemiddeld GVB-tarief</i>
NLG 238 miljoen	NLG 247 miljoen	NLG 514 miljoen	NLG 694 miljoen	34.3%	35.6%

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op GVB, Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie, 1997

Afhankelijk van de gebruikte methode om de opbrengsten te berekenen, bedraagt de kostendeckingsgraad van het GVB-net ruim 34% (WROOV) of circa 35.5% (GVB-gemiddelde). In een situatie zonder Noord/Zuidlijn bedroeg de kostendeckingsgraad van het GVB-net 35%. Na de ingebruikname van de Noord/Zuidlijn in 2005 stijgt de kostendeckingsgraad dus nauwelijks. De studie concludeerde dat de Noord/Zuidlijn in economisch opzicht pas een maximaal resultaat zou leveren na verlenging tot in de regio.

*d/ Kerntijdstip: Principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn (27 november 1996)*

In de raadsvoordracht van 22 november 1996 werd gemeld dat met een kostendeckingsgraad van 58% voor het kertracé de door het Rijk geformuleerde doelstelling van 50% ruim behaald werd en dat de Noord/Zuidlijn een positieve bijdrage kon leveren aan de kostendeckingsgraad voor het gehele net.

Deze kostendeckingsgraad geeft echter een vertekend beeld daar kosten berekend zijn op het *kertracé* terwijl het *exploitatie-tracé* de basis is voor de vervoersprognoses, en dus voor de hierop gebaseerde opbrengsten.

e/ *Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé (1997)*

Naar aanleiding van de keuze van de raad om de Noord/Zuidlijn aan te leggen via de Ferdinand Bolstraat werden de financiën en exploitatie van dit tracé onderzocht en vergeleken met deze van het Boerenweteringtracé.

In *Tabel 31* worden de kosten, opbrengsten en kostendekkingsgraad van het Boerenwetering- en het Ferdinand Boltracé weergegeven.

**Tabel 31: Kosten, opbrengsten en kostendekkingsgraad Noord/Zuidlijn: Boerenwetering versus Ferdinand Bolstraat**

	Opbrengsten		Kosten	Kostendekkingsgraad	
	WROOV	Gemiddeld GVB-tarief		WROOV	Gemiddeld GVB-tarief
Kerntracé via Boerenwetering	NLG 34 miljoen	36	NLG 57 miljoen	59%	62%
Exploitatietracé via Boerenwetering	NLG 40 miljoen	n/a	NLG 94 miljoen	42%	n/a
Kerntracé via Ferdinand Bolstraat	NLG 37 miljoen	39	NLG 60 miljoen	62%	65%
Exploitatietracé via Ferdinand Bolstraat	NLG 43 miljoen	n/a	NLG 96 miljoen	45%	n/a

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op GVB, Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie van het Ferdinand Bolstraat, 1997

De kostendekkingsgraad voor het *kerntracé* via de Boerenwetering bedraagt respectievelijk 59% (WROOV-methode) en 62% (GVB-tarief). Indien de Noord/Zuidlijn wordt aangelegd via de Ferdinand Bolstraat, verhoogt de kostendekkingsgraad met 3 procentpunten respectievelijk tot 62% en 65%. Verder stelde de rapportage dat door een verlegging van het tracé de kostendekkingsgraad van het GVB-net met 0.7% zou verbeteren.

Uit *Tabel 31* blijkt dat de kostendekkingsgraad van het *exploitatietracé* Noord/Zuidlijn via de Boerenwetering 42% bedraagt terwijl dit in 'Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie' (1997) 44% was. Dit verschil was volgens de studie te wijten aan een onjuiste omrekening van de opbrengsten naar het exploitatietracé in de studie 'Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie'.

f/ *Audit Noord/Zuidlijn (1997)*

In de 'Audit Noord/Zuidlijn' bedroeg de kostendekkingsgraad 48%. Dit is 10 procentpunten lager dan de kostendekkingsgraad die begroot werd door de gemeente Amsterdam bij het principebesluit tot aanleg. Voornaamste redenen voor deze bijstelling waren de hoger veronderstelde kostenparameters, een lagere vervoersomvang, langere treinen en gewijzigde opbrengstparameters (o.a. correctie voor zwartrijden).

g/ *Kerntijdstip: Indienen subsidieaanvraag Noord/Zuidlijn (juni 1998)*

Naar aanleiding van de 'Audit Noord/Zuidlijn' is er overleg geweest tussen het Rijk en de gemeente en heeft de gemeente nieuwe informatie verstrekt met betrekking tot zwartrijden, wageninzet, de ophoogfactor van de avondspits tot dag en de lange termijn instandhoudingskosten. Op basis van deze nieuwe informatie werden de bevindingen van de 'Audit Noord/Zuidlijn' bijgesteld.

De *kostendekkingsgraad* van de Noord/Zuidlijn voor het tracé van Buikslotermeerplein tot Zuid/WTC werd vastgelegd op 51.1%. De kostendekkingsgraad voor de Noord/Zuidlijn lag daarmee slechts 1.1%-punt boven de vereiste 50%. Het Genmod-model heeft echter een onnauwkeurigheidsmarge

van 10 à 25% wat betekent dat de onnauwkeurigheidsmarge groter was dan de marges op de door het Rijk opgelegde doelstellingen.

In een brief van september 1998 van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd melding gemaakt van een optimalisatie van het Amsterdamse openbaar vervoersnetwerk met een aanzienlijke verbetering van de kostendekkingsgraad<sup>607</sup>. In 2005 zou de kostendekkingsgraad op netwerkniveau 41.2% bedragen. Dit was een verbetering van 3.6%. Deze verbetering van de kostendekkingsgraad werd door de minister van Verkeer en Waterstaat als criterium beschouwd om te voldoen aan de subsidievoorwaarde en werd daarmee taakstellend.

*h/ Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn (1999)*

In navolging op de taakstellende eis om de kostendekkingsgraad op netwerkniveau met 3.6% te verbeteren werd in 1999 het 'Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn' opgesteld. Hierin werd de haalbaarheid van deze taakstelling onderzocht. De studie vergeleek twee varianten<sup>608</sup>: een variant met en een variant zonder Noord/Zuidlijn. De *kostendekkingsgraad op netwerkniveau* van de variant met Noord/Zuidlijn stijgt met 1.9%. Verder stelde het rapport dat daarnaast nog een optimalisatie-effect van 1% was te voorzien onder invloed van algemene maatregelen zoals de aanpak van zwartrijden, de rijsnelheden van het bovengronds net, treinlengtes en de kosten van instandhouding. De kostendekkingsgraad van het GVB-net zou daardoor met totaal 2.9% verbeteren wat lager was dan de ministeriële eis. Het was echter onzeker of deze verbetering gehaald kon worden. In de onderhandelingen met de minister van Verkeer en Waterstaat werd daarom gevraagd om uit te gaan van een door Amsterdam aan te gane inspanningsverplichting van 2.6% in plaats van een taakstelling van 3.6%.

*i/ Kerntijdstip: Subsidieonderhandelingen (1999)*

Het 'Eindrapport netoptimalisatie Noord/Zuidlijn' wees uit dat een verbetering van de kostendekkingsgraad slechts mogelijk zou zijn met 2.6%. Op 1 juli 1999 ging de minister hiermee akkoord maar bleef deze verbetering wel als taakstellend beschouwen.

#### **XIII.4. Kosten-batenanalyses Noord/Zuidlijn**

De hiervoor genoemde studies hebben zich beperkt tot een analyse van de exploitatiekosten en opbrengsten van de Noord/Zuidlijn. Een kosten-batenanalyse vanuit een breder maatschappelijk oogpunt werd niet uitgevoerd.

Een kosten-batenanalyse (KBA) is een methode om voor een samenleving de kosten en de baten van een project in kaart te brengen. Als bij de uitvoering van een project de totale baten voor de maatschappij groter zijn dan de totale kosten, is het uitgangspunt dat de samenleving er als geheel op vooruitgaat.

<sup>607</sup> Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Standpunt audit vervoerwaarde Noord/Zuidlijn*, 17 september 1998.

<sup>608</sup> De twee referentiemodellen zijn dezelfde als in de paragraaf over de vervoerswaarde, met name de BZR-variant (situatie in 2004 zonder Noord/Zuidlijn) en de BZP-variant (situatie in 2005 met Noord/Zuidlijn en aangepast overig lijnennet in en rond Amsterdam).

In een KBA worden alle aspecten waaraan waarde wordt gehecht in geld uitgedrukt en opgeteld. Een project wordt in een KBA met een zogenoemd nulalternatief vergeleken: een combinatie van de beste andere aanpak van middelen en de best mogelijk andere oplossing voor knelpunten. De uitkomst van een KBA biedt zodoende inzicht in de effectiviteit (het knelpunt aanpakken) en de efficiëntie (het knelpunt op de best mogelijke manier aanpakken) van een project en varianten. De ondergrondse bouwmethode zou bijvoorbeeld effectief kunnen zijn in het uitbreiden van de openbare vervoerscapaciteit maar is daarom nog niet de meest efficiënte methode. Om de efficiëntie van een variant te bepalen worden in een KBA daarom varianten vergeleken met andere oplossingen (bijvoorbeeld bovengrondse capaciteitsuitbreiding). Een KBA dwingt derhalve om alternatieven voor eenzelfde doel te definiëren, deze alternatieven tegen elkaar af te wegen en toont aan welke totale kosten en baten een bepaalde variant met zich meebrengt.

In het project Noord/Zuidlijn had een KBA op een aantal momenten meer objectivering in de vaak op emoties gebaseerde besluitvorming kunnen brengen. De impact op kosten en baten van een bovengrondse versus een ondergrondse capaciteitsverruiming van het openbaar vervoer, of van een fasering of uitstel van de bouw, werd bijvoorbeeld niet onderzocht. In een KBA had nagegaan kunnen worden wat de politieke voorwaarde in verband met het 'niet slopen' betekende in termen van verzwaaring van de investering en bouwrisico's.

In Nederland werd een leidraad opgesteld die als uitgangspunt dient voor het verrichten van KBA's: de OEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur). Sinds 2000 is het verrichten van een KBA met een OEI-leidraad door kabinetsbesluit als basis verplicht gesteld bij het uitvoeren van speciale Rijksprojecten<sup>609</sup>.

- a/ *Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn, Decisio (2008)*  
Het onderzoeksbureau Decisio trachtte in 2008 een batenanalyse van de Noord/Zuidlijn uit te voeren. De studie werd opgevat als een quick scan waardoor tal van baten nog als pro memoriepost werden opgenomen. Deze studie bracht de verlenging van het tracé tot Amstelveen mee in rekening en onderzocht de mogelijke financiële effecten voor de gemeente en de exploitant van de Noord/Zuidlijn. Daarnaast trachtte de studie de maatschappelijke baten te becijferen conform het OEI-kader.

De kosten werden in deze studie niet onderzocht waardoor de studie beperkt is tot een batenanalyse van de Noord/Zuidlijn. De maatschappelijke baten worden opgedeeld in directe effecten, indirecte effecten en externe effecten en zijn weergegeven in *Tabel 32*.

<sup>609</sup> Speciale rijksprojecten zijn projecten die in het Meerjarig Infrastructuur en Transportprogramma (MIT) zijn opgenomen en gekenmerkt worden door een uitgebreide onderzoeksbehoefte vanwege 'speciale belangen'.

**Tabel 32: Overzichtstabel maatschappelijke baten**

	Jaarlijkse baten	Netto Contante Waarde
<b>Directe effecten</b>		
Reistijdwinst	34 - 52	686 - 1 135
Betrouwbaarheidswinst	9 - 13	172 - 284
Efficiencywinst a.g.v. Noord/Zuidlijn	5 - 10	85 - 182
<b>Totaal directe effecten</b>	<b>48 - 75</b>	<b>943 - 1 601</b>
<b>Indirecte effecten</b>		
Waarestijging vastgoed	PM	PM
Ruimtelijke ontwikkelingen	PM	PM
Arbeidsmarkt en strategische effecten	PM	PM
<b>Totaal indirecte effecten</b>	<b>PM</b>	<b>PM</b>
<b>Externe effecten</b>		
Verkeersveiligheid	1	18
Emmissiewaarden	PM	PM
<b>Totaal externe effecten</b>	<b>1</b>	<b>18</b>
<b>Totaal maatschappelijke effecten</b>	<b>49 - 76 +PM</b>	<b>961 - 1 619 +PM</b>

Bron: Decisio, *Maatschappelijk-economische effecten van de Noord/Zuidlijn*, 2008.

Op basis van de jaarlijkse baten werd de huidige waarde van de totale maatschappelijke baten becijferd op een bandbreedte van € 961 tot € 1 619 miljoen. Een aantal factoren werd echter niet gekwantificeerd. Het is belangrijk op te merken dat deze studie de mogelijke verlenging van de Noord/Zuidlijn naar Amstelveen reeds mee opnam in de baten. De gerapporteerde bandbreedtes zijn dus een overschatting van de baten voor het kerntracé van de Noord/Zuidlijn.

*b/ Review van de baten van de Noord/Zuidlijn, Ecorys & Infram (2009)*

Ter voorbereiding op het advies van de commissie Veerman hebben Ecorys en Infram in 2009 een evaluatie uitgevoerd op de batenanalyse van Decisio. Zij kwamen tot de vaststelling dat er in het verleden geen kosten-batenanalyse is uitgevoerd. Verder stelden zij dat een dergelijke analyse waardevol inzicht zou kunnen geven in de voor- en nadelen van de Noord/Zuidlijn. Doordat in een kosten-batenanalyse een probleemanalyse wordt uitgevoerd waarin de te verwachten knelpunten in het openbaar vervoersnetwerk worden onderzocht, kunnen de voor- en nadelen van diverse oplossingen – bijvoorbeeld de Noord/Zuidlijn – nagegaan worden.

De review stelde verder vast dat door het tot op heden ontbreken van een knelpunten- of probleemanalyse, het niet mogelijk was een zogenaamd nulalternatief te bepalen. Het nulalternatief beschrijft de toekomst van het openbaar vervoer in Amsterdam zonder Noord/Zuidlijn en de investeringen en operationele aanpassingen die daarvoor nodig zouden zijn. In de review is niettemin een poging gedaan om alsnog inzicht te verkrijgen in het nulalternatief en de daarvoor benodigde investeringen.

De conclusie van de analyse luidde dat de baten van de Noord/Zuidlijn jaarlijks tussen € 31 en € 49 miljoen geraamd kunnen worden. De huidige waarde van deze maatschappelijke baten, bij een discontovoet van 5.5%, bedroeg € 0.6 tot € 1.1 miljard.



c/ *Commissie Veerman (2009)*

De commissie Veerman gebruikte het rapport 'Review van de baten van de Noord/Zuidlijn' als basis voor het berekenen van de maatschappelijke baten.

De commissie Veerman paste de discontovoet aan van 5.5% naar 4% wat resulteerde in een contante waarde van de baten van € 0.8 tot 1.5 miljard. Daarnaast bleek dat wanneer de baten per jaar met 2% groeien en de discontovoet 4% zou bedragen, de contante waarde van de baten stijgt tot een bedrag van € 1.5 tot 2.4 miljard. Mede gezien het feit dat veel baten nog als pro memorieposten zijn opgenomen in de voorgaande studies, werd door de commissie Veerman een schatting van € 1 tot € 2 miljard als contante waarde voor de baten zonder meer als verantwoord geacht. Bij uitbreiding van de Noord/Zuidlijn naar Amstelveen en/of Schiphol zouden deze baten nog extra kunnen stijgen. Tegenover deze baten stond een kostenschatting voor het volledig voltooien van de Noord/Zuidlijn – met een zekerheidsniveau van 95% - van € 3.1 miljard.

### **XIII.5. Kritiek op vervoerswaarde en exploitatieberekeningen**

Reeds tijdens de ontwerpfase zijn de vervoerswaarde en kostendekkingsgraad van de Noord/Zuidlijn punten van kritiek geweest. De gemeente heeft daartoe in 1995 het 'Vervoerswaarde-onderzoek 1995' laten aanvullen door een slecht-weer-scenario en beide studies laten beoordelen door het Duitse Intraplan. De conclusie van dit onderzoek luidde dat in beide gevallen de vervoerswaarde voldoende hoog werd geacht om de aanleg van de Noord/Zuidlijn te rechtvaardigen. Daarenboven stelde de minister van Verkeer en Waterstaat in 1999 dat de gemeente Amsterdam een "*gedegen analyse en grondige berekening heeft verricht*". Ondanks dit alles blijft ook in de uitvoeringsfase de kritiek aanhouden.

Intraplan achtte kritiek op vervoerswaardeberekeningen onterecht. De vervoerswaarde wordt immers berekend met een model (Genmod) waarover Intraplan opmerkte dat de uitkomst van een dergelijk model steeds een vereenvoudiging van de werkelijkheid blijft. Verkeersmodellen kunnen niet meer zijn dan instrumenten om het werk van planologen in zeer complexe projecten als de Noord/Zuidlijn te vergemakkelijken. Het instrument is steeds een compromis van beschikbare gegevens voor de opbouw, ontwikkelingskosten en uitvoerbaarheid. Ieder model heeft daarom min of meer inherente tekortkomingen. Het is in dat opzicht daarom te eenvoudig om op basis hiervan de vervoersberekeningen als fout te beschouwen, zo stelde Intraplan.

Daar het Genmod-model een onnauwkeurigheidsmarge heeft van 10 tot 25%, kan een vervoerswaarde zowel 10 tot 25% hoger als lager uitkomen. Vervoerswaarden zijn in dat opzicht dan ook eerder richtcijfers.

### **XIII.6. Vaststellingen ten aanzien van vervoerswaarde en exploitatie Noord/Zuidlijn**

In de aanloop naar het principebesluit in 1996 en de subsidieaanvraag in 1998 zijn verschillende onderzoeken verricht naar de vervoerswaarde en de exploitatie van de Noord/Zuidlijn.

Vervoerswaarden vormen de input voor de berekeningen van de exploitatie-opbrengst. In 1993 werd eenmalig de vervoerswaarde berekend voor een Noord/Zuidlijn die naast het exploitatietracé ook verlengd zou worden naar Schiphol. Door het bestaan van een parallelle spoorlijn naar Schiphol werd de lijn Zuid/WTC - Schiphol in de volgende studies echter geschrapt. Ten tijde van het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn en de subsidieonderhandelingen met het Rijk werd de vervoerswaarde berekend over het exploitatietracé terwijl de subsidieaanvraag betrekking had op het kortere kerntracé.

Exploitatiekosten werden berekend over het kerntracé. Betreffende exploitatiekosten, opbrengsten en kostendeckingsgraad vormt de in 1996 verschenen rapportage 'Noord/Zuidlijn: Financiën en exploitatie' het uitgangspunt voor de subsidieonderhandelingen. In deze studie kon worden vastgesteld dat de kostendeckingsgraad van het exploitatietracé hoger ligt dan die van het kerntracé.

Doordat exploitatieopbrengsten en exploitatiekosten berekend worden over een verschillend tracé geeft de kostendeckingsgraad van de Noord/Zuidlijn een vertekend beeld. Vervoerswaarden zijn berekend op basis van een lang tracé van Buikslotermeerplein tot Amstelveen Westwijk terwijl exploitatiekosten berekend zijn op een korter tracé van Buikslotermeerplein tot Zuid/WTC. Een correcte kostendeckingsgraad zou zodoende de uitkomst zijn van de verhouding van opbrengsten en kosten, berekend over hetzelfde tracé. In de rapportage 'Financiën en exploitatie van het Ferdinand Boltracé' bedroeg de kostendeckingsgraad voor het kerntracé circa 65%. De kostendeckingsgraad van het exploitatietracé lag 20 procentpunten lager (45%) en voldeed daarvoor niet aan de ministeriële eis van 50%.

In 1999 werd berekend dat het GVB-net (bus, tram en metro) met de Noord/Zuidlijn 3,5% meer instappers zou tellen dan een systeem zonder Noord/Zuidlijn. Omdat het aandeel van de Noord/Zuidlijn in het openbaar vervoersnetwerk, bestaande uit het GVB-net aangevuld met streekbussen en treinen, kleiner is, zal het extra aantal instappers in het openbaar vervoersnetwerk in vergelijking met het GVB-net lager zijn. Berekend werd dat een openbaar vervoersnet met Noord/Zuidlijn 1% meer instappers zou tellen dan zonder. Door de aanleg van de Noord/Zuidlijn stijgt de vraag naar openbaar vervoer dus nauwelijks. De bedoeling van de aanleg van de Noord/Zuidlijn was echter niet om nog extra vraag naar openbaar vervoer te creëren maar om het hoofd te bieden aan de verwachte toename van het gebruik van het openbaar vervoer. Achteraf gezien blijkt de vooropgestelde groei van het Amsterdamse openbaar vervoer die de aanleg van de Noord/Zuidlijn rechtvaardigde, echter niet plaatsgevonden te hebben.

Vervoerswaarde- en exploitatiestudies hebben zich beperkt tot een analyse van de exploitatiekosten en -opbrengsten van de Noord/Zuidlijn. Een echte kosten-batenanalyse is dus niet uitgevoerd. Vanaf 2008 werd niettemin een poging ondernomen om de kosten en baten van de Noord/Zuidlijn in beeld te brengen. Door het ontbreken van een nulalternatief was dit echter moeilijk.

## **XIV. VERANTWOORDING VAN HET ENQUÊTEONDERZOEK**

### **XIV.1. Inleiding en samenvatting**

#### *a/ Inleiding*

In dit hoofdstuk wil de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan de raad verslag doen en verantwoording afleggen over de inrichting en het verloop van haar onderzoek. Daarbij zal ook de rol van het college aan de orde komen.

De onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn:

- De werkwijze van de enquêtecommissie;
- Werkafspraken met het college;
- Het aanleveren van stukken vanuit het college en de knelpunten daarbij;
- Eigen informatievergaring door de enquêtecommissie;
- De omgang met en afwegingen rond vertrouwelijkheid van stukken;
- De medewerking van externe betrokkenen in het enquêteonderzoek;
- Het oproepen van getuigen en de knelpunten daarbij.

#### *b/ Samenvatting*

In zijn opdracht aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft de raad de wens uitgesproken dat het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn nog voor het zomerreces van 2009 in de raad behandeld zou kunnen worden. Daarmee werd de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meteen al bij haar aantreden gesteld voor een zeer grote tijdsdruk.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft grote haast gemaakt met het vergaren van de informatie, en daartoe strakke werkafspraken willen maken met het college. Het heeft echter tot 13 mei 2009 geduurd om met het college te komen tot een gezamenlijk Informatieprotocol<sup>610</sup>.

Vertragingen in de aanlevering door het college van de gewenste informatie, zowel voor als na 13 mei 2009, heeft zijn weerslag gehad op het onderzoek. Door de trage aanlevering van documenten werd het hele onderzoek vertraagd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn kreeg documenten soms pas nadat zij daartoe een gespecificeerde aanvraag had gedaan, terwijl het college had kunnen en moeten begrijpen dat die documenten (zeer) relevant waren voor de enquêtecommissie. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meent dat het college zulke documenten uit eigen beweging, ongevraagd, aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had behoren te verstrekken. Ook is voorgekomen dat documenten pas werden aangeleverd na zeer specifiek en gedetailleerd door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn te zijn omschreven (waartoe de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn soms in staat was doordat zij door derden op het bestaan van het document gewezen was; soms zelfs met aanwijzing van de vindplaats bij de gemeente) terwijl die documenten naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn al verstrekt hadden

<sup>610</sup> Uiteraard heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de totstandkoming van dat Informatieprotocol niet afgewacht en vonden college en enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ook voor 13 mei al wel een modus voor de aanlevering van informatie.

kunnen en behoren te worden naar aanleiding van een eerder, algemener informatieverzoek van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft in correspondentie met het college, meermaals en in stevige bewoordingen haar ongenoegen uitgesproken over deze trage en gebrekkige informatievoorziening vanuit het college. Deze correspondentie is als bijlage opgenomen. Daarnaast is de kwaliteit van de informatievoorziening diverse malen in mondeling overleg met het college door de enquêtecommissie, soms indringend, aan de orde gesteld. De correspondentie laat zien dat op onderdelen zowel de feitelijke informatievoorziening hapert als de communicatie hierover niet soepel verloopt. Op 6 oktober 2009 heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn besloten de correspondentie met het college hierover te beëindigen.

Het college op zijn beurt heeft steeds, zowel in de correspondentie als mondeling, zijn bereidheid en volledige inspanning tot loyale medewerking aan het onderzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn toegezegd. In dat verband onderkent de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat de informatievoorziening door het college bemoeilijkt zal zijn door het feit dat, naar de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft moeten constateren, de binnen de gemeente aanwezige management-informatie betreffende de Noord/Zuidlijn, niet op systematische, inzichtelijke en toegankelijke wijze is verzameld en ontsloten. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn realiseert zich bovendien dat aan de zijde van het college en het ambtelijk apparaat in het bijzonder, veel werk is verzet ten behoeve van de enquêtecommissie, waarvoor de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn zeker ook erkentelijk is.

Naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn neemt dat niet weg dat de informatievoorziening door het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is achtergebleven bij hetgeen van het college verwacht had mogen worden.

Het besluit van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn tot het verlengen van het onderzoeksproces als gevolg van de achterblijvende informatievoorziening door het college en de inspanningen van alle betrokkenen hebben er echter toe geleid dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn in staat was om zich een afdoende beeld te vormen van de gebeurtenissen om lering te kunnen trekken uit het verleden.

## **XIV.2. Werkwijze van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

### *a/ Opdracht en opzet van het enquêteonderzoek*

De opdracht van de raad aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn was tweeledig:

1. Waarheidsvinding over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering tot nu toe;
2. Lering trekken uit het verleden en deze vertalen in aanbevelingen aan de raad voor grote projecten in de stad Amsterdam.

Om de vragen van de raad te kunnen beantwoorden, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn een reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen vanaf 1988 om aan de hand daarvan onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de besluitvorming, naar de kwaliteit van de uitvoering van die besluitvorming, en naar de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad.

Deze vragen noopten volgens de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn tot een diepgaand onderzoek. Niet slechts notities, maar ook conceptnotities zijn bestudeerd. Op die manier kon bijvoorbeeld gereconstrueerd worden welke verschillende prognoses er zijn geweest voor de oplevering van de Noord/Zuidlijn, en wanneer, door wie en om welke redenen die prognoses zijn bijgesteld. Om deze diepgang in het onderzoek te bereiken was een onderzoeksteam van deskundigen met verschillende disciplines noodzakelijk.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn werd opgedragen zich op de volgende elementen van de besluitvorming te richten:

- De besluitvorming in het verleden: hoe is het project voorbereid, hoe is de scope bepaald, hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- De financiën: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekend gemaakt;
- Het totale proces: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en de risico's;
- De informatievoorziening: op welke manier is de beschikbare kennis gemeld aan het college en de raad;
- Het risicomanagement: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- De contractvorming: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd;
- De organisatie: hoe heeft het indertijd gekozen organisatiemodel bijgedragen aan het ontstaan van de inmiddels gebleken (technische, financiële, organisatorische/bestuurlijke) problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft haar onderzoek opgedeeld in de volgende fases:

- Vooronderzoek: inventariseren documenten: zoveel mogelijk werden alle documenten uit de gehele tijdsperiode tussen 1988 en 2009 verzameld en op hun relevantie beoordeeld in relatie tot de onderzoeksvraag van de enquêtecommissie;
- Hoofdonderzoek: uitvoeren analyses onder meer op de volgende deelgebieden: kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad, kwaliteit van de prognoses einde werk en van de financiële projectbeheersing, planning van het project, aanbestedingen en contractvorming, technische uitvoering, verzekeringen, kwaliteit van de projectorganisatie, kwaliteit van de bestuurlijke en politieke sturing, en de totstandkoming van de afspraken met het Rijk. In deze fase werd door het onderzoeksbureau een uitgebreide reeks oriënterende gesprekken gevoerd met betrokkenen bij het Noord/Zuidlijn project;
- Verhoren: de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft 43 besloten verhooren gevoerd en 34 openbare verhooren; daarnaast zijn met 37 personen nog oriënterende gesprekken (interviews) gevoerd door het onderzoeksteam van de enquêtecommissie;
- Formuleren van conclusies en aanbevelingen.

*b/ Doorlooptijd van het enquêteonderzoek*

In zijn opdracht aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had de raad de wens uitgesproken dat het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voor het zomerreces van 2009 in de raad behandeld zou kunnen worden.

Daarmee zou die behandeling (min of meer) gelijktijdig plaatsgevonden kunnen hebben met de verwachte behandeling van het rapport van de commissie Veerman. De commissie Veerman heeft in opdracht van het college onderzoek verricht naar de vraag of het opportuun was – en zo ja, hoe – voort te gaan met de Noord/Zuidlijn. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had de opdracht van de raad om te onderzoeken hoe de Noord/Zuidlijn financieel en bestuurlijk/organisatorisch zozeer ‘uit de planning’ heeft kunnen lopen en om aanbevelingen te doen voor toekomstige grote projecten. De beide onderzoeken zijn complementair aan elkaar, met een (mogelijke) overlap waar het gaat om aanbevelingen voor de toekomst.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft voor het onderzoek een deskundig extern onderzoeksbureau ingeschakeld. Deze ondersteuning werd Europees aanbesteed. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft op 1 april 2009 aan de raad laten weten dat de gestelde termijn voor haar rapportage niet zou worden gehaald.

Op 5 juni 2009 heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de raad nader geïnformeerd over haar planning. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn berichtte de raad dat, met inachtnaam van het zomerreces, de gevolgde Europese aanbestedingsprocedures voor de hoofdonderzoeksfase en vertraging bij het informatievoorzieningsproces, de openbare verhoren zouden plaatsvinden vanaf medio september 2009.

De openbare verhoren hebben plaatsgevonden tussen 14 en 29 september 2009. Het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is op 15 december 2009 gepubliceerd.

c/ *Onderzoeksmethode*

Het enquêteonderzoek is aan het begin van de raadsenquête door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn opgesplitst in twee fasen: vooronderzoek en hoofdonderzoek. Tijdens het *vooronderzoek* heeft het onderzoeksbureau ondersteuning geboden in het verzamelen, selecteren en inventariseren van alle documenten uit de tijdsperiode 1988-2009. Nadat de verschillende informatiestromen in het project Noord/Zuidlijn in kaart waren gebracht werden de belangrijkste documenten, zoals rapporten, vergaderverslagen en externe adviezen, geïdentificeerd en opgevraagd. Op basis van deze documenten kon het onderzoeksbureau ook de belangrijkste gremia en sleutelfiguren in het project Noord/Zuidlijn identificeren. Deze informatie resulteerde in een chronologische weergave van de feiten en kernmomenten van het project Noord/Zuidlijn. Bovendien heeft het onderzoeksbureau in deze fase van het onderzoek een aantal thema's belicht die tijdens het hoofdonderzoek nader geanalyseerd en uitgewerkt werden.

Tijdens het *hoofdonderzoek* heeft het onderzoeksbureau een aantal gedetailleerde deelonderzoeken uitgevoerd die het feitenrelaas van het project Noord/Zuidlijn beschrijven en analyseren. Uitgangspunt waren de documenten geselecteerd tijdens het vooronderzoek, aangevuld met nieuwe informatie. Om feiten scherper te krijgen werden oriënterende gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn of betrokken zijn geweest bij het project Noord/Zuidlijn. Op deze manier werden bijkomende relevante documenten geïdentificeerd en kon duiding gegeven worden aan verschillen in concepten en finale versies van bijvoorbeeld prognoses einde werk. De informatiestromen vanuit de projectorganisatie via de ambtelijke diensten en het college

tot aan de raad konden vervolgens stap voor stap worden gevolgd en afgepeld om te zien waar besluiten werden genomen en/of informatie is blijven steken.

Om voldoende inhoudelijke grip te krijgen op bepaalde thema's heeft het onderzoeksbureau externen geraadpleegd. Zo werd met meerdere verzekeringsexperts gesproken om een beter zicht te krijgen op de gangbare verzekeringen in vergelijkbare infrastructurele projecten. Ook voor zaken zoals de subsidieregeling, budgetoverschrijdingen, planningsmethodes en risicoreserveringen werd een vergelijking gemaakt met andere grote infrastructurele projecten in Nederland zoals de HSL en de Betuweroute. Daarnaast werden andere onderzoeken naar grote (infrastructurele) projecten op niveau van de gemeente en het Rijk geraadpleegd zoals het onderzoek van de commissie Herweijer en de commissie Duivesteijn. Zodoende is een evenwichtig referentiekader gecreëerd ter toetsing van het project Noord/Zuidlijn.

Met behulp van de besloten verhoren en de openbare verhoren is extra bevestiging gezocht en verkregen voor de feitelijke constatering die volgden uit het onderzoek. Verder konden met de (nieuwe) inzichten die volgden uit de besloten en openbare verhoren verbanden worden gelegd en de feitelijke constatering uit de analyses worden vertaald naar conclusies over de besluitvorming en de uitvoering van het project Noord/Zuidlijn. Op basis van deze conclusies is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vervolgens gekomen tot aanbevelingen.

### **XIV.3. Een kader voor de informatievoorziening: werkafspraken met het college**

#### *a/ Werkafspraken met het college*

De raad heeft eerder onderzoeken ingesteld naar het door het college gevoerde bestuur<sup>611</sup>, maar niet eerder daarvoor het instrument van de raadsenquête gebruikt. Bij die onderzoeken heeft de raad volstaan met het inwinnen van meer informatie bij en via het college. Daarbij zijn destijds telkens werkafspraken gemaakt tussen college en de onderzoekscommissies hoe (langs welke lijnen en binnen welke termijnen) door het college de door de raad gevraagde informatie zou worden aangeleverd. Gaandeweg heeft zich in die praktijk een 'Informatieprotocol' ontwikkeld. Het doel van het Informatieprotocol was steeds om aan de onderzoekscommissie een vlotte en gecoördineerde toegang tot informatie en betrokkenen te verzekeren, waarbij tegelijkertijd de gewone werkzaamheden en de gewone aansturing door het college van de ambtelijke organisatie zo min mogelijk hinder daarvan zouden ondervinden.

Het maken van zulke werkafspraken met het college over de informatieverstrekking is bij een raadsenquête op zichzelf genomen niet noodzakelijk. Het enquêterecht geeft aan de raad immers de bevoegdheden en de middelen om zelfstandig en buiten het college om informatie in te winnen binnen de gemeentelijke organisatie, zodat het niet noodzakelijk is om (te trachten) overeenstemming te bereiken met het college over de manier waarop de

611 In de periode 2002 – 2006 zijn raadsonderzoeken verricht naar de Combinotram, de luchtkwaliteit in Amsterdam, de Noord/Zuidlijn (commissie Sorgdrager en Faithful & Gould), Theater Carré, Stadstoezicht en de Megabanenmarkt.

enquêtecommissie de beschikking zou krijgen over de benodigde relevante informatie. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft niettemin besloten wel werkafspraken te maken middels een Informatieprotocol en heeft daags na het instellingsbesluit op 11 maart 2009 daarover met het college overleg gevoerd. De reden was, dat in het verleden goede ervaringen waren opgedaan met zo'n Informatieprotocol. Bovendien blijkt uit de formulering van het raadsbesluit over de enquête, dat de raad er ook van uitging dat een dergelijk Informatieprotocol zou worden opgesteld.

Over de wijze waarop de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn toegang zou krijgen tot voor haar relevante informatie binnen de gemeentelijke organisatie is op 13 mei 2009 met het college overeenstemming bereikt. Dit was na de afronding van het vooronderzoek, ruim twee maanden na het instellingsbesluit. De overeengekomen werkafspraken<sup>612</sup> zijn neergelegd in het Informatieprotocol. Het Informatieprotocol is in de regel niet nagekomen, hetgeen tot de nodige – in de bijlagen opgenomen – correspondentie met het college heeft geleid. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is er door het college op aangesproken, dat zij haar onderzoek niet verrichtte op de wijze die was voorzien in het Informatieprotocol. Als de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn bijvoorbeeld ambtenaren rechtstreeks voor haar onderzoek had benaderd dan sprak het college zijn ongenoegen uit dat niet overeenkomstig het Informatieprotocol, via de wethouder of door het college aangewezen coördinator, contact was gezocht. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft dat in toenemende mate ervaren als een door haar onwenselijk geachte inmenging van het college in de inrichting van haar onderzoek.

Achteraf gezien meent de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dat zij eerder en sterker had moeten benadrukken dat uit de aard en wettelijke regeling van het gemeentelijk enquêterecht volgt dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn een nagenoeg onbeperkt recht heeft op toegang tot alle informatie die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is. Het Informatieprotocol is daarbij een hulpmiddel (het college voert de regie over de ambtelijke organisatie en kan dus helpen de verlangde informatie aan te leveren) en is niet bedoeld om de wijze waarop de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn haar onderzoek wil inrichten, te binden aan afspraken met het college. Naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft het college dit laatste onvoldoende onderkend.

Het werken met een Informatieprotocol zoals gebruikelijk is bij 'gewone' raadsonderzoeken heeft in die onderzoeken goed gewerkt en kan zeker ook nuttig zijn voor een raadsenquête, maar de politieke context en onderlinge verhouding is dan wel anders. Het recht op adequate informatieverstrekking door het college is bij een raadsenquête niet alleen een politieke, maar ook een wettelijke verplichting die de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad op scherp stelt. Voor eventuele volgende enquêtes doet de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn dan ook de aanbeveling om zowel bij het opstellen van werkafspraken met het college als bij de uitvoering daarvan, als leidend beginsel voorop te stellen dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verregaande rechten en bevoegdheden heeft ten aanzien van alle informatie die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is. Allen die

612 De op 13 mei 2009 getekende werkafspraken met titel "Werkafspraken enquête inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering bouw Noord/Zuidlijn" zijn in bijlage toegevoegd.



deel uitmaken van die gemeentelijke organisatie zijn verplicht alle medewerking en informatie te verstrekken waarom de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vraagt. Werkafspraken hebben in dat verband geen andere functie of betekenis dan daaraan zo goed mogelijk dienstbaar te zijn.

#### **XIV.4. Het aanleveren van stukken vanuit het college**

*a/ Informatievoorziening tijdens vooronderzoek (13 maart – half april 2009)*

In het vooronderzoek heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn om te beginnen gebruik gemaakt van het bij de Griffie al aanwezige dossier Noord/Zuidlijn van de commissie Sorgdrager. Vervolgens is uitgebreid aanvullende informatie opgevraagd bij het college om een zo compleet mogelijk dossier Noord/Zuidlijn op te bouwen van vertrouwelijke en openbare stukken over de periode 1988 t/m 11 maart 2009.

Om verder in de informatiebehoefte van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn te voorzien werden informatieverzoeken gericht aan het college. In het vooronderzoek zijn aldus vanaf 26 maart 2009 zeven informatieverzoeken verstuurd aan het college, en één aan de Rekeningencommissie. Enerzijds vanwege de omvang van deze informatieverzoeken en anderzijds omdat al onmiddellijk enige vertraging was ontstaan in de aanlevering van de gevraagde informatie, hebben de secretaris en de onderzoekers van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn op 31 maart 2009 overleg gehad met de bestuursdienst en het Projectbureau Noord/Zuidlijn, om de informatiebehoefte van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn te verduidelijken. Veel informatie is binnengekomen tegen het einde van het vooronderzoek, namelijk vanaf 6 april 2009.

In het Informatieprotocol was opgenomen, dat het college er zorg voor zou dragen dat alle door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn gevraagde informatie zou worden aangeleverd binnen twee dagen<sup>613</sup>. Dat mag op het eerste oog kort lijken als het gaat om een grote hoeveelheid stukken, maar moest volgens de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voldoende zijn – mede gelet op de ervaringen van eerdere raadsonderzoeken met het Informatieprotocol. Van de gemeentelijke organisatie mag immers worden verwacht dat bij een dergelijk moeilijk, kostbaar, omvangrijk en langlopend project als de Noord/Zuidlijn dat per definitie geconfronteerd zal worden met een groot verloop van personen, alle relevante informatie systematisch wordt gedocumenteerd en ontsloten en daarmee als ‘institutioneel’ geheugen van de gemeentelijke organisatie snel beschikbaar is voor raadpleging. Daarnaast geldt dat de gemeentelijke organisatie over voldoende mankracht beschikt om ook zeer grote hoeveelheden informatie binnen korte tijd aan te leveren, als daaraan voldoende prioriteit wordt gegeven.

Feit is echter, dat aan het einde van de vooronderzoeksfase (d.d. 16 april 2009) door het college niet alle gevraagde informatie was opgeleverd. Belangrijke ontbrekende stukken betroffen onder meer bepaalde verslagen van het Bestuurlijk Team en van de auditcommissie Noord/Zuidlijn, alsook vertrouwelijke notities bij de kwartaalrapportages Noord/Zuidlijn. Daarnaast

<sup>613</sup> Ten tijde van het vooronderzoek werd overigens nog overleg gevoerd over het Informatieprotocol; de discussie liep onder meer over de vraag of informatie binnen 1 of 2 dagen moest worden aangeleverd.

was het geleverde vaak niet volledig en niet geordend, en kwam hetgeen daadwerkelijk werd aangeleverd niet altijd overeen met de bijbehorende overzichten.

Gevolg was dat de vooronderzoeksfase verlengd moest worden, en dat tijdens de hoofdonderzoeksfase veel nieuwe informatie moest worden opgezocht.

*b/ Informatievoorziening tijdens hoofdonderzoek*

Aan het begin van het hoofdonderzoek is op 12 mei 2009 nieuw overleg gevoerd tussen de secretaris en onderzoekers van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn met de bestuursdienst. Het overleg had als doel om de nog openstaande informatieverzoeken uit het vooronderzoek af te ronden vooral eer een nieuwe fase van verzoeken werd geïnitieerd. Gedurende dat overleg zijn verzoeken verduidelijkt en is informatie uitgewisseld. Daarnaast is afgesproken dat alle nog openstaande verzoeken uiterlijk 15 mei 2009 afgehandeld zouden worden. De stukken die dan nog niet zouden zijn opgeleverd, zouden door het college als definitief niet gevonden worden beschouwd, maar zijn door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn als 'openstaand' gehandhaafd voor zover zij onvoldoende aannemelijk achtte dat die stukken definitief onvindbaar waren, zeker in die gevallen waar het recente documenten betreft.

Op 13 mei 2009 zijn de werkafspraken tussen het college en de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ondertekend.

In de hoofdonderzoeksfase zijn in totaal 40 informatieverzoeken opgesteld, waarvan er 39 waren verstuurd aan het college en 1 aan de voorzitter van de raadscommissie Verkeer en Vervoer. Ook deze informatieverzoeken betroffen meerdere stukken, vergaderverslagen, rapporten etc. De afhandeling van deze informatieverzoeken verliep niet conform hetgeen was afgesproken: oplevertermijnen werden overschreden, er werden geen verklaringen gegeven voor het niet kunnen opleveren van de informatie en er werd geen datum opgegeven waarop stukken wel geleverd zouden worden.

*c/ Gebrekkige informatievoorziening*

Door trage aanlevering van stukken door het college is de voortgang van het onderzoek gehinderd. Documenten bevatten veelal verwijzingen naar andere documenten en informatie, en bevatten daarmee een spoor voor verder onderzoek door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Vertraagde aanlevering van documenten betekent daarom niet alleen dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn bepaalde informatie vertraagd ontvangt, maar betekent vooral dat het kunnen dooronderzoeken moet wachten. Ook als stukken onvolledig worden aangeleverd, leidt dat – om dezelfde reden – tot vertraging.

Actieve informatieverstrekking door het college heeft nauwelijks plaatsgevonden, ook niet nadat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn nog eens uitdrukkelijk had laten weten daar wel prijs op te stellen. Daarmee wordt bedoeld dat stukken waarvan het college naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wist of had moeten begrijpen dat ze relevant en belangrijk waren voor het onderzoek van de enquêtecommissie, door het college niet uit eigen beweging aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn werden aangeleverd, maar pas als de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn het bestaan van die stukken had 'ontdekt' en daar dan specifiek om vroeg.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft meer dan eens ervaren dat zij documenten pas kreeg nadat zij die zeer specifiek had weten te omschrijven (bijvoorbeeld omdat derden de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn over dat document hadden verteld of zelfs hun persoonlijke kopie daarvan aan haar hadden gegeven), terwijl die documenten naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn al aangeleverd hadden moeten worden naar aanleiding van eerdere, algemener geformuleerde informatieverzoeken aan het college.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn constateert dat de informatievoorziening door het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is achtergebleven bij hetgeen van het college mocht worden verwacht. Het onderzoek is daardoor gehinderd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarom gekozen meer tijd te nemen voor het onderzoek. Door het extra onderzoek kon de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn zich alsnog een afdoende beeld vormen van de gebeurtenissen.

**Voorbeeld 1.** Op 26 mei 2009 werd een overzicht gevraagd van bij het Noord/Zuidlijn project betrokken personen over de periode 2000 tot heden; een relevant gegeven met het oog op de vraag, wie vanwege zijn functie over relevante informatie zou kunnen beschikken en daarover wellicht aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn een verklaring zou kunnen afleggen. Uiteindelijk werd de correcte lijst pas na 32 werkdagen op 9 juli 2009 opgeleverd.

**Voorbeeld 2.** De verslagen van de bouwvergaderingen met betrekking tot de contracten Diepe stations, station CS en de Boortunnels werden pas na 29 werkdagen volledig opgeleverd. Het informatieverzoek dateert van 28 mei 2009. De oplevering was compleet op 8 juli 2009. In eerste instantie werd namens het college opgegeven dat deze documenten bij haar niet bekend waren. Dat viel echter niet te rijmen met het feit dat in diverse studies en second opinions naar deze documenten werd verwezen. Bovendien behoren bouwvergaderingen en het vaststellen van de verslagen daarvan tot de standaard werkwijze bij grote bouwprojecten.

**Voorbeeld 3.** Op 26 maart 2009 is in een informatieverzoek gevraagd naar alle kwartaal- en voortgangsrapportages van het project Noord/Zuidlijn, zowel de openbare als de vertrouwelijke. De rapportages geven een stand van zaken weer van het project op alle vlakken, van planning tot risicobeheersing (financiën) en van techniek tot projectorganisatie. Naar aanleiding van het informatieverzoek op 26 maart 2009 werd aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn gemeld dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn met kwartaalrapportages werkt vanaf het derde kwartaal van 1994 en met zeswekelijkse notities vanaf 2007. De kwartaalrapportages en zeswekelijkse notities zijn vervolgens in delen vanaf 1 april 2009 opgeleverd. Het opgeleverde materiaal bleek veelal niet volledig en daardoor is het noodzakelijk gebleken om ontbrekende stukken, inclusief bijlagen en de vertrouwelijke notities bij de kwartaalverslagen over de periode 1994 t/m 11 maart 2009, herhaaldelijk in afzonderlijke informatieverzoeken op te vragen. Pas op 22 april is aan het informatieverzoek volledig voldaan met de oplevering van 2 nog ontbrekende zeswekelijkse notities (die van 8 november 2007 en 1 januari 2008). Het is opmerkelijk dat deze rapportages niet terstond en volledig konden worden opgeleverd, omdat de rapportages belangrijke

(management)informatie bevatten waarvan verwacht zou mogen worden dat dit geordend en makkelijk toegankelijk beschikbaar is.

**Voorbeeld 4.** In maart 2009 had de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn al gevraagd naar alle juridische adviezen. In een informatieverzoek van 21 mei 2009 is vervolgens meer specifiek gevraagd naar een door advocatenkantoor Houthoff Buruma uitgevoerde second opinion over het werk van advocatenkantoor Nauta Dutilh. In het overzicht van 29 mei van het college werd medegedeeld dat deze second opinion bij haar niet bekend was. Het onderzoeksteam van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn was ervan overtuigd dat Houthoff Buruma wel degelijk een toets / second opinion had uitgevoerd. Nader onderzoek door de onderzoekers van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wees uit dat het bedoelde document was opgesteld in de vorm van een notitie, namelijk de (concept)notitie van Houthoff Buruma (d.d. 17-12-03) waar ook naar wordt gerefereerd in de brief van mr. J.G.J. Janssen (Stibbe) aan de heer Veldhuizen. Tevens was de notitie niet door Houthoff Buruma opgesteld in opdracht van de gemeente, maar in opdracht van de aannemerscombinatie Strukton Betonbouw/van Oord ACZ. De notitie bevatte het stappenplan van overleg over de gerezen problemen tussen de betrokken partijen. Toen de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn het door haar gevraagde document aldus nader had gespecificeerd, bleek het alsnog (op 5 juni 2009) te kunnen worden aangeleverd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn begrijpt niet goed en vindt niet juist dat informatie tot op dusdanig niveau moet worden gespecificeerd vooraleer zij wordt verstrekt; dat hindert de voortgang van het onderzoek in niet geringe mate.

**Voorbeeld 5.** Op 29 mei 2009 werd naar aanleiding van een informatieverzoek van 26 mei 2009 door de vertegenwoordigers van het college medegedeeld dat er bij hen geen rapport bekend was van Toornend & Partners uit 1994 betreffende de organisatie-inrichting van het project Noord/Zuidlijn. Dit document is nota bene de basis waarop de projectorganisatie Noord/Zuidlijn in 1994 is opgericht/ingericht. Na verdere specificatie door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn bleek het rapport op 9 juni 2009 alsnog te kunnen worden aangeleverd.

**Voorbeeld 6.** Meerdere personen met wie zij een oriënterend gesprek (interview) had in de hoofdonderzoeksfase, refereerden tegenover de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan de zogenoemde 'Rode Map'. De desbetreffende map bleek later te bestaan uit een zwarte ordner die binnen het gehele Projectbureau Noord/Zuidlijn echter bekend stond als de 'Rode Map' en een begrip was als bron van kerndocumenten. De 'Rode Map' bleek belangrijke documenten te bevatten over sleutelmomenten in de besluitvorming van de Noord/Zuidlijn, bijvoorbeeld ook over het 'go-besluit' tot aanleg van de Noord/Zuidlijn en over de kostenoverschrijdingen die aanleiding waren tot het instellen van de commissie Sorgdrager. De map was ook specifiek samengesteld binnen de projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn als voorbereiding op een eerder onderzoek naar de Noord/Zuidlijn (namelijk het onderzoek van de commissie Sorgdrager). De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meent dat van het college verwacht had mogen worden dat deze map aanstonds, bij het begin van haar onderzoek, integraal en uit eigen beweging door het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn zou worden verstrekt. Dat is echter niet gebeurd. Ook toen

een informatieverzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn betrekking had op enige documenten uit de 'Rode Map', zijn uitsluitend die documenten uit de map aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verstrekt en gaf dat geen aanleiding om de gehele map aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn te doen toekomen. Niet eerder dan toen het onderzoeksbureau in een interview over de map gehoord had en specifiek gevraagd heeft naar de 'Rode map', is deze verstrekt.

**Voorbeeld 7.** In het verlengde van voorbeeld 6 zijn er binnen de ambtelijke organisatie andere dossierbundels gemaakt ter voorbereiding van wethouders op belangrijke beslismomenten of ter voorbereiding van medewerkers op externe onderzoeken. Zo is er in 2002 door de bestuursdienst een kerndossier samengesteld ter voorbereiding van de portefeuillehouder Noord/Zuidlijn op het go-besluit van 9 oktober 2009. Dit kerndossier omvat onder andere notulen van belangrijke raadsvergaderingen en onderliggende stukken, antwoorden op door raadscommissieleden gestelde vragen, het aanbestedingsresultaat en diverse overzichten. Pas na de besloten verhoren is het onderzoeksteam op de hoogte gekomen van het bestaan van dit kerndossier nadat de toenmalige portefeuillehouder Noord/Zuidlijn stukken uit zijn dossier aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn overhandigde. Hoewel de individuele documenten die tezamen dit dossier vormden al op verschillende eerdere momenten in het bezit van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn waren gekomen, had eerder op het bestaan van dit kerndossier gewezen kunnen en moeten worden. Dit geldt ook voor het dossier dat was samengesteld ten behoeve van het onderzoek van Golder Associates (een bureau dat onderzoek had gedaan naar de haalbaarheid van alternatieve – ondiepere – ligging van de boortunnels). Het onderzoeksteam van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn trof dit dossier aan bij haar bezoek aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn op 9 juli 2009. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn was verbaasd dat dit dossier niet in zijn geheel was opgeleverd toen op 3 april 2009 werd gevraagd naar het rapport van Golder Associates.

**Voorbeeld 8.** Hoewel in het eerste informatieverzoek op 26 maart 2009 (alsmede bij een afstemmingsoverleg met de bestuursdienst en het Projectbureau Noord/Zuidlijn op 31 maart 2009) was gevraagd naar *alle* vertrouwelijke en openbare voortgangsrapportages over de Noord/Zuidlijn, heeft het college toen wel de eigen rapportages verstrekt, maar niet de voortgangsrapportages van het (externe) Adviesbureau Noord/Zuidlijn aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn, die eveneens in bezit waren van het college. Uiteindelijk zijn deze pas na de besloten verhoren boven water gekomen na een bezoek van (het onderzoeksteam van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn op 30 juni 2009. Dit heeft de voorbereiding op de besloten verhoren en de effectiviteit ervan negatief beïnvloed. Het gaat hierbij om stukken die evident van belang zijn in de reconstructie van gebeurtenissen, omdat met deze documenten duidelijk wordt hoe prognoses over de oplevering van de Noord/Zuidlijn (einde werk) ontstaan bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en hoe vervolgens in verschillende versies 'toegewerkt' wordt naar de finale versie die uiteindelijk aan de raad is voorgelegd. Het college had enkel de voortgangsrapportages aangeleverd zoals die ook naar de raad zijn gegaan nadat daarop (eerder in het proces) bijstellingen waren aangebracht door het Projectbureau Noord/Zuidlijn.

**Voorbeeld 9.** Bij gelegenheid van een oriënterend gesprek met een medewerker van het Projectbureau Noord/Zuidlijn eind mei 2009, is de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn gewezen op het bestaan van top-sheets met een overzicht van het beschikbaar budget, risicoprofiel en prognoses per contract. Naar dergelijke overzichten was al gevraagd in het informatieverzoek van 26 maart 2009 tijdens het vooronderzoek, maar zonder resultaat: er werden geen overzichten opgeleverd met de gevraagde data. Op 27 mei 2009 is toen in een nieuw informatieverzoek uitdrukkelijk en specifiek gevraagd naar deze top-sheets. Er werd gevraagd naar *“de top-sheets die vierwekelijks een overzicht geven van de stand van zaken van de bouwkosten en gerelateerde risico’s per contract. Deze top-sheets werden door de contractmanagers van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn opgesteld ter rapportage aan de bouwmanagers van het Projectbureau en dienden bovendien als input voor de Q4-rapportage.”* De oplevering van de top-sheets liet ook toen nog op zich wachten, terwijl ondertussen uit andere oriënterende gesprekken bleek dat deze direct beschikbaar waren. Uiteindelijk is het onderzoeksteam van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn op 30 juni 2009 zelf naar het Projectbureau Noord/Zuidlijn gegaan om de top-sheets daar op te halen. De stukken waar de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn het college weken tevoren en zonder succes om gevraagd had, konden dus bij één bezoek aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn zonder dat aangekondigd was dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn naar deze stukken op zoek was, zonder probleem worden gevonden en meegenomen.

#### **XIV.5. Eigen informatievergaring door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

In de Gemeentewet is onder meer bepaald dat alle ambtenaren die ondergeschikt zijn aan het college, verplicht zijn aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn desgevraagd alle informatie te verstrekken waarover zij beschikken en aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn alle gevraagde medewerking te verlenen. Deze bepalingen gaven de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de bevoegdheid om informatie ‘te gaan halen’ door – in concreto - het kantoor van het Projectbureau Noord/Zuidlijn te bezoeken en ter plaatse de medewerking van de aanwezige ambtenaren te vragen voor het ontsluiten en beschikbaar maken van informatie over de door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn opgegeven onderwerpen. Vanwege de trage en gebrekkige informatievoorziening die verkregen werd via het Informatieprotocol, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn besloten gebruik te maken van deze bevoegdheid en is het Projectbureau Noord/Zuidlijn een aantal keren bezocht waarbij ter plekke informatie is vergaard en meegenomen.

Gedurende de hoofdonderzoeksfase hebben er drie bezoeken aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn plaatsgevonden. Op 30 juni 2009 heeft het eerste bezoek plaatsgevonden; bij die gelegenheid was de enquêtecommissie, als vermeld, op zoek naar de zogeheten top-sheets. Op 6 en 7 juli 2009 heeft het tweede bezoek aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn plaatsgevonden. Hoofddoel was het verkrijgen van een reconstructie van de wijze waarop door de jaren heen de financiële prognoses tot en met de oplevering van de Noord/Zuidlijn werden opgesteld. In de besprekingen met de medewerkers van het Projectbureau Noord/Zuidlijn werd uitgebreid ingegaan op de

wijzigingen van de eerste werkversie tot de finale prognose en werden de nodige werkdocumenten, briefwisseling ter onderbouwing, etc. over de periode 2005-2008 meegenomen voor verdere bestudering.

Op 9 juli 2009 heeft het onderzoeksteam een derde bezoek gebracht aan het Projectbureau Noord/Zuidlijn en in het bijzonder kennis kunnen nemen van het fysieke en digitale dossier ten aanzien van het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Het eerste dossier dat werd ingezien was hoofdzakelijk opgebouwd aan de hand van de door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verstuurd informatieverzoeken<sup>614</sup>. Daardoor voegde deze niet veel waarde toe aan het onderzoek. Vervolgens werd het onderzoeksteam begeleid naar het werkdocument. Dat omvatte vooral fysieke documenten met betrekking tot de bestekken, vergunningen en contracten. Daarna werd het digitale dossier ingekeken. Dit laatste dossier is slecht toegankelijk en het systeem werkte traag.

Tijdens deze bezoeken heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vastgesteld dat het Projectbureau Noord/Zuidlijn voor de gevraagde informatielevering sterk leunt op het dossier van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en op de min of meer toevallige persoonlijke kennis en persoonlijke dossiers van medewerkers/betrokkenen. De algemene archieven zijn weinig toegankelijk en bleken onvoldoende aanwezig. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarom moeten constateren dat de gemeente niet of onvoldoende beschikt over een eigen systematische verzameling, rubricering en ontsluiting van de managementinformatie aangaande de Noord/Zuidlijn die nodig is voor het management en de aansturing van de Noord/Zuidlijn. Zo een gebrek aan 'institutioneel geheugen' draagt naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voor de gemeente het risico in zich van onvoldoende overzicht, onvoldoende lerend vermogen en te grote afhankelijkheid van derden, en daarmee het risico van onvoldoende greep op het project.

De gebrekkige ontsluiting van de gemeentelijke managementinformatie aangaande de Noord/Zuidlijn kan (en zal waarschijnlijk) een rol hebben gespeeld bij de gebrekkige informatieverstrekking door het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn die in de vorige paragraaf ter sprake kwam.

#### **XIV.6. Vertrouwelijkheid**

Een ander aspect dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij het onderzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is de omgang met vertrouwelijkheid.

De raad heeft op 11 maart 2009 besloten tot het instellen van een raadsenquête naar de Noord/Zuidlijn. De Noord/Zuidlijn is echter een nog steeds lopend project, en niet een afgerond project. Dat bracht mee dat ook tijdens de raadsenquête nog contractbesprekingen gaande waren tussen de gemeente en aannemers; en dat tussen de gemeente en aannemers geschillen liepen over bepaalde kwesties die zelfs al geleid hadden tot een aankondiging van formele aansprakelijkstelling. Als dat soort kwesties spelen, is het niet verstandig om de eigen onderhandelingspositie te ondermijnen door

<sup>614</sup> Aan dit dossier waren ook een aantal documenten toegevoegd die waren verzameld voor andere in het verleden uitgevoerde onderzoeken naar de Noord/Zuidlijn, zoals dat van Golder Associates.

aan de wederpartij openheid van zaken te geven over de eigen positie en zwakheden daarin, over de eigen financiële speelruimte, over gemaakte fouten aan eigen zijde of over eigen medeschuld aan het ontstaan van problematische situaties. De raadsenquête naar de Noord/Zuidlijn is echter bedoeld om nu juist wel zo een openheid van zaken te brengen over de bestuurlijke, organisatorische en financiële aansturing en stand van zaken betreffende de Noord/Zuidlijn, inclusief over potentiële risico's of over eigen fouten van de gemeente.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is dan ook al vrij snel geconfronteerd geraakt met een zekere spanning tussen het democratisch belang dat door middel van haar enquêteonderzoek openheid van zaken zou worden gegeven over de aansturing en stand van zaken van de Noord/Zuidlijn, en het belang van de gemeente dat haar (toekomstige) financiële en juridische onderhandelingspositie jegens derden niet zou worden prijsgegeven of ondermijnd door informatie die door het enquêteonderzoek naar buiten zou komen.

Deze spanning kwam aan het licht toen de Burgemeester namens het college in twee brieven van respectievelijk 8 en 9 april 2009 aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn mededeelde dat door middel van die brieven besloten werd aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geheimhouding op te leggen ten aanzien van een grote hoeveelheid documenten die bij gelegenheid van die twee brieven door het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn werd verstrekt, en waarbij door het college de zojuist geschetste gemeentebelangen werden aangevoerd als reden voor die geheimhouding.

Het college voldeed daarmee weliswaar aan haar verplichting om aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de verlangde informatie te verstrekken, maar door daarbij tevens geheimhouding op te leggen heeft het college tegelijkertijd in feite willen voorkomen dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn die informatie openbaar zou maken of daaraan zou refereren in haar rapport aan de raad of tijdens verhoren. Het directe effect van het opleggen van geheimhouding is dus, dat de aangeleverde informatie beduidend minder bruikbaar wordt gemaakt voor het onderzoek van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn kon zich hier om twee redenen niet mee verenigen. In de eerste plaats was de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn reeds bij een eerste bestudering van de aangeleverde documenten van mening dat een (aanzienlijk) deel daarvan openbaar gemaakt zou kunnen worden zonder dat dit de positie van de gemeente zou schaden. Veel informatie had namelijk betrekking op kwesties uit het verleden die al afgewikkeld waren, of was naar zijn aard bovendien al bekend bij de potentiële wederpartijen die baat zouden kunnen hebben bij deze informatie.

In de tweede plaats ging het college met haar brieven er aan voorbij dat het college in het geheel niet bevoegd was om geheimhouding op te leggen aan de enquêtecommissie. Volgens het stelsel van de Gemeentewet heeft een enquêtecommissie Noord/Zuidlijn een nagenoeg onbeperkt recht op het verkrijgen van alle informatie die binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden is, en dat stelsel voorziet er niet in dat daarbij aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geheimhouding van de verkregen informatie wordt opgelegd. Dat zou zich ook niet goed verdragen met het feit dat een enquêtecommissie Noord/Zuidlijn nu juist wordt ingesteld met het oog op



waarheidsvinding en met de opdracht over haar bevindingen aan de raad (en daarmee aan de gekozen vertegenwoordigers van het publiek) te rapporteren. Slechts de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn zelf is bevoegd tot het opleggen (en weer opheffen) van geheimhouding van informatie die zij in het kader van haar onderzoek verkrijgt (zie artikel 86 lid 1 Gemeentewet, dat van overeenkomstige toepassing is op enquêtecommissies).

In daaropvolgende correspondentie tussen de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn en het college heeft het college dit erkend en bij diezelfde gelegenheid heeft het college aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verzocht (zie zijn brief van 13 mei 2009) om zijn brieven van 8 en 9 april 2009 op te vatten als een verzoek aan de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn om vertrouwelijkheid op te leggen ten aanzien van de bedoelde stukken.

Met het oog op de bescherming van de belangen en de positie van de gemeente jegens derden, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vervolgens besloten om ten aanzien van alle documenten die zij van het college zou ontvangen, telkens aanstonds<sup>615</sup> maar wel bij wijze van voorlopig oordeel en voorlopige maatregel, geheimhouding op te leggen. Aan het eind van haar onderzoek, toen de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn inmiddels over veel meer informatie beschikte en ook veel beter in beeld had in hoeverre openbaarmaking van de aangeleverde documenten schadelijk zou kunnen zijn voor de belangen en positie van de gemeente jegens derden, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vervolgens beslist of de eerder opgelegde geheimhouding kon worden opgeheven dan wel gehandhaafd diende te worden. Het belangrijkste criterium was daarbij, of de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn openbaarmaking van een document wenselijk/noodzakelijk oordeelde voor haar verder onderzoek of voor de onderbouwing en illustratie van haar conclusies en bevindingen. Indien de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vermoedde (hetgeen in een enkel geval zich heeft voorgedaan) dat openbaarmaking mogelijk schadelijk zou kunnen zijn voor de belangen of positie van de gemeente, heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn onderzocht of haar onderzoeksbelang wellicht ook voldoende kon worden gediend met openbaarmaking van een ander document.

Op basis van deze afweging heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vervolgens inventarislijsten opgesteld van documenten ten aanzien waarvan zij van plan was de geheimhouding op te heffen. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid heeft zij die lijsten vervolgens doen toekomen aan het college en het college in de gelegenheid gesteld haar zienswijze kenbaar te maken over de door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn voorgenomen opheffing van de geheimhouding van die documenten. Het college heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt. Bij een zeer beperkt aantal documenten hebben de opmerkingen van het college er toe geleid dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de geheimhouding (toch) niet heeft opgeheven of slechts heeft opgeheven voor een gedeelte van dat document. In het overgrote deel van de gevallen hebben de opmerkingen van het college niet geleid tot een ander oordeel van de enquêtecommissie. Vervolgens heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn beslist over de opheffing van de geheimhouding, waarbij zij in dat besluit is ingegaan op de opmerkingen van het college. Aan het college is een afschrift van de beslissing verstrekt.

<sup>615</sup> Zoals is voorgeschreven in artikel 86 lid 1 Gemeentewet.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meent dat zij aldus een goede balans heeft gevonden tussen het democratisch belang dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gang van zaken bij de Noord/Zuidlijn aan het licht komt, en de juridische en financiële belangen van de gemeente Amsterdam.

#### **XIV.7. De medewerking van externe betrokkenen in het enquêteonderzoek**

Eerder in dit rapport is uiteengezet dat een raadsenquête bedoeld is als instrument van de raad om de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college vast te stellen voor het door het college gevoerde bestuur. Aan het feit dat een raadsenquête gericht moet zijn op het door het college gevoerde bestuur heeft de wetgever vervolgens de consequentie verbonden dat personen die geen deel uitmaken of hebben uitgemaakt van de gemeentelijke organisatie, niet verplicht zijn tot enige medewerking aan een raadsenquête. Dit gegeven is van invloed geweest op het onderzoek van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had van de raad als opdracht gekregen om onderzoek te verrichten naar de gang en stand van zaken betreffende de Noord/Zuidlijn. De gemeente heeft voor haar aansturing van het project Noord/Zuidlijn van aanvang af gekozen voor een klein eigen (intern) opdrachtgeversbureau, dat alle ontwerpactiviteiten en toezichtstaken zou uitbesteden aan (externe) derden. Het gevolg van die keuze is dat veel personen die bij het project betrokken zijn en veel daarover kunnen verklaren, geen deel uitmaken van de eigen gemeentelijke organisatie maar werkzaam zijn bij (externe) contractpartners van de gemeente. Het merendeel van hen is werkzaam bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn (Witteveen & Bos en Royal Haskoning), bij aannemers of is ingehuurd personeel bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn. Daarnaast zijn ook heel veel onderzoeken en second opinions uitgevoerd door derden. Al deze 'externe' personen – die vaak over relevante kennis aangaande de Noord/Zuidlijn beschikken – waren niet verplicht tot enige medewerking aan het onderzoek van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is voor haar onderzoek daarom afhankelijk geweest van de bereidheid van deze derden om op basis van vrijwilligheid mee te werken aan het onderzoek van de enquêtecommissie. Dit heeft het onderzoek van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vertraagd en gecompliceerd, omdat die derden niet altijd onvoorwaardelijk tot medewerking bereid waren, en daar ook begrijpelijke redenen voor hadden. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn prijst zich dan ook gelukkig dat uiteindelijk ook vele 'externen' hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend, waardoor de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn toch een groot aantal oriënterende gesprekken en besloten verhoren heeft kunnen houden met externe betrokkenen.

In een aantal gevallen heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn de medewerking van zulke externe betrokkenen verkregen door de toezegging te doen dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geheimhouding zou opleggen ten aanzien van het besprokene. De aldus verkregen informatie is dan ook niet opgenomen in dit rapport. Ondanks deze geheimhoudingsverplichting is de aldus verkregen informatie toch van belang en soms zelfs van groot

belang geweest voor het onderzoek van de enquêtecommissie. In de eerste plaats heeft de aldus verkregen informatie de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn achtergrondkennis opgeleverd die geholpen heeft om andere informatie in de juiste context te plaatsen. In de tweede plaats kreeg de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn op deze manier soms kennis van informatie die ook bij de gemeente moest berusten, maar die de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn nog niet van het college had ontvangen; dit heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geholpen om diezelfde informatie alsnog ‘gericht’ te vragen en te ‘vinden’ bij het college waarmee de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn die informatie alsnog zonder geheimhoudingsverplichting tot haar beschikking kreeg. In de derde plaats kon de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn haar ‘onder geheimhouding verkregen’ kennis gebruiken om de informatie die zij van het college (of derden) had verkregen, te verifiëren op juistheid en volledigheid.

Het voorliggende rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn berust dan ook niet slechts op informatie en documenten die uit de gemeentelijke organisatie afkomstig zijn (die documenten zijn overigens vaak al afkomstig van derden, bijvoorbeeld brieven, second opinions en rapporten die aan de gemeente waren verzonden), maar berust mede op informatie en documenten die door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verkregen zijn van externe partijen die betrokken zijn bij de Noord/Zuidlijn en waarmee de gemeentelijke informatie kon worden gecontroleerd op juistheid en volledigheid.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft desalniettemin zeker niet de pretentie dat zij werkelijk over elk relevant document en elk laatste stukje detailinformatie de beschikking heeft gekregen. Wel heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn mede dankzij de medewerking van externe partijen de overtuiging dat het door haar in dit rapport geschetste beeld juist is; het beeld is gebaseerd op een zeer grote hoeveelheid informatie en documenten, waarbij die informatie van meerdere partijen werd verkregen en daarbij onderling consistent bleek en vaak ook door documenten werd gestaafd.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wil op deze plaats dan ook haar erkentelijkheid uitspreken aan alle partijen die onverplicht hun medewerking aan haar onderzoek hebben verleend en daarmee een waardevolle aanvulling hebben gegeven op de informatie die de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn – al dan niet via het college – uit de gemeentelijke organisatie had verkregen.

#### **XIV.8. Het oproepen van getuigen**

In het enquêteonderzoek heeft het onderzoeksteam van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meer dan 37 oriënterende gesprekken gevoerd met personen die in verschillende hoedanigheden betrokken zijn of waren bij het project Noord/Zuidlijn. Daarnaast zijn door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn 43 besloten verhoren uitgevoerd en nadien hebben er ook 34 openbare verhoren plaatsgevonden. Personen die in de openbaarheid verhoord zijn, zijn in de meeste gevallen ook al vooraf in beslotenheid verhoord geworden. Bij de besloten verhoren is aan de betrokken personen vertrouwelijkheid toegezegd. De verslagen van deze gesprekken worden niet openbaar gemaakt.

De wetgever is er van uitgegaan dat de verhoren van een enquêtecommissie openbaar zijn, en dat slechts om gewichtige redenen een verhoor of gedeelte daarvan, niet in het openbaar wordt afgenomen. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft in dat licht relatief veel besloten verhoren afgenomen. Een belangrijke reden om dit zo te doen, was dezelfde als die de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had doen besluiten om in eerste instantie geheimhouding op te leggen ten aanzien van alle informatie die zij van het college zou ontvangen; de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wilde voorkomen dat in een openbaar verhoor onbedoeld (namelijk zonder dat openbaarmaking van die informatie noodzakelijk was voor het vaststellen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college of de waarheidsvinding door de enquêtecommissie) informatie naar boven zou komen die de (toekomstige) financiële en juridische positie van de gemeente jegens derden zou kunnen schaden.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn had deze gesprekken mogelijk ook kunnen voeren in de vorm van interviews in plaats van in de vorm van besloten verhoren, maar heeft na ampel beraad voor deze laatste vorm gekozen. In de eerste plaats is er geen wettelijke basis voor oriënterende gesprekken, en kunnen deze dus slechts op basis van vrijwilligheid plaatsvinden. Door te kiezen voor de vorm van een besloten verhoor, waren de betrokkenen verplicht te verschijnen en een verklaring af te leggen. Door te kiezen voor een besloten verhoor konden de betrokkenen bovendien onder ede worden gehoord; gelet op de strafdreiging bij meened mag van een verhoor onder ede worden verwacht dat het waarheidsgehalte van de verklaringen beter verzekerd is dan bij een (vrijwillig en vrijblijvend) interview. Een andere reden om te kiezen voor een besloten verhoor was, dat over het besprokene geheimhouding kan worden opgelegd/moet worden bewaard. Door middel van deze geheimhouding werd voor eventuele 'klokenluiders' de gelegenheid geboden om vrijuit te spreken.

In verband met de getuigenverhoren verdient nog een ander punt enige aandacht. In het Informatieprotocol is opgenomen dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn aan het college opgave zou doen van de namen van alle functionarissen met wie de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn wilde spreken, alsmede wat daarbij de gespreksthema's zouden zijn. Dat betrof dus ook de personen die de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn als getuige wilde horen.

In de loop van het onderzoek is door het college onder verwijzing naar deze afspraken, bij de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geklaagd dat die afspraken had gemaakt met betrokkenen die niet via het college waren verlopen; dat gesprekken die eigenlijk slechts oriënterende gesprekken waren, door de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn werden gevoerd als besloten verhoor en wat de redenen daarvoor waren; en dat de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn getuigen niet tijdig had opgeroepen en hun namen en de gespreksthema's niet tijdig aan het college had opgegeven, zodat het college onvoldoende tijd meer had om de betrokkenen op hun verhoor voor te bereiden en individuele begeleiding aan te bieden.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft deze opmerkingen ervaren als een niet goed te plaatsen inmenging van het college in de wijze waarop de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn haar onderzoek inrichtte, en als zodanig ongepast. Over de rol die het college voor zichzelf zag bij het begeleiden van

getuigen wil de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn meer in het bijzonder nog het volgende opmerken.

Enerzijds is het prettig als getuigen voorafgaand aan hun verhoor op hun gemak worden gesteld en in algemene zin worden voorgelicht over de gang van zaken bij zo een verhoor. Eventueel kan daaronder vallen dat getuigen vooraf, aan de hand van de opgegeven gespreksthema's, in staat worden gesteld zich voor te bereiden, bijvoorbeeld als zij stukken mogen raadplegen om hun geheugen op te frissen. In zoverre kan enige bemoeienis van het college met de getuigenverhoren nuttig zijn en ook passen bij goed werkgeverschap.

Anderzijds mag niet vergeten worden dat de essentie van een raadsenquête is dat de raad onderzoek doet naar het door het college gevoerde bestuur en daarom nu juist rechtstreeks, dus zonder tussenkomst en zonder regie van het college, informatie wil inwinnen en getuigen wil horen over het door het college gevoerde bestuur. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vindt dat het college zich op dit punt prudenter en terughoudender had moeten opstellen, en bijvoorbeeld geen drang had moeten uitoefenen op de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn om de namen en de gespreksthema's van de getuigen tijdig te mogen ontvangen. Ook het aanbieden door het college van individuele trainingen aan getuigen vindt de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ongepast. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft deze opstelling van het college ervaren als een onwenselijke inmenging van het college in de wijze waarop de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn haar onderzoek wilde inrichten en getuigen en informanten wil kunnen benaderen en bevragen.

Tenslotte wil de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn in deze paragraaf nog vermelden dat betrokken personen die werkzaam zijn bij derden en niet deel uitmaken van 'het gemeentelijk huis', niet verplicht zijn om te getuigen (of anderszins informatie te verstrekken) en dus slechts op basis van vrijwilligheid als getuigen (al dan niet in het openbaar) konden worden verhoord. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn vindt dat een gemis. Tot op zekere hoogte heeft dit de selectie van relevante getuigen ernstig beperkt. Ter informatie: van de circa 215 medewerkers die er anno april 2009 bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn werken, zijn er 70 ambtenaren en 145 externen via inhuur. Anno 2003 bestond het ambtelijke Projectbureau Noord/Zuidlijn uit circa 20 medewerkers tegenover circa 100 medewerkers van externen. Met name uit die eerdere periode waren dus relatief weinig betrokkenen verplicht tot medewerking aan de enquêtecommissie.

Deze externe partijen bleken in de meeste gevallen niet bereid te zijn tot het afleggen van een openbaar verhoor. Eerder in dit hoofdstuk heeft de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn al uiteengezet dat zij buiten de verhoren om, uiteindelijk wel belangrijke medewerking en informatie van externe betrokkenen heeft verkregen, waarvoor zij hen ook erkentelijk is. Het feit dat deze partijen niet in het openbaar wilden (en dus ook niet konden) worden verhoord, heeft daarom naar de mening van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn geen afbreuk gedaan aan de kwaliteiten en uitkomsten van haar onderzoek.



**BIJLAGE 1 RAADSVOORDRACHT TOT INSTELLEN RAADSENQUÊTE  
EN BENOEMEN LEDEN ENQUÊTECOMMISSIE NOORD/  
ZUIDLIJN**





Jaar	2009	Vergaderdatum	11 maart 2009
Afdeling	1	Agendapunt	7
Nummer	124		
Publicatiedatum	6 maart 2009		

---

**Onderwerp**

Voordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel inzake enquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het hiernavolgende stellen de ondertekenaars u voor, het volgende besluit te nemen:

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel naar aanleiding van het verzoek van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren en mevrouw Bergervoet van 19 februari 2009,

**Besluit:**

- overeenkomstig de Verordening inzake het recht van onderzoek (Gemeenteblad 2005, afd. 3A nr. 126/157) een raadsenquête in te stellen naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn, omvattende de in de raadsvoordracht genoemde elementen;
- deze enquête zal zich kunnen uitstrekken over het gehele proces vanaf eerste planvorming in de raad tot de situatie per heden, 11 maart 2009;
- te bepalen dat de rapportage over deze enquête nog voor aanvang van het zomerreces in de raad zal worden besproken;
- het college van burgemeester en wethouders te verzoeken, alle medewerking aan deze enquête te verlenen conform het op te stellen onderzoeksprotocol en het Projectbureau Noord/Zuidlijn op te dragen dezelfde medewerking te verlenen.

---

**De leden van de gemeenteraad van Amsterdam**

mevrouw A. van Pinxteren	de heer A.H. van Drooge
mevrouw M.J.M. Bergervoet	de heer J.L. Bakker
de heer R.E. Flos	de heer I.R. Manuel

Jaar 2009  
Afdeling 1  
Nummer 124  
Datum 6 maart 2009

Gemeente Amsterdam  
Gemeenteraad  
Raadsvoordracht

R

---

**Toelichting (bestuurlijke context)**

**Inleiding**

Nu het college van burgemeester en wethouders bekend heeft gemaakt dat de jaarlijkse doorrekening van de Noord/Zuidlijn een nog aanmerkelijk ongunstiger beeld laat zien dan we op grond van de verzakkingen en de discussie in 2008 konden vermoeden, hebben de fracties van GroenLinks en van de Partij van de Arbeid het initiatief genomen voor het instellen van een raadsenquête. Alle partijen in de raad onderschrijven het voorstel een enquête in te stellen.

**Reden enquête**

De doorrekening tot einde project levert voor zover nu bekend opnieuw een grote financiële tegenvaller op, en daardoor opnieuw vertraging in de voorziene oplevering. Er blijken opnieuw tot nu toe nog onbekende risico's geïdentificeerd te zijn, die tot de negatievere prognose leiden. Dat betekent dat ten opzichte van najaar 2008 een nieuwe situatie is ontstaan.

De gezamenlijke partijen in de gemeenteraad hebben de behoefte om de ontstane situatie onder de loep te nemen om een antwoord te vinden op de vraag 'hoe heeft het zo ver kunnen komen?'

Om deze reden willen wij de raad voorstellen een raadsenquête te organiseren die antwoord zou moeten kunnen geven op onder meer de volgende hoofdvragen. De enquêtecommissie moet haar werkzaamheden zo inrichten dat het eindrapport nog voor het zomerreces van 2009 kan worden behandeld in de gemeenteraad.

Een eventuele vertraging van het project Noord/ZuidLijn als gevolg van de werkzaamheden van de enquêtecommissie moet zo mogelijk voorkomen worden.

**Doelen**

Het eerste doel is waarheidsvinding over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de NoordZuidlijn tot nu toe.

Het tweede doel is lering te trekken uit het verleden en deze te vertalen in aanbevelingen aan de Gemeenteraad voor grote projecten in de stad Amsterdam.

**Vraagstelling**

De enquête richt zich op de volgende elementen van de besluitvorming:

- *de besluitvorming in het verleden*: hoe is het project voorbereid, hoe is de scope bepaald, hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- *de financiën*: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekend gemaakt;
- *het totale proces*: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en de risico's;
- *de informatievoorziening*: op welke manier is die kennis gemeld aan het college en de raad;
- *het risicomanagement*: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- *de contractvorming*: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd;

Jaar 2009  
Afdeling 1  
Nummer 124  
Datum 6 maart 2009

Gemeente Amsterdam  
Gemeenteraad  
Raadsvoordracht

**R**

- 
- *de organisatie*: hoe heeft het indertijd gekozen organisatiemodel bijgedragen aan het ontstaan van problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

Deze vragen kunnen worden beschouwd als de hoofdvragen. De enquêtecommissie zal deze vragen nader uitwerken.

De raadscommissie Verkeer c.a. heeft over deze voordracht op 4 maart 2009 in beslotenheid vergaderd en zij wenst dat de toelichtingen in deze vergadering door de enquêtecommissie betrokken worden bij de uitwerking van de vragen.

Derhalve zal het verslag van deze besloten vergadering aan de enquêtecommissie worden overhandigd.

Wij stellen u voor een enquête op grond van de Verordening inzake het recht van onderzoek in te stellen naar genoemde elementen betreffende de Noord/Zuidlijn.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken N.v.t.  
Ter inzage gelegde stukken N.v.t.



**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	11 maart 2009
Afdeling	3A	Agendapunt	7
Nummer	43/124		
Publicatiedatum	18 maart 2009		

---

**Onderwerp**

Voordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel inzake enquête naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel naar aanleiding van het verzoek van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren en mevrouw Bergervoet van 19 februari 2009 (Gemeenteblad afd. 1, nr. 124);

**Besluit:**

- overeenkomstig de Verordening inzake het recht van onderzoek (Gemeenteblad 2005, afd. 3A, nr. 126/157) een raadsenquête in te stellen naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn, omvattende de in de raadsvoordracht genoemde elementen;
- dat deze enquête zal zich kunnen uitstrekken over het gehele proces vanaf eerste planvorming in de raad tot de situatie per heden, 11 maart 2009;
- te bepalen dat de rapportage over deze enquête nog vóór aanvang van het zomerreces in de raad zal worden besproken;
- het college van burgemeester en wethouders te verzoeken, alle medewerking aan deze enquête te verlenen conform het op te stellen onderzoeksprotocol en het Projectbureau Noord/Zuidlijn op te dragen dezelfde medewerking te verlenen.

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 11 maart 2009.*

*De voorzitter*

*De raadsgriffier*


**Gemeente Amsterdam**  
 Gemeenteraad  
 Gemeenteblad  
**Benoeming**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	11 maart 2009
Afdeling	1	Agendapunt	7B
Nummer	127		
Publicatiedatum	11 maart 2009		

---

**Onderwerp**

Benoeming van leden, voorzitter en secretaris van de enquêtecommissie inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het besluit van de gemeenteraad om een enquête te houden inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn stellen wij u voor, te benoemen:

Tot leden van de enquêtecommissie:

mevrouw R. Alberts (SP);  
 de heer B. Geurts (GroenLinks);  
 de heer M.H.J. Limmen (CDA);  
 de heer R. Th. M. Nederveen (VVD);  
 de heer F. de Wolf (PvdA).

Tot voorzitter van de enquêtecommissie:

de heer M.H.J. Limmen.

Tot secretaris van de enquêtecommissie:

mevrouw M. Pe.

Wij nodigen u uit, tot deze benoeming over te gaan.

---

**Het presidium van de gemeenteraad**

A.F. van Baarlen, plv. raadsgriffier

A.H. van Drooge, plv. voorzitter

Jaar 2009  
Afdeling 1  
Nummer 127  
Datum 11 maart 2009

Gemeente Amsterdam  
Gemeentebblad  
Benoeming

**R**

---

**Toelichting**

In hun voordracht van 6 maart 2009 (Gemeentebblad afd. 1, nr. 124) stellen de raadsleden mevrouw A. van Pinxteren, mevrouw M.J.M. Bergervoet en de heren R.E. Flos, A.H. van Drooge, J.L. Bakker en I.R. Manuel u voor een raadsenquête in te stellen overeenkomstig de Verordening inzake het recht van onderzoek (Gemeentebblad 2005, afd. 3A nr. 126/157). De raadsenquête vindt plaats ten behoeve van de waarheidsvinding over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de Noord/Zuidlijn tot nu toe en teneinde lering te trekken uit het verleden en deze te vertalen in aanbevelingen aan de gemeenteraad voor grote projecten in de stad Amsterdam. Indien besloten wordt tot genoemde raadsenquête moet een enquêtecommissie worden ingesteld. Daartoe dient deze voordracht.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken N.v.t.  
Ter inzage gelegde stukken N.v.t.


**Gemeente Amsterdam**  
 Gemeenteraad  
 Gemeenteblad  
**Benoeming**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	<b>11 maart 2009</b>
Afdeling	3A	Agendapunt	<b>7B</b>
Nummer	44/127		
Publicatiedatum	18 maart 2009		

---

**Onderwerp**

Benoeming van leden, voorzitter en secretaris van de enquêtecommissie inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

Gezien de voordracht van het presidium van de gemeenteraad ter benoeming van de leden, de voorzitter en de secretaris van de enquêtecommissie inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn (Gemeenteblad afd. 1, nr. 127),

Benoemd tot leden van de enquêtecommissie zijn:

*mevrouw R. Alberts* (SP);  
*de heer B. Geurts* (GroenLinks);  
*de heer M.H.J. Limmen* (CDA);  
*de heer R.Th.M. Nederveen* (VVD);  
*de heer F. de Wolf* (PvdA).

Benoemd tot voorzitter van de enquêtecommissie is:

*de heer M.H.J. Limmen.*

Benoemd tot secretaris van de enquêtecommissie is:

*mevrouw M. Pe.*

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 11 maart 2009.*

*De voorzitter*

*De raadsgriffier*

**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Raadsvoordracht**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	20 mei 2009
Afdeling	1	Agendapunt	5AI
Nummer	266		
Publicatiedatum	20 mei 2009		

---

**Onderwerp**

Verlening van eervol ontslag aan een lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het hiernavolgende stellen wij u voor, het volgende besluit te nemen:

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van het presidium van de gemeenteraad van 19 mei 2009,

**Besluit:**

eervol ontslag te verlenen aan het raadslid de heer *R.Th.M. Nederveen* als lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**Het presidium van de gemeenteraad van Amsterdam**

M. Pe, raadsgriffier

A.H. van Drooge, plv. voorzitter

---

**Toelichting (bestuurlijke context)**

N.v.t.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken N.v.t.  
Ter inzage gelegde stukken N.v.t.



**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Raadsbesluit**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	20 mei 2009
Afdeling	3A	Agendapunt	5AI
Nummer	86/266		
Publicatiedatum	29 mei 2009		

---

**Onderwerp**

Verlening van eervol ontslag aan een lid van de enquêtemissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van het presidium van de gemeenteraad van 19 mei 2009 (Gemeenteblad afd. 1, nr. 266),

**Besluit:**

eervol ontslag te verlenen aan het raadslid de heer *R.Th.M. Nederveen* als lid van de enquêtemissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 20 mei 2009.*

*De plv. voorzitter*

*De raadsgriffier*

**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Benoeming**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	20 mei 2009
Afdeling	1	Agendapunt	5B
Nummer	257		
Publicatiedatum	13 mei 2009		

---

**Onderwerp**

Benoeming tot lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn **ingående 27 april 2009**.

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het hiernavolgende stellen wij u voor te benoemen tot lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn in de vacature van de heer R.Th.M. Nederveen, **ingående 27 april 2009**:

*Mevrouw P.M. Buurma-Haitsma*

Wij nodigen u uit, tot deze benoeming over te gaan.

---

**Het presidium van de gemeenteraad van Amsterdam**

M. Pe, raadsgriffier

R.Th.M. Nederveen, voorzitter

---

**Toelichting**

N.v.t.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken N.v.t.

Ter inzage gelegde stukken N.v.t.

**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Raadsbesluit**

**R**

Jaar	<b>2009</b>	Vergaderdatum	<b>20 mei 2009</b>
Afdeling	<b>3A</b>	Agendapunt	<b>5B</b>
Nummer	<b>87/257</b>		
Publicatiedatum	<b>29 mei 2009</b>		

---

**Onderwerp**

Benoeming tot lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn **ingande 27 april 2009**.

---

Gezien de voordracht van het presidium van de gemeenteraad ter benoeming van een lid voor de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn in de vacature van de heer R.Th.M. Nederveen,

*Benoemd is:*

*Mevrouw P.M. Buurma-Haitsma*

Deze benoeming treedt in werking met terugwerkende kracht vanaf 27 april 2009.

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 20 mei 2009.*

*De plv. voorzitter*

*De raadsgriffier*



**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	1 en 2 juli 2009
Afdeling	1	Agendapunt	5AII
Nummer	398		
Publicatiedatum	26 juni 2009		

---

**Onderwerp**

Ontslagverlening aan een lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de NoordZuidlijn

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het hiernavolgende stellen wij u voor, het volgende besluit te nemen:

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van het presidium van 23 juni 2009,

**Besluit:**

eervol ontslag te verlenen aan het raadslid mevrouw *R. Alberts* als lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

---

**Het presidium van de gemeenteraad van Amsterdam**

M. Pe, raadsgriffier

A.H. van Drooge, plv. voorzitter

---

**Toelichting (bestuurlijke context)**

n.v.t.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken n.v.t.  
Ter inzage gelegde stukken n.v.t.

**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Raadsbesluit**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	1 en 2 juli 2009
Afdeling	3A	Agendapunt	5AII
Nummer	141/398		
Publicatiedatum	10 juli 2009		

---

**Onderwerp**

Ontslagverlening aan een lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de NoordZuidlijn

---

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van het presidium van 23 juni 2009 (Gemeenteblad afd. 1, nr. 398),

**Besluit:**

eervol ontslag te verlenen aan het raadslid mevrouw *R. Alberts* als lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn.

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 1 juli 2009.*

*De voorzitter*

*De raadsgriffier*

**X** Gemeente Amsterdam  
**X** Gemeenteraad  
**X** Gemeenteblad  
**Benoeming**

**R**

Jaar 2009  
Afdeling 1  
Nummer 400  
Publicatiedatum 26 juni 2009

Vergaderdatum **1 en 2 juli 2009**  
Agendapunt 5B

---

**Onderwerp**

Benoeming van een nieuw lid van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

---

**Aan de gemeenteraad**

Op grond van het hiernavolgende stellen wij u voor te benoemen tot lid van de enquêtecommissie inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn in de vacature van mevrouw R. Alberts:

– *Mevrouw C. Boelhouwer*

Wij nodigen u uit, tot deze benoeming over te gaan.

---

**Het presidium van de gemeenteraad van Amsterdam**

M. Pe, raadsgriffier

A.H. van Drooge, plv. voorzitter

---

**Toelichting**

n.v.t.

---

**Stukken**

Meegezonden stukken n.v.t.  
Ter inzage gelegde stukken n.v.t.

× Gemeente Amsterdam  
× Gemeenteraad  
× Gemeenteblad  
**Benoeming**

**R**

Jaar	2009	Vergaderdatum	1 en 2 juli 2009
Afdeling	3A	Agendapunt	5B
Nummer	142/400		
Publicatiedatum	10 juli 2009		

---

**Onderwerp****Benoeming van een nieuw lid van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn**

---

Gezien de voordracht van het presidium van de gemeenteraad van Amsterdam ter benoeming van een nieuw lid voor de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn inzake voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn in de vacature van mevrouw R. Alberts (Gemeenteblad afd. 1, nr. 400),

Benoemd is:

– *Mevrouw C. Boelhouwer*

*Aldus besloten door de gemeenteraad voornoemd  
in zijn vergadering op 1 juli 2009.*

*De voorzitter*

*De raadsgriffier*





**BIJLAGE 2 WERKAFSPRAKEN ENQUÊTE INZAKE VOORBEREIDING  
BESLUITVORMING EN UITVOERING BOUW NOORD/  
ZUIDLIJN**



**WERK AFSPRAKEN ENQUÊTE INZAKE VOORBEREIDING,  
BESLUITVORMING EN UITVOERING BOUW NOORD/ZUIDLIJN**

**Inleiding**

Het college van burgemeester en wethouders heeft bekend gemaakt dat de jaarlijkse doorrekening van de Noord/Zuidlijn een nog aanmerkelijk ongunstiger beeld laat zien dan op grond van de verzakkingen en de discussie in 2008 kon worden vermoed. Er blijken opnieuw tot nu toe nog onbekende risico's geïdentificeerd te zijn, die tot de negatievere prognose leiden. Dat betekent dat ten opzichte van najaar 2008 een nieuwe situatie is ontstaan. De raad heeft op 11 maart 2009 naar aanleiding van deze bekendmaking besloten tot het instellen van een enquête door het unaniem aannemen van de raadsvoordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel inzake de enquête naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuid-lijn. (Gemeentebld afd. 1, nr. 124). De hiertoe ingestelde commissie (hierna te noemen: de enquêtecommissie) zal zich richten op de volgende elementen van de besluitvorming:

- *de besluitvorming in het verleden*: hoe is het project voorbereid, hoe is de scope bepaald, hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- *de financiën*: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekend gemaakt;
- *het totale proces*: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en de risico's;
- *de informatievoorziening*: op welke manier is die kennis gemeld aan het college en de raad;
- *het risicomanagement*: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- *de contractvorming*: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd;
- *de organisatie*: hoe heeft het indertijd gekozen organisatie-model bijgedragen aan het ontstaan van problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

Voor het feitelijke onderzoek naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn door de enquêtecommissie is het noodzakelijk dat er vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt;
2. de wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie (documenten, verslagen enz.);
3. de fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich strekt;
4. de medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen;
5. de formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen;
6. de behandeling van vertrouwelijke informatie;
7. een probleem- of geschillenregeling.

### **Doel van de werkafspraken**

Door vooraf deze afspraken te maken kan het onderzoek beter worden gepland (qua doorlooptijd, kosten etc.). Ook kan op deze wijze voorkomen worden dat er (onnodig) extra kosten en/of vertraging in de oplevering van het onderzoek ontstaan doordat de enquêtecommissie niet of niet tijdig toegang krijgt tot informatie en/of functionarissen.

Hieronder worden bovenstaande onderwerpen nader uitgewerkt. Waar in het navolgende wordt gesproken over de wethouder wordt bedoeld de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur c.a. namens het college van burgemeester en wethouders.

#### **1. De organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt**

De enquêtecommissie geeft aan welke organisatieonderdelen zij in ieder geval in haar onderzoek wil betrekken. Gedurende het onderzoek kan dat aantal waar nodig worden uitgebreid. Het aanmelden daarvan bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier, hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie onderzoek Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator informeert het desbetreffende organisatieonderdeel en stelt de raadsgriffier daarvan binnen één werkdag op de hoogte. Tevens stelt hij aan de desbetreffende organisatieonderdelen een kopie beschikbaar van deze werkafspraken.

#### **2. De wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie**

Alle verzoeken tot informatie (dossiers, databases, en alle andere stukken) worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken onmiddellijk door naar de relevante functionaris(sen).

Bij de door de wethouder aangewezen coördinator worden op verzoek van de enquêtecommissie documenten die direct of indirect met de enquêtevragen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verband houden, verzameld. Een inhoudsopgave van alle stukken wordt altijd aan de raadsgriffier overlegd.

De wethouder zal er voor zorg dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde informatie correct en vlot ter beschikking zullen stellen. De maximale termijn hiervoor bedraagt twee werkdagen. Als uitgangspunt geldt dat de gevraagde informatie in kopie wordt verstrekt, in uitzonderlijke gevallen worden originelen ter beschikking gesteld. In dat geval zullen aanvullende afspraken worden gemaakt over retournering van de stukken e.d.

Mocht de gevraagde informatie echter niet binnen deze termijn ter beschikking kunnen worden gesteld, dan zal de wethouder direct de raadsgriffier laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig kunnen leveren van de gevraagde informatie en op welke termijn de gevraagde informatie alsnog geleverd zal worden.

### **3. De fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt**

De enquêtecommissie moet fysieke toegang hebben tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt. Dit ter voorbereiding van de eventueel te houden interviews, om op een efficiënte manier interviews te kunnen afnemen, om kleine details te kunnen navragen, en ook fysieke waarneming te kunnen uitvoeren. Hieronder wordt in beginsel niet begrepen het inzien van stukken.

Alle verzoeken tot fysieke toegang worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven. Daarbij worden aangegeven de reden en het doel van het verzoek om fysieke toegang.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

De wethouder zal er zorg voor dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde toegang binnen één werkdag nadat het verzoek is gedaan, ook garanderen. Mocht de gevraagde toegang evenwel niet binnen de maximale termijn van één werkdag verleend kunnen worden, dan zal de wethouder direct de raadsgriffier laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig toegang kunnen verlenen en op welke termijn dit wel zal plaatsvinden.

### **4. De medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen**

De enquêtecommissie moet snel en adequaat afspraken kunnen maken met functionarissen (bijvoorbeeld voor een interview).

Alle verzoeken tot afspraken met functionarissen worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven (uitnodigingsbrief) wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

In de uitnodigingsbrief zal een aanduiding van het gespreksonderwerp worden gegeven. Tevens zal in deze brief melding worden gemaakt van verslaglegging van het gesprek en van goedkeuring van het gespreksverslag. Op voorhand zullen vragen, voor zover aanwezig, aan de te interviewen functionaris worden toegezonden, dit ter voorbereiding van het gesprek. Dit betekent niet dat het gesprek bij voorbaat beperkt is tot de vooraf ingediende vragen. De af te spreken termijn voor een te houden gesprek zal dusdanig zijn, dat de functionaris zich nog voldoende zal kunnen voorbereiden. De wethouder zal er zorg voor dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde afspraak binnen één werkdag na ontvangst van het verzoek bevestigen.

#### **5. De formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen**

Alle verzoeken die worden ingediend door de raadsgriffier, worden geregistreerd door zowel de raadsgriffier zelf als door de wethouder of de door hem aangewezen coördinator. Ook wordt door zowel de raadsgriffier als door de wethouder of de door hem aangewezen coördinator een register bijgehouden van de verstrekte informatie (in hard copy of elektronisch), de gemaakte afspraken en de organisaties die daadwerkelijk fysiek zijn bezocht.

#### **6. De behandeling van vertrouwelijke informatie**

Om een slagvaardig onderzoek te kunnen uitvoeren, is het wenselijk ervan uit te gaan dat alle informatie in beginsel niet vertrouwelijk is.

De enquêtecommissie kan op de voet van artikel 155a lid 4 juncto artikel 86 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de wethouder aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld, indien zich een belang voordoet als bedoeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. De wethouder kan de enquêtecommissie het verzoek doen om ten aanzien van door hem overgelegde stukken de bedoelde geheimhouding op te leggen; bij het verzoek wordt de in aanmerking komende geheimhoudingsgrond vermeld.

Soms vloeit de noodzaak informatie als vertrouwelijk te classificeren voort uit het feit dat er zeer specifieke zaken worden benoemd (bijvoorbeeld persoonsnamen). In dat geval dient beoordeeld te worden of die onderdelen niet geanonimiseerd kunnen worden, waarna ze als niet-vertrouwelijk behandeld kunnen worden.

De raadsgriffier zal er namens de voorzitter van de enquêtecommissie op toezien dat de leden van de enquêtecommissie en hun ondersteuners een geheimhoudingsovereenkomst tekenen.

#### **7. De probleem- of geschillenregeling**

Indien zich een probleem of geschil voordoet ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven, stelt de voorzitter van de enquêtecommissie of de raadsgriffier zich in contact met de wethouder of met de door hem aangewezen coördinator. In onderling overleg wordt getracht het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen.

Mocht het probleem niet oplosbaar zijn en de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat ten onrechte een verzoek ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven niet wordt ingewilligd, dan laat zij dit (door middel van haar voorzitter) schriftelijk aan de wethouder weten. Daarna volgt overleg op politiek niveau tussen (de voorzitter van) de enquêtecommissie en de wethouder.

#### **8. Slotbepalingen.**

Het college krijgt de gelegenheid om vóór publicatie het rapport in hard copy - zoals opgemaakt door de enquêtecommissie (behoudens conclusies en aanbevelingen) - gedurende drie werkdagen - in te zien, teneinde het te beoordelen op:

- 1) feitelijke onjuistheden;
- 2) gebruik van vertrouwelijke informatie;
- 3) de belangen van de gemeente.


Hij brengt zijn bevindingen ter kennis van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Eventuele kwesties betreffende de feitelijke grondslag, de vertrouwelijkheid en/of het belang van de gemeente worden opgelost in overleg tussen hem en de betrokken leden van de enquêtecommissie.

Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over toepassing van onderhavige afspraken vindt overleg plaats tussen (de voorzitter van) de enquêtecommissie en de wethouder.

In dit verband zal de raadsgriffier de coördinator tijdig informeren over de datum van aanlevering van vorenbedoeld rapport.

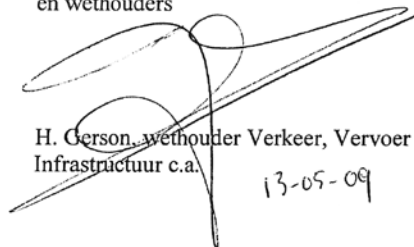
Amsterdam, 11 mei 2009

Namens de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,



M.H.J. Limmen, voorzitter

Namens het college van burgemeester en wethouders



H. Gerson, wethouder Verkeer, Vervoer en  
Infrastructuur c.a.

13-05-09





**BIJLAGE 3 OVERZICHT DEELNEMERS AAN ORIËTERENDE INTER-  
VIEWS, BESLOTEN VERHOREN EN OPENBARE VERHOREN**



### Overzicht deelnemers aan oriënterende interviews

<b>H.G. Battjes</b>	Beleidsmedewerker van de PvdA-gemeenteraadsfractie van 1995 tot begin 2006
<b>Drs. ing. S.S. Beffers</b>	Manager financiën en planning bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van april 2001 tot november 2006
<b>Drs. M.J. van Bekkum</b>	Directeur financiën en projectbeheersing bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van november 2008 tot heden
<b>Ir. J. Bijkerk MBA</b>	Directeur uitvoering bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 2007 tot heden
<b>A. Bijlsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1994 tot 2006
<b>Mr. L. de Boer</b>	Advocaat bij NautaDutilh betrokken bij het project Noord/Zuidlijn van 1997 tot 2008
<b>Ir. R. de Boer</b>	Directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. van september 2008 tot heden
<b>Ir. R.M.M.J. Bormans</b>	Bouwmanager bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 1999 tot september 2007
<b>Ir. P.E.M. Buck</b>	Directeur bij Infraprojecten ProRail B.V. Auditeur Kwaliteitstoets Noord/Zuidlijn van voorjaar 2005 tot medio 2006
<b>Mw. ir. M. Cauvern</b>	Manager financiën en projectbeheersing bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 2006 tot en met 2008
<b>T. Dalhuisen</b>	Platform Metro van 1994 tot 1996 Referendumcomité Noord-Zuidlijn van 1996 van 1997 Vereniging de Bovengrondse van 1997 tot heden
<b>A.A. ten Dam</b>	Senior Acceptant bij het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam tot november 2009
<b>A.H. van Drooge</b>	Lid gemeenteraad voor het CDA en Voorzitter raadscommissie Verkeer en Volkshuisvesting van oktober 2006 tot heden
<b>Ir. J.L. Geluk</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van maart 2001 tot december 2003
<b>L.M.H. Haanen</b>	Senior bestuursadviseur Noord/Zuidlijn bij de bestuursdienst van 2002 tot heden
<b>Drs. T.B. Halbertsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1998 tot 2005 en fractievoorzitter van 2002 tot 2005
<b>Ir. A.W. van Hattum</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van februari tot en met juli 1998 en van april 1999 tot maart 2001

<b>A.M.C.A. Hooijmaijers</b>	Lid van de gemeenteraad voor de VVD van 1990 tot 2001 Lid van het dagelijks bestuur van het Regionaal Orgaan Amsterdam met de portefeuille Verkeer en Openbaar Vervoer van 1994 tot 1998 en de portefeuille Ruimtelijke Ordening van 2001 tot 2002 Wethouder van 2001 tot 2002 met o.a. de portefeuilles Binnenstad en Economische Zaken
<b>Ir. P.P.M.K. Janssen</b>	Contractmanager bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn
<b>M. de Jong</b>	Promovendus aan de afdeling Transportbeleid en logistieke organisatie aan de TU Delft van juni 2008 tot heden
<b>Mw. ir. B.A.M. Keulen</b>	Onderzoeker bij Horvat & Partners
<b>Ir. P. Kieft</b>	Hoofdingenieur – directeur van Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland in rol van eindverantwoordelijke van (toekomstig) eerste beoordelaar subsidieaanvraag en adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van januari 1989 tot januari 1997 Directeur Uitvoering Rijkswaterstaat in rol van adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van januari 1997 tot januari 2003 Lid van de Commissie van Wijze mannen van 2003 tot heden Auditeur bij de Audit Adviesbureau van juni 2004 tot november 2004 Bemiddelaar bij contract 3.1 / 3.2 (passage Centraal Station) van maart 2005 tot februari 2007 Adviseur College B&W inzake adviezen commissie Sorgdrager en Faithful & Gould Consultants in juni 2005 Adviseur projectdirectie inzake kosten en tijdsvertraging contract Diepe stations van mei tot juni 2008 Adviseur projectdirectie inzake herziening afspraken contract Boortunnels van september tot oktober 2008
<b>W. Korf</b>	Lid second-opinion team Korf/Horvat van 2007 tot 2008
<b>I.R. Manuel</b>	Lid van de gemeenteraad voor D66 van 2002 tot heden
<b>G. van der Meer</b>	Senior bestuursadviseur bij Concern Financiën van de bestuursdienst van 1986 tot heden
<b>Drs. P. Mikkelsen</b>	Wethoudersassistent van dhr. Dales van 2000 tot 2003
<b>H. Odijk MBA</b>	Project controller bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn
<b>Mr. M. Olman</b>	Plaatsvervangend directeur-generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van maart 1997 tot juli 2005
<b>Mw. drs. C. Prenger</b>	Wethoudersassistent van dhr. Van der Horst van oktober 2004 tot april 2006
<b>T. van Rijnberk</b>	Hoofd afdeling Verkeer en Vervoer bij de gemeentesecretarie van april 1993 tot januari 1997 Hoofd afdeling Bestuurlijke Zaken bij de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van januari 1997 tot mei 2006

<b>Mr. H.A. Sarolea</b>	Advocaat van de vereniging de Bovengrondse te Amsterdam van 1997 tot heden
<b>Ing. F.G. Scheffrahn</b>	Contractmanager Diepe stations bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van januari 2009 tot heden
<b>Mw. N. van der Sluis</b>	Wethoudersassistent van dhr. Köhler van april 1998 tot juni 2001
<b>Drs. P.L. Staal-Ong</b>	Coördinator extern onderzoek (Sorgdrager) Projectbureau Noord/Zuidlijn van januari 2005 tot december 2005 Secretaris reorganisatieteam van het Projectbureau Noord/Zuidlijn van juni tot september 2007 Coördinator kwaliteit & organisatie van de Projectorganisatie Noord/Zuidlijn van september 2007 tot heden
<b>Mw. K.M. van der Velde-Menting</b>	Manager bestuurlijke en juridische zaken van mei 1999 tot heden
<b>Mr. H.M. van Velsen re</b>	Manager bij het Schadebureau Noord/Zuidlijn van juni 2003 tot heden
<b>Ir. H. Verstraelen</b>	Project controller bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn
<b>Ing. H. Vlijm</b>	Adjunct-directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. van juli 1994 tot februari 2000 Directeur Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. van februari 2000 tot juli 2006
<b>Prof. ir. drs. H.K. Vrijling</b>	Lid adviescommissie Noord/Zuidlijn van februari tot september 2009
<b>J.P.A. van der Weck</b>	Executive Broking Director Construction & Engineering bij Aon Risk Services
<b>P.Wendt</b>	Brandpreventie-adviseur primaire veiligheidsvoorzieningen bij het Stafbureau Brandweer Amsterdam van 1998 tot 2001
<b>A.M. de Wit</b>	Contractmanager Centraal Station bij Projectbureau Noord/Zuidlijn
<b>D. de Zwart</b>	Project controller bij het Projectbureau noord/Zuidlijn

Daarnaast hebben er nog twee oriënterende gesprekken plaatsgevonden met personen die hebben aangegeven niet bij naam, titel en functie te worden vernoemd in het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn.

### Overzicht deelnemers aan besloten verhoren

<b>Mr. L.F. Asscher</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 2002 tot april 2006 Wethouder van april 2006 tot heden met o.a. portefeuille Financiën
<b>E.C. Bakker</b>	Wethouder met o.a. portefeuille Noord/Zuidlijn van 1994 tot 1998
<b>H.G. Battjes</b>	Beleidsmedewerker van de PvdA-gemeenteraadsfractie van 1995 tot begin 2006
<b>Drs. ing. S.S. Beffers</b>	Manager financiën en planning bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van april 2001 tot november 2006
<b>Ir. J. Bijkerk MBA</b>	Directeur uitvoering bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 2007 tot heden
<b>A. Bijlsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1994 tot 2006
<b>Drs. M.W. de Boer</b>	Senior bestuursadviseur Noord/Zuidlijn bij de bestuursdienst van 1994 tot 2002
<b>Ir. R.M.M.J. Bormans</b>	Bouwmanager bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 1999 tot september 2007
<b>Prof. ir. J.W. Bosch</b>	Algemeen bouwmanager en directielid bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn, van 1994 tot heden
<b>Mr. M.J. Cohen</b>	Burgemeester van Amsterdam van 2001 tot heden
<b>Mr. dr. G. Dales</b>	Wethouder van 2000 tot 2004 met o.a. de portefeuilles Financiën van 2000 tot 2004 en Noord/Zuidlijn van juni 2001 tot oktober 2002
<b>A.A. ten Dam</b>	Senior Acceptant bij het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam tot november 2009
<b>Drs. mr. J.P. Dijk</b>	Directeur bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 2008 tot heden
<b>Ir. A.A.T. Doppenberg</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van juli 1998 tot mei 1999
<b>R.E. Flos</b>	Lid van de gemeenteraad voor de VVD van 2002 tot heden
<b>Dipl.-Ing. M. Fröhlich</b>	Projectdirecteur bij Max Bögl Noord/Zuidlijn Amsterdam v.o.f. van medio 2002 tot medio 2006
<b>Ir. J.L. Geluk</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van maart 2001 tot december 2003
<b>Mw. mr. L.J. Griffith MPA</b>	Wethouder van juni 2005 tot april 2006 met o.a. de portefeuille Financiën
<b>H.H.M. Groen</b>	Wethouder van april 1998 tot februari 2000 met o.a. de portefeuille Financiën
<b>L.M.H. Haanen</b>	Senior bestuursadviseur Noord/Zuidlijn bij de bestuursdienst van 2002 tot heden

<b>Drs. T.B. Halbertsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1998 tot 2005 en fractievoorzitter van 2002 tot 2005
<b>Ir. J.J. Hegeman</b>	Voorzitter Raad van Bestuur Strukton / Van Oord van 2002 tot heden Betrokken vanaf de aanbestedingsfase bij de directie Strukton Betonbouw bv / Strukton Civiel Projecten bv
<b>T. Herrema</b>	Wethouder van april 2006 tot maart 2008 met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn
<b>M. van der Horst</b>	Wethouder van april 2002 tot april 2006 met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn van oktober 2002 tot april 2006
<b>Prof. ir. E. Horvat</b>	Emeritus hoogleraar Ondergronds Bouwen Senior Adviseur/Auditor van het samenwerkingsverband "Lloyds Register/E.Horvat Consultants" van 1999 tot 2004, respectievelijk Horvat&Partners van 2004 tot 2009 Periode betrokkenheid: Diverse tijdstippen in de periode 1999-2009 afhankelijk van de verzoeken voor een Advies/Audit/Second Opinion door het Projectbureau Noord/Zuidlijn respectievelijk Schadebureau Noord/Zuidlijn, Wethouder OW, raadcommissie en Brandweer Amsterdam.
<b>Ir. J.T.J. Kerkhoven</b>	Lid aanbestedingsadviescommissie Noord/Zuidlijn Amsterdam en vervolgens de Commissie van Wijze mannen Noord/Zuidlijn van maart 2001 tot heden
<b>Ir. P. Kieft</b>	Hoofdingenieur – directeur van Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland in rol van eindverantwoordelijke van (toekomstig) eerste beoordelaar subsidieaanvraag en adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van januari 1989 tot januari 1997 Directeur Uitvoering Rijkswaterstaat in rol van adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van januari 1997 tot januari 2003 Lid van de Commissie van Wijze mannen van 2003 tot heden Auditeur bij de Audit Adviesbureau van juni 2004 tot november 2004 Bemiddelaar bij contract 3.1 / 3.2 (passage Centraal Station) van maart 2005 tot februari 2007 Adviseur College B&W inzake adviezen Commissie Sorgdrager en Faithful & Gould Consultants in juni 2005 Adviseur projectdirectie inzake kosten en tijdsvertraging contract Diepe stations van mei tot juni 2008 Adviseur projectdirectie inzake herziening afspraken contract Boortunnels van september tot oktober 2008
<b>A. Klinkert</b>	Adjunct directeur bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 1993 tot 2006
<b>F. Köhler</b>	Lid van de gemeenteraad van Amsterdam van april 1994 tot maart 2002. Wethouder met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn van april 1998 tot mei 2001

<b>V.P.A. van Lamoen</b>	Secretaris van de vereniging de Bovengrondse van juni 1997 tot heden
<b>G. van der Meer</b>	Senior bestuursadviseur bij Concern Financiën van de bestuursdienst van 1986 tot heden
<b>Mw. T. Netelenbos</b>	Minister van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot 2002
<b>W.G.H. Paquay</b>	Duoraadslid van de gemeenteraad voor de SP van 1994 tot 1998 Lid van de gemeenteraad voor de SP van 1998 tot maart 2006 en van november 2006 tot april 2008
<b>Mw. A. van Pinxteren</b>	Lid van de gemeenteraad voor GroenLinks van 2002 tot heden
<b>M. van Poelgeest</b>	Lid van de gemeenteraad voor GroenLinks van 1998 tot 2006 Wethouder voor o.a. Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van 2006 tot heden
<b>U. van de Pol</b>	Gemeentelijke Ombudsman van 2005 tot heden
<b>D.B. Stadig</b>	Wethouder met o.a. de portefeuille Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van 1994 tot 2006
<b>Drs. F. Strik</b>	Directeur bij de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van december 1996 tot februari 2004
<b>Prof. ir. A.F. van Tol</b>	Lid van de auditcommissie Noord/Zuidlijn van november 1994 tot juni 2000 Second opinion uitgevoerd op onderzoek van het Projectbureau Noord/Zuidlijn naar de incidenten aan de Vijzelgracht in 2008
<b>Ir. R.A. Toornend</b>	Adviseur van de ambtelijke opdrachtgever Noord/Zuidlijn (directeur Gemeentelijk Vervoersbedrijf Amsterdam) van juli 1993 tot december 1995 Voorzitter van de auditcommissie Noord/Zuidlijn van november 1994 tot juni 2000.
<b>Drs. C.E.J. Veerman</b>	Adjunct-directeur / waarnemend directeur / directeur bij Concern Financiën van de bestuursdienst van 1992 tot 2005
<b>Prof. dr. C.P. Veerman</b>	Voorzitter van de adviescommissie Noord/Zuidlijn van februari tot september 2009
<b>Drs. W.H.A. Vehmeijer</b>	Directeur bij de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van 2006 tot januari 2009
<b>Ir. H.M.E. van Veldhuizen</b>	Directeur bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 2003 tot 2008
<b>Dipl.-Ing. H.J. Zech</b>	Projectdirecteur bij Max Bögl Noord/Zuidlijn Amsterdam v.o.f. van medio 2002 tot medio 2006



**Overzicht deelnemers aan openbare verhoren**

<b>Mr. L.F. Asscher</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 2002 tot april 2006 Wethouder van april 2006 tot heden met o.a. portefeuille Financiën
<b>E.C. Bakker</b>	Wethouder met o.a. portefeuille Noord/Zuidlijn van 1994 tot 1998
<b>Drs. ing. S.S. Beffers</b>	Manager financiën en planning bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van april 2001 tot november 2006
<b>Ir. J. Bijkerk MBA</b>	Directeur uitvoering bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 2007 tot heden
<b>A. Bijlsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1994 tot 2006
<b>Drs. M.W. de Boer</b>	Senior bestuursadviseur Noord/Zuidlijn bij de bestuursdienst van 1994 tot 2002
<b>Ir. R.M.M.J. Bormans</b>	Bouwmanager bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van september 1999 tot en met september 2007
<b>Prof. ir. J.W. Bosch</b>	Algemeen bouwmanager en directielid bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn, van 1994 tot heden
<b>Mr. M.J. Cohen</b>	Burgemeester van Amsterdam van 2001 tot heden
<b>Mr. dr. G. Dales</b>	Wethouder van 2000 tot 2004 met o.a. de portefeuilles Financiën van 2000 tot 2004 en Noord/Zuidlijn van juni 2001 tot oktober 2002
<b>A.A. ten Dam</b>	Senior Acceptant bij het Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam tot november 2009
<b>Drs. mr. J.P. Dijk</b>	Directeur bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 2008 tot heden
<b>Ir. A.A.T. Doppenberg</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van juli 1998 tot mei 1999
<b>R.E. Flos</b>	Lid van de gemeenteraad voor de VVD van 2002 tot heden
<b>Ir. J.L. Geluk</b>	Projectdirecteur Noord/Zuidlijn van maart 2001 tot december 2003
<b>H.H.M. Groen</b>	Wethouder van april 1998 tot februari 2000 met o.a. de portefeuille Financiën
<b>L.M.H. Haanen</b>	Senior bestuursadviseur Noord/Zuidlijn bij de bestuursdienst van 2002 tot heden
<b>Drs. T.B. Halbertsma</b>	Lid van de gemeenteraad voor de PvdA van 1998 tot 2005 en fractievoorzitter van 2002 tot 2005
<b>T. Herrema</b>	Wethouder van april 2006 tot maart 2008 met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn
<b>M. van der Horst</b>	Wethouder van april 2002 tot april 2006 met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn van oktober 2002 tot april 2006

- Prof. ir. E. Horvat** Emeritus hoogleraar Ondergronds Bouwen  
Senior Adviseur/Auditor van het samenwerkingsverband “Lloyds Register/E.Horvat Consultants” van 1999 tot 2004, respectievelijk Horvat&Partners van 2004 tot 2009  
Periode betrokkenheid: Diverse tijdstippen in de periode 1999-2009 afhankelijk van de verzoeken voor een Advies/Audit/Second Opinion door het Projectbureau Noord/Zuidlijn respectievelijk Schadebureau Noord/Zuidlijn, Wethouder OW, raadcommissie en Brandweer Amsterdam.
- Ir. P. Kieft** Hoofdingenieur – directeur van Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland in rol van eindverantwoordelijke van (toekomstig) eerste beoordelaar subsidieaanvraag en adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van januari 1989 tot januari 1997  
Directeur Uitvoering Rijkswaterstaat in rol van adviseur Directoraat Generaal Personenvervoer van januari 1997 tot januari 2003  
Lid van de Commissie van Wijze mannen van 2003 tot heden  
Auditeur bij de Audit Adviesbureau van juni 2004 tot november 2004  
Bemiddelaar bij contract 3.1 / 3.2 (passage Centraal Station) van maart 2005 tot februari 2007  
Adviseur College B&W inzake adviezen commissie Sorgdrager en Faithful & Gould Consultants in juni 2005  
Adviseur projectdirectie inzake kosten en tijdsvertraging contract Diepe stations van mei tot juni 2008  
Adviseur projectdirectie inzake herziening afspraken contract Boortunnels van september tot oktober 2008
- F. Köhler** Lid van de gemeenteraad van Amsterdam van april 1994 tot maart 2002.  
Wethouder met o.a. de portefeuille Noord/Zuidlijn van april 1998 tot mei 2001
- V.P.A. van Lamoen** Secretaris van de vereniging de Bovengrondse van juni 1997 tot heden
- G. van der Meer** Senior bestuursadviseur bij Concern Financiën van de bestuursdienst van 1986 tot heden
- Mw. T. Netelenbos** Minister van Verkeer en Waterstaat van 1998 tot 2002
- W.G.H. Paquay** Duoraadslid van de gemeenteraad voor de SP van 1994 tot 1998  
Lid van de gemeenteraad voor de SP van 1998 tot maart 2006 en van november 2006 tot april 2008
- Mw. A. van Pinxteren** Lid van de gemeenteraad voor GroenLinks van 2002 tot heden
- M. van Poelgeest** Lid van de gemeenteraad voor GroenLinks van 1998 tot 2006  
Wethouder voor o.a. Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van 2006 tot heden
- D.B. Stadig** Wethouder met o.a. de portefeuille Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van 1994 tot 2006
- Drs. F. Strik** Directeur bij de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer van december 1996 tot februari 2004

<b>Ir. R.A. Toornend</b>	Adviseur van de ambtelijke opdrachtgever Noord/Zuidlijn, (directeur Gemeentelijk Vervoersbedrijf Amsterdam) van juli 1993 tot december 1995 Voorzitter van de auditcommissie Noord/Zuidlijn van november 1994 tot juni 2000.
<b>Drs. C.E.J. Veerman</b>	Adjunct-directeur / waarnemend directeur / directeur bij Concern Financiën van de bestuursdienst van 1992 tot 2005
<b>Ir. H.M.E. van Veldhuizen</b>	Directeur bij het Projectbureau Noord/Zuidlijn van 2003 tot 2008



**BIJLAGE 4    CORRESPONDENTIE TUSSEN ENQUÊTECOMMISSIE  
NOORD/ZUIDLIJN EN HET COLLEGE**



**De burgemeester van Amsterdam**

Met inachtneming van het mandaatbesluit van het College van Burgemeester en Wethouders van 31 maart 2009 alsmede het bepaalde in artikel 86, tweede lid, van de Gemeentewet, de uitzonderingsgronden en beperkingen als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur,

**Besluit:**

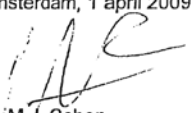
Op de volgende (digitale) documenten die de enquetecommissie inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn heeft opgevraagd, ter beschikking worden gesteld, geheimhouding te leggen:

1. Documenten die in het digitale bestuurlijk informatiesysteem Andreas zijn opgenomen:
  - Ten aanzien van openbare besluiten van het college van burgemeester en wethouders: documenten/bijlagen waarop vermeld staat 'vertrouwelijk', 'kabinet' dan wel 'beperkt kabinet';
  - Ten aanzien van besluiten van het college van burgemeester en wethouders die 'kabinet' dan wel 'beperkt kabinet' zijn genomen en waar dit als zodanig is vermeld: de besluiten inclusief de bijlagen;
  - Ten aanzien van verslagen van de staf van de wethouder: alle verslagen inclusief de bijlagen;
  - Ten aanzien van de vertrouwelijke notulen van het college van burgemeester en wethouders: de notulen inclusief de bijlagen;
  - Alle overige stukken in Andreas ten behoeve van het college;
2. Documenten die in kopie worden vertrekt: alle documenten waarop vermeld staat 'vertrouwelijk', 'kabinet' dan wel 'beperkt kabinet'.

Indien de raadscommissie de geheimhouding wil opheffen, zal zij daarvan melding doen aan de door de burgemeester aangewezen coördinator en zal daaromtrent overleg plaatsvinden tussen de raadscommissie en de burgemeester.

De burgemeester van Amsterdam,

Amsterdam, 1 april 2009



Mr. M.J. Cohen  
Burgemeester

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
de burgemeester, de heer M.J. Cohen

Datum 3 april 2009  
Ons kenmerk 2009/2412  
Behandeld door M.H.J. Limmen  
Onderwerp voortgang informatievoorziening in de richting van enquête Noord/Zuidlijn

Geachte heer Cohen,

Ten gevolge op ons telefonisch gesprek van 30 maart jl. over het nog af te sluiten informatieprotocol tussen de Enquêtecommissie NZL en het college van B&W wil ik u langs deze weg deelgenoot maken van mijn grote zorgen over de snelheid van informatieverstrekking aan de enquêtecommissie.

Het eerste informatieverzoek dateert van 26 maart jl. en acht dagen na dato heeft de commissie nog steeds niet alle – conform het informatieverzoek - opgevraagde stukken ontvangen. Op voorstel van uw medewerkers heeft er op 31 maart jl. een overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van de commissie en uw ambtelijke ondersteuning om deze informatievraag te concretiseren. Dit is op zich een positief gegeven, maar heeft er helaas in de praktijk niet toe mogen leiden dat de nog uitstaande stukken sneller uitgeleverd werden aan de commissie. Geconstateerd moet worden dat acht dagen na het eerste informatieverzoek en drie dagen na het overleg om deze informatiebehoefte nader te verduidelijken de commissie nog steeds verstoken is van de in het informatieverzoek gedane en in het overleg nader overeengekomen aanvullende informatie.

Wellicht ten overvloede wijs ik u op de afspraak dat naar de geest van het nog af te sluiten informatieprotocol gehandeld zou worden, waarbij gevraagde informatie correct en vlot ter beschikking gesteld zou worden. De maximale termijn hiervoor zou twee werkdagen bedragen. Indien deze termijn evenwel niet gehaald zou kunnen worden, dan zou de griffier direct gemeld worden wat de redenen zijn voor het niet tijdig kunnen leveren van de gevraagde informatie en op welke termijn de gevraagde informatie alsnog geleverd zou worden. Ik moet helaas constateren dat de afspraak in de praktijk niet nageleefd wordt.

Ik doe derhalve een dringend beroep op u om het daarheen te leiden dat om te beginnen aan het eerste informatieverzoek van 26 maart jl. en in het overleg van 31 maart jl. nader overeengekomen aanvullende informatieverzoek uiterlijk op 6 april a.s. te 12.00 uur geheel is voldaan en dat in het vervolg wat betreft de levering van opgevraagde stukken geheel in de geest van het nog af te sluiten informatieprotocol gehandeld zal worden.

Het moge duidelijk zijn dat de snelheid en de wijze van aanlevering van opgevraagde informatie van grote invloed zijn op de voortgang van de onderzoekswerkzaamheden van de commissie. Er is de commissie veel aan gelegen om hetgeen zij in haar brief van 1 april jl. aan de gemeenteraad over het moment van oplevering van haar rapport heeft verwoord na te komen.

In afwachting van uw reactie, teken ik,

Hoogachtend,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

1/6

M.H.J. Limmen

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterloooplein



Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
de burgemeester, de heer M.J. Cohen

Datum 6 april 2009  
Ons kenmerk 2009/2463  
Behandeld door M.H.J. Limmen  
Onderwerp vervolg informatievoorziening enquêtecommissie.

Bijlage: -1-

Geachte heer Cohen,

Bij schrijven van 3 april jl. heb ik u deelgenoot gemaakt van mijn grote zorgen over de snelheid van informatieverstrekking aan de Enquêtecommissie NZL. In dat kader heb ik een dringend beroep op u gedaan om het daarheen te leiden dat om te beginnen aan het eerste informatieverzoek van 26 maart jl. en in het mondeling overleg met uw medewerkers van 31 maart jl. nader overeengekomen aanvullende informatieverzoek uiterlijk op 6 april a.s. te 12.00 uur geheel is voldaan en dat in het vervolg wat betreft de levering van opgevraagde stukken geheel in de geest van het af te sluiten informatieprotocol gehandeld zal worden.

De Enquêtecommissie NZL wil naar aanleiding van de heden van uw ambtelijke ondersteuning ontvangen stukken de opmerking gemaakt hebben, dat zij geschrokken is van de wijze waarop deze stukken bij haar worden aangeleverd. Dit kan als volgt samengevat worden: niet tijdig, niet conform de betreffende informatieverzoeken, niet volledig en niet voorzien van een duidelijke aanduiding van de verstuurd stukken. In een bijlage bij dit schrijven zal dit aan de hand van hetgeen heden ontvangen is duidelijk worden gemaakt.

Gezien de wijze van aanlevering van stukken van heden kan de commissie niet anders concluderen dat in dezen niet naar de geest van het nog te sluiten protocol wordt gehandeld. Immers, niet alle overgelegde stukken zijn voorzien van een inhoudsopgave, bij overschrijding van de afleveringstermijn wordt geen verklaring voor het niet tijdig kunnen leveren gegeven noch wordt in alle gevallen aangegeven wanneer de gevraagde informatie alsnog geleverd zal worden.

Het moet de enquêtecommissie van het hart dat de tijdigheid, volledigheid en inzichtelijkheid van opgevraagde en overgelegde stukken cruciaal zijn voor het kunnen doen van onderzoek, zoals de gemeenteraad haar heeft opgedragen. Indien aan deze vereisten niet volledig wordt voldaan, dan betekent dit per definitie dat dit gevolgen heeft voor de snelheid, diepgang en mogelijk zelfs de zorgvuldigheid en volledigheid van de enquête.

De commissie gaat ervan uit dat u met haar van mening bent dat deze situatie te allen tijde vermeden dient te worden. Het is in het belang van raad en college dat zo spoedig mogelijk een voldragen debat over het rapport van de enquêtecommissie kan plaatsvinden. Zij gaat er dan ook van uit dat u ervoor zorg zult dragen dat met onmiddellijke ingang de bedoelde afspraken in het informatieprotocol volledig zullen worden nagekomen.

In afwachting van uw reactie, teken ik,

Hoogachtend  
nemens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

M.H.J. Limmen

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN AMSTERDAM

Postbus 202  
1000 AE AMSTERDAM  
Telefoon 020 552 2000  
Fax 020 552 3100  
Teksttelefoon 020 620 9279  
www.amsterdam.nl



## Gemeente Amsterdam

**Mr. M.J. Cohen**  
burgemeester

Retouradres: B&W, Postbus 202, 1000 AE AMSTERDAM

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
T.a.v. de heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum  
Onderwerp

7 april 2009  
Enquête Noord/Zuidlijn

Geachte heer Limmen,

Uw brief van 3 april 2009 heb ik in goede orde ontvangen. Uw brief geeft mij aanleiding tot een reactie.

Ik wil vooropstellen dat het College van Burgemeester en Wethouders er veel aan is gelegen uw commissie en degenen van wie uw commissie bij de uitvoering van de werkzaamheden gebruik maakt, optimaal van dienst te zijn. Dat is in ieders belang. Daarom heb ik in een gesprek met mevrouw M. Pe, uw secretaris, toegezegd in de geest van de concept-werkafspraken te zullen handelen. Het is mij bekend – en ik heb daartoe ook opdracht gegeven – dat de ingeschakelde medewerkers erg hard werken om alle gevraagde informatie boven tafel te krijgen en te kopiëren, om deze vervolgens aan uw commissie ter beschikking te stellen. Het projectbureau heeft zelfs extra mensen en oud-medewerkers ingeschakeld om zo spoedig mogelijk de gevraagde informatie aan uw commissie aan te leveren.

In de concept-werkafspraken is een aanlevertermijn opgenomen van twee werkdagen. Uw commissie heeft bij brief van 26 maart 2009 erg veel en algemeen gestelde, niet-gespecificeerde informatie opgevraagd. Het bleek onmogelijk om die informatie binnen de gestelde termijn aan te leveren. Om te illustreren wat ik bedoel met niet-gespecificeerde informatie: alle voorbereidende en definitieve stukken (zowel openbaar als vertrouwelijk) ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming in het college van B&W over de periode 1988 t/m 2004, alle verkregen juridische adviezen en analyses (zowel openbaar als vertrouwelijk) en alle documenten met betrekking tot de aanbesteding van de Noord/Zuidlijn en bijbehorende contracten tot 11 maart 2009 (zowel openbaar als vertrouwelijk)(uw commissie bezit reeds een aantal stukken).

De aard van het verzoek is aanleiding geweest voor het overleg van 31 maart j.l. met mevrouw M. Pe en twee onderzoekers van het bureau dat uw commissie heeft ingeschakeld. In dat gesprek is gesproken over een nadere precisering van de informatiebehoefte en de wijze van aanlevering. In het gesprek is eveneens van de kant van het college aangegeven waarom het niet mogelijk is om binnen de gevraagde termijn de informatie te verstrekken. Het gesprek is in een goede sfeer verlopen met begrip voor ieders positie.

Na het verzoek van 26 maart 2009 zijn nog vier andere informatieverzoeken onze kant opgenomen, de laatste vrijdag 3 april 2009 om 17.30 uur. De coördinator zet de verzoeken om informatie onmiddellijk uit. Ik vraag echter begrip voor het feit dat

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterloooplein

7 april 2009  
Kenmerk  
Pagina 2 van 2

Gemeente Amsterdam

de medewerkers aan de omvangrijke informatievraag in alle redelijkheid niet binnen twee werkdagen kunnen voldoen.

Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen.

Niet alle informatie is even eenvoudig toegankelijk. Het vergt regelmatig veel tijd om uit te zoeken waar de informatie beschikbaar is. Zoals u zult begrijpen doen verder de reguliere werkzaamheden in het kader van de aanleg van de Noord/Zuidlijn en andere onderzoeken eveneens een zwaar beroep op de medewerkers van het projectbureau. Wat de medewerkers in alle redelijkheid kunnen leveren, leveren zij zo snel mogelijk.

Telkens wanneer wij informatie aanleveren, treft u daarbij een bijlage aan met de geleverde informatie alsmede de nog te leveren informatie en de termijn waarop dat gebeurt.

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Mr. M.J. Cohen



**De burgemeester van Amsterdam**

Met inachtneming van het mandaatbesluit van het College van Burgemeester en Wethouders van 31 maart 2009 alsmede het bepaalde in artikel 86, tweede lid, van de Gemeentewet, de uitzonderingsgronden en beperkingen als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur,

**Besluit:**


Op de volgende door de door de Rekeningencommissie op 1 april 2009 aan de enquêtecommissie inzake onderzoek naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn ter beschikking gestelde gegevens, geheimhouding te leggen:

1. Besprekingsverslagen van gesprekken met directeuren en leidinggevenden in het kader van werkbezoeken aan gemeentelijke diensten of onderdelen daarvan;
2. Verslagen van besprekingen met wethouders.

Indien de raadscommissie de geheimhouding wil opheffen, zal zij daarvan melding doen aan de door de burgemeester aangewezen coördinator en zal daaromtrent overleg plaatsvinden tussen de raadscommissie en de burgemeester.

De burgemeester van Amsterdam,  
Namens het College van Burgemeester en Wethouders

Amsterdam, 8 april 2009

  
Mr. M.J. Cohen  
Burgemeester van Amsterdam

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN AMSTERDAM

Postbus 202  
1000 AE AMSTERDAM  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
Teksttelefoon 020 552 9876  
www.amsterdam.nl



## Gemeente Amsterdam

### Raadgriffie

Retouradres: Raadgriffie, Postbus 202, 1000 AE AMSTERDAM

Aan:  
de burgemeester, de heer M.J. Cohen

Datum 20 april 2009  
Kenmerk 2009/2798  
Behandeld door M.H.J. Limmen  
Bijlagen 3

Onderwerp Informatievoorziening enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

Geachte heer Cohen,

In het hiernavolgende wil ik stilstaan bij achtereenvolgens de volgende onderwerpen, te weten de wijze van informatieverstrekking door het College van Burgemeester en Wethouders aan de Enquêtecommissie (1), de door u bij besluiten van 1 en 8 april 2009 aan de Enquêtecommissie opgelegde geheimhouding (2) en uw voorstellen voor aanpassing van het Informatieprotocol (3).

#### 1. Wijze van informatieverstrekking door het College van Burgemeester en Wethouders aan de Enquêtecommissie

Bij schrijven van 3 april en niet beantwoord schrijven van 6 april 2009 (bijlagen 1 en 2) heb ik nadrukkelijk uw aandacht gevraagd voor de wijze waarop het College van Burgemeester en Wethouders de door de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn ten behoeve van haar onderzoek opgevraagde stukken aanlevert.

In mijn schrijven van 6 april 2009 heb ik u verzocht het daarheen te leiden dat aan het eerste informatieverzoek van 26 maart 2009 en in het mondeling overleg met uw medewerkers van 31 maart 2009 nader overeengekomen aanvullende informatieverzoek uiterlijk op 6 april 2009 geheel voldaan zou zijn en dat in het vervolg wat betreft de levering van opgevraagde stukken geheel in de geest van het af te sluiten informatieprotocol gehandeld zou worden.

Ik moet constateren dat het college dit verzoek van de Enquêtecommissie niet heeft gehonoreerd. Immers, tot op heden heeft de Enquêtecommissie nog steeds niet alle op 26 maart 2009 opgevraagde stukken ontvangen noch vindt wat betreft de informatievoorziening algehele naleving in de geest van het af te sluiten informatieprotocol plaats.

Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie

Terugkijkend op de afgelopen drie weken moet ik helaas constateren dat de informatieverstrekking van de kant van het College van Burgemeester en Wethouders in het geheel niet aan de verwachtingen van de Enquêtecommissie heeft voldaan. Opgevraagde informatie wordt niet tijdig, niet conform de gedane informatieverzoeken, niet volledig en niet voorzien van een duidelijke aanduiding van de aangeleverde documenten bij de enquêtecommissie aangeleverd. Dit heeft om te beginnen de kwaliteit en de diepgang van het onderzoek van de commissie negatief beïnvloed. Daarnaast heeft deze gebrekkige wijze van informatieverstrekking direct gevolgen gehad voor het tijdpad en daarmee de duur van de enquête.

## **2. Oplegging van geheimhouding door de burgemeester**

In dit kader wil ik uw aandacht vragen voor de geheimhouding die u bij besluit van 1 april 2009 en bij besluit van 8 april 2009 op de voet van artikel 86 lid 2 van de Gemeentewet heeft opgelegd aan de enquêtecommissie ten aanzien van de in die beide besluiten genoemde/aangewezen documenten die aan de commissie worden overgelegd.

Artikel 86 lid 2 van de Gemeentewet is niet van toepassing ten aanzien van de enquêtecommissie, nu voor een dergelijke commissie een bijzondere eigen regeling in de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet geldt. In artikel 155 a lid 4 van de Gemeentewet is bepaald, dat de artikelen 22, 82 lid 3 en 86 lid 1 van overeenkomstige toepassing zijn op de enquêtecommissie. Dat die artikelen van overeenkomstige toepassing worden verklaard, zou niet nodig zijn als die artikelen al automatisch van toepassing zouden zijn op een enquêtecommissie. Bovendien impliceert deze formulering dat de geheimhoudingsregeling van artikel 86 lid 2 en artikel 86 lid 3 Gemeentewet niet van overeenkomstige toepassing is op een enquêtecommissie.

Het is dus uitsluitend de enquêtecommissie die geheimhouding kan opleggen op stukken die door de burgemeester of het college aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld. Die geheimhouding moet dan opgelegd worden in de besloten vergadering waar die stukken geacht worden formeel aan de enquêtecommissie te worden overgedragen. Die geheimhouding kan niet worden opgelegd door burgemeester of college.

Concluderend merk ik op dat u niet bevoegd was om op grond van artikel 86 lid 2 Gemeentewet geheimhouding op te leggen aan de Enquêtecommissie ten aanzien van de in uw brieven van 1 april 2009 en 8 april 2009 bedoelde stukken. Daarnaast had u overigens niet mogen volstaan met een globale verwijzing naar de Wet openbaarheid van bestuur, maar had u moeten specificeren welke, in de Wet openbaarheid van bestuur genoemde, belangen voor elk overgelegd document naar uw mening in het geding zouden zijn; maar dit ten overvloede.

Dit betekent dat artikel 86 lid 2 van de Gemeentewet niet van toepassing is ten aanzien van de enquêtecommissie, dat u derhalve niet bevoegd was geheimhouding van stukken op te leggen en dat de Enquêtecommissie op haar eerstvolgende (besloten) vergadering, alwaar die stukken geacht zullen worden aan de enquêtecommissie te zijn overgedragen, zal beslissen dat/of de Commissie ten aanzien van die stukken geheimhouding zal opleggen.

Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie

### 3. Voorstel van het College van Burgemeester en Wethouder tot wijziging van het Informatieprotocol

Ik moet om te beginnen constateren dat onderhavig voorstel verder gaat dan een eerder door u gedaan voorstel van 27 maart 2009, en wel op de volgende punten:

A.  
Uw nieuwe voorstel om in paragraaf 2 'De wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie' toe te voegen dat een reden voor het niet tijdig kunnen leveren van de gevraagde informatie gelegen kan zijn "in de hoeveelheid informatie die de raadscommissie (bedoeld is de enquêtecommissie) in een verzoek vraagt alsmede een cumulatie van verzoeken in een korte tijd, waardoor (onder meer) een onredelijk grote belasting op het ambtelijk apparaat wordt gelegd".

De noodzaak om de uitzondering op de algemene regel van levering binnen maximaal twee werkdagen expliciet te benoemen ontgaat mij. Ik ga ervan uit dat u met mij van mening bent dat voorop staat dat het college opgevraagde stukken vlot en correct binnen maximaal twee dagen aan de enquêtecommissie zal dienen te verstrekken en dat het niet binnen deze termijn ter beschikking stellen van informatie een uitzondering op dit uitgangspunt moet zijn. In dat kader zie ik geen noodzaak om de uitzonderingsmogelijkheid te expliciteren.

B.  
U stelt voor om in paragraaf 4 'De medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen' tevens op te nemen melding aan u van te interviewen en te horen personen alsmede een minimale oproepingstermijn voor de besloten gesprekken en de openbare verhoren.

Het is aan de enquêtecommissie om, met inachtneming van hetgeen in de artikelen 155a tot en met 155f Gemeentewet is bepaald, haar onderzoek zo in te richten als het haar goedgebeurt. Een algemene melding van te interviewen en te horen personen en een minimale oproepingstermijn voor de besloten gesprekken en de openbare verhoren zou hier afbreuk aan doen.

Wat het laatste onderwerp wijs ik erop dat in het huidige informatieprotocol reeds de zinsnede is opgenomen: "De af te spreken termijn voor een te houden gesprek zal dusdanig zijn, dat de functionaris zich nog voldoende zal kunnen voorbereiden." Overigens heeft de Gemeentewet hierover niets bepaald.

Overigens zouden door het gebruik van het woord 'personen' ook anderen dan die in paragraaf 4 bedoelde functionarissen onder de melding vallen; maar dit ten overvloede.

C.  
In paragraaf 8 'Slotbepalingen' is neergelegd dat de raadsgriffier de coördinator tijdig zal informeren over de datum van aanlevering van het conceptrapport voor beoordeling door het College van Burgemeester en Wethouders. Uw voorstel is de termijn van aankondiging ten minste twee weken voor de aanlevering van het conceptrapport te laten vallen. Alhoewel ik begrip kan opbrengen voor uw voorstel, kan ik hier niet op ingaan, aangezien het de mogelijkheden voor de enquêtecommissie om haar werkzaamheden, zeker in het eindstadium, naar haar goedgebunden in te richten te zeer zou beperken.

Wat betreft uw voorstel om de termijn voor het inzien van het conceptrapport drie dagen te laten zijn, daar kan ik mee instemmen.

Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie

Dit alles brengt mij tot de volgende conclusies.

Het College van Burgemeester en Wethouders zal ervoor zorg dragen dat alle opgevraagde documenten, die nog ontbreken, uiterlijk 23 april 2009 te 16.00 uur compleet en inzichtelijk bij de Enquêtecommissie zijn aangeleverd (bijlage 3). Het lijkt mij goed u hier alvast te melden dat, mocht blijken dat op deze datum nog steeds niet alle opgevraagde documenten ter beschikking zijn gesteld, dit verdere nadelige gevolgen heeft voor de voortgang van de enquête.

Voorts stel ik u voor om uw besluit van 1 april 2009 en van 8 april 2009 op basis van artikel 86 lid 2 van de Gemeentewet om de Enquêtecommissie geheimhouding op te leggen ten aanzien van de in die beide besluiten genoemde / aangewezen documenten die aan de Enquêtecommissie worden overgelegd in te trekken, nu de bevoegdheid hiervoor ontbreekt.

Tot slot stel ik vast dat wij principieel van mening verschillen over de door u ingediende voorstellen voor aanpassing van het informatieprotocol, behoudens de drie werkdagen voor het inzien van het conceptrapport. De door u voorgestelde aanpassingen zijn voor de commissie zeer aangelegen onderwerpen en zij zal hier geen ander standpunt op innemen.

Ik stel u derhalve voor de door u op 27 maart 2009 gedane voorstellen en uw voorstel om de Inzagetermijn te verlengen over te nemen en tot ondertekening van het informatieprotocol over te gaan.

Gelet op het grote belang van de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders voor het verdere verloop van de enquête, verzoek ik u dit schrijven te agenderen voor bespreking in de collegevergadering van 21 april 2009.

Ik kan mij voorstellen dat wij nog nader van gedachten wisselen over het verdere vervolg in dezen.

Hoogachtend,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn



M.H.J. Limmen



Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN AMSTERDAM

Postbus 202  
1000 AE AMSTERDAM  
Telefoon 020 552 2000  
Fax 020 552 3100  
Teksttelefoon 020 620 9279  
www.amsterdam.nl



## Gemeente Amsterdam

**Mr. M.J. Cohen**  
burgemeester

Retouradres: B&W, Postbus 202, 1000 AE AMSTERDAM

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
T.a.v. de heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum  
Onderwerp

27 april 2009  
Enquête Noord/Zuidlijn

Geachte heer Limmen,

Uw brief van 20 april 2009 hebben wij in goede orde ontvangen.  
Uw brief geeft het college aanleiding daarop als volgt te reageren, waarbij wij uw nummering aanhouden.

Donderdag 23 april j.l. hebben de gemeentesecretaris H. de Jong en de coördinator van het college, H. Beestman, een gesprek gehad met mevrouw Pe en de heer Blokhuis van de raadsgriffie. In dat gesprek hebben wij uitgelegd hoe de informatievoorziening vanuit het college verloopt en wat wij doen om uw commissie op zorgvuldige wijze van informatie te voorzien.

### 1. Wijze van informatieverstrekking

Bij brief van 7 april j.l. hebben wij uw brieven van 3 en 6 april 2009 beantwoord. Die brief blijft voor ons uitgangspunt van handelen. Dat de enquêtecommissie op dit moment nog niet alle stukken heeft ontvangen, vindt zijn oorzaak in de redenen die wij in die brief hebben aangegeven. Wij stellen alles in het werk uw commissie zo volledig en zo snel mogelijk van de gevraagde informatie te voorzien. Het spijt ons te moeten constateren dat daar af en toe wat slordigheden inzitten en dat de informatie niet volledig is. Echter, het is niet vanuit onwil van onze kant dat dat gebeurt, maar dat heeft te maken met de grote hoeveelheid informatie die uw commissie nodig heeft, de spoed die uw commissie vraagt en het feit dat de informatie niet altijd eenvoudig toegankelijk is. Voor het feit dat u de informatie sneller wilt hebben, hebben wij uiteraard begrip, gelet op de taak die u heeft gekregen, maar sneller dat wij nu werken, kan niet. Wel zullen wij trachten in reactie op uw verzoek duidelijker aan te geven wat we kunnen leveren en wat niet. Een recent overzicht hebben wij conform het verzoek van de heer Rijken van uw onderzoeksbureau Policy Research opgesteld en overgelegd (zie overzicht van 24 april 2009 met daarop een overzicht van alle opgevraagde stukken die naast drie andere overzichten als bijlagen bij deze brief zijn gevoegd). De lijst met stukken die u als bijlage heeft opgenomen bij uw brief hebben wij aan het projectbureau NZ-lijn gegeven met de bedoeling zoveel als mogelijk de gaten in informatie aan te vullen. Wij hebben op 23 april j.l. overeenkomstig de afspraak met mevrouw Pe, op die lijst aangegeven wat we tot nu toe hebben geleverd en nog zoeken, en wat er niet is.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

27 april 2009  
Kenmerk  
Pagina 2 van 3

Gemeente Amsterdam

## 2. Geheimhouding

Het is ons uiteraard bekend dat de commissie zelf beslist over de geheimhouding van de stukken die het college haar ter beschikking stelt. De op geheimhouding gerichte besluiten moet u lezen als verzoeken om vertrouwelijke behandeling. Wij hebben met deze besluiten de bedoeling gehad om de commissie aan te geven dat zij met bepaalde stukken naar het oordeel van het college vertrouwelijk dient om te gaan, en dat, wanneer zij de vertrouwelijkheid niet gestand wil doen – niet wil opleggen – zij daarover met ons in overleg treedt, zodat wij terzake maatregelen kunnen nemen in het belang van de gemeente. Dat onze besluiten noodzakelijkerwijs globaal zijn en niet elk stuk met een beroep op een concrete grond in de Wet openbaarheid van bestuur is vermeld, heeft te maken met de snelheid waarmee uw commissie moet werken. Het is voor ons niet mogelijk voor elk stuk te beoordelen of het vertrouwelijk aan de commissie ter beschikking wordt gesteld zonder dat dat afbreuk doet aan de snelheid van aanlevering. Daarom is voor deze weg gekozen. Wij vertrouwen erop dat uw commissie met inachtneming hiervan een beslissing neemt over de geheimhouding. Wij zullen dan ook, gelet op het bovenstaande en de bedoeling die wij daarmee hebben gehad, de besluiten niet intrekken.

## 3. Informatieprotocol

In het algemeen merken wij op dat wij samen afspraken moeten maken over de gang van zaken tussen de commissie en het college. Wij zullen het over dat protocol dus eens moeten worden.

- A. In onze brief van 7 april j.l. hebben wij aangegeven waarom levering binnen twee werkdagen niet altijd haalbaar is. Daarom hebben wij een algemene uitzonderingsgrond op willen nemen. Met de brief van 7 april hebben wij tevens bedoeld aandacht te vragen voor onze positie, ook al begrijpen wij die van uw commissie. We herhalen nogmaals dat wij van onze kant alles in het werk stellen om de gevraagde informatie zo snel als fysiek mogelijk is, te leveren. Daarom hechten wij aan die algemene uitzonderingsgrond. Indien wij dat niet doen, komt het erop neer dat wij akkoord gaan met een verplichting die wij niet kunnen waarmaken.
- B. Uw commissie heeft nog geen planning ter beschikking gesteld. De personen die uw commissie wil interviewen/horen, moeten zich in ons aller belang goed kunnen voorbereiden (en zij willen zich zelf ook graag voorbereiden door stukken in te zien). Daarom hebben wij een termijn voorgesteld. Omdat de Gemeentewet dat niet heeft geregeld, willen wij daar met uw commissie graag nadere afspraken over maken. Als uw commissie ons de zekerheid geeft dat diegenen die gehoord worden voldoende voorbereidingstijd krijgen en wij te zijner tijd overleg kunnen hebben over die termijn, kunnen wij ons daarin vinden.

Ik hecht eraan opnieuw te benadrukken dat het college alles in het werk stelt uw commissie optimaal van dienst te zijn.

Verder wil ik u mededelen dat vanaf heden wethouder H. Gerson voor het college aanspreekpunt voor uw commissie is. Hij neemt deze taak van mij over.

27 april 2009  
Kenmerk  
Pagina 3 van 3

Gemeente Amsterdam

Ten slotte nodigen wij uw commissie uit het projectbureau Noord-Zuidlijn te bezoeken om te zien welke inspanningen de medewerkers daar verrichten om aan uw informatieverzoeken te voldoen.

Met vriendelijke groet,  
Namens het College van Burgemeester en Wethouders

Mr. M.J. Cohen



Jezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur c.a.,  
de heer H. Gerson

Datum 6 mei 2009  
Ons kenmerk 2009/3128  
Behandeld door M.H.J. Limmen  
Onderwerp Brief 27 april van de burgemeester

Bijlage: -1-

Geachte heer Gerson,

Blijkens het schrijven van de burgemeester van 27 april 2009 bent u per deze datum voor het college aanspreekpunt voor de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Het is om deze reden dat de commissie zich thans tot u richt.

Graag wil de Enquêtecommissie in het hiernavolgende reageren op enige onderdelen van dit schrijven van de burgemeester.

De Enquêtecommissie waardeert het bijzonder dat het college alles in het werk stelt om de commissie optimaal van dienst te zijn. Het spreekt voor zich dat ook de Enquêtecommissie er alles aan gelegen is om in samenwerking met het college, met inachtneming van elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zo goed en zo voortvarend mogelijk te voldoen aan de haar door de gemeenteraad gegeven opdracht om onderzoek te doen naar de Noord/Zuidlijn.

Het is om deze reden dat de Enquêtecommissie bij schrijven van 3, 6 en 20 april 2009 zo nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd voor de wijze van informatievoorziening vanuit het college. Immers, het gegeven dat de opgevraagde informatie niet tijdig, niet conform de gedane informatieverzoeken, niet volledig en niet voorzien van een duidelijke aanduiding van de aangeleverde documenten bij de enquêtecommissie wordt aangeleverd, heeft direct een negatieve weerslag gehad op de kwaliteit en de diepgang van het onderzoek van de commissie. Daarnaast heeft deze wijze van informatievoorziening ook meteen gevolgen gehad voor het tijdpad en daarmee de duur van de enquête.

Dit betekent niet dat de Enquêtecommissie geen oog of begrip zou hebben voor uw opmerking dat sneller werken dan nu het geval is, niet mogelijk is. Feit is evenwel dat de Enquêtecommissie op deze wijze geen goede invulling kan geven aan de haar door de gemeenteraad gegeven opdracht. De commissie doet derhalve een zwaar beroep op het college om ervoor te zorgen dat de nog ontbrekende documenten, die voor een deel meer dan een maand geleden zijn opgevraagd, zo spoedig mogelijk bij haar worden aangeleverd (zie bijlage).

De Enquêtecommissie zal binnen afzienbare tijd de gemeenteraad door middel van een voortgangsbericht informeren over de stand van zaken met betrekking tot haar onderzoek. Het lijkt me goed u thans reeds te melden dat in dit voortgangsbericht ingegaan zal worden op de voortgang van het onderzoek en de invloed daarop van de wijze van informatievoorziening vanuit het college. Ook zal in dit bericht worden stilgestaan bij eventueel nog ontbrekende informatie.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

van 2

**Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie**

Voorts heeft de Enquêtecommissie begrepen dat de door de burgemeester opgelegde geheimhouding op bepaalde documenten niet meer geldt en dat het aan de Enquêtecommissie is om over de geheimhouding een beslissing te nemen. In dit licht hecht de commissie eraan dat het college terugkomt op zijn besluit de betrokken besluiten van 1 en 8 april 2009 tot oplegging van geheimhouding op bepaalde documenten niet in te trekken. De commissie sluit overigens niet dat zij nog op deze aangelegenheid terugkomt.

Met het college is de Enquêtecommissie van mening dat er overeenstemming dient te komen over het informatieprotocol met werkafspraken tussen college en de commissie. De Enquêtecommissie interpreteert uw reactie op de door haar bij schrijven van 20 april 2009 gemaakte opmerkingen aldus, dat de explicitering van de uitzonderingsmogelijkheid komt te vervallen, dat er geen minimale oproepingstermijnen nodig zijn, gelet op de passage in het huidige informatieprotocol, en dat geen wijziging van de huidige afspraak in het informatieprotocol over de datum van aanlevering van het conceptrapport nodig is. Graag nodig ik u derhalve uit zo spoedig mogelijk als maar mogelijk is om tot ondertekening van het informatieprotocol over te gaan.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

1/6

  
M.H.J. Limmen

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur c.a.,  
de heer H. Gerson

Datum 11 mei 2009  
Behandeld door M. Pe  
Onderwerp Ondertekening Informatieprotocol

Geachte heer Gerson,

Op verzoek van de voorzitter van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, de heer Limmen, doe ik u hierbij in tweevoud ter ondertekening het Informatieprotocol toekomen. Ik verzoek u één ondertekend exemplaar aan mij te retourneren.

Hoogachtend,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

  
M. Pe  
secretaris

  
H. Gerson 13/5/09

**WERK AFSPRAKEN ENQUÊTE INZAKE VOORBEREIDING,  
BESLUITVORMING EN UITVOERING BOUW NOORD/ZUIDLIJN**

**Inleiding**

Het college van burgemeester en wethouders heeft bekend gemaakt dat de jaarlijkse doorrekening van de Noord/Zuidlijn een nog aanmerkelijk ongunstiger beeld laat zien dan op grond van de verzakkingen en de discussie in 2008 kon worden vermoed. Er blijken opnieuw tot nu toe nog onbekende risico's geïdentificeerd te zijn, die tot de negatievere prognose leiden. Dat betekent dat ten opzichte van najaar 2008 een nieuwe situatie is ontstaan. De raad heeft op 11 maart 2009 naar aanleiding van deze bekendmaking besloten tot het instellen van een enquête door het unaniem aannemen van de raadsvoordracht van de raadsleden mevrouw Van Pinxteren, mevrouw Bergervoet en de heren Flos, Van Drooge, Bakker en Manuel inzake de enquête naar voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de bouw van de Noord/Zuid-lijn. (Gemeentebld afd. 1, nr. 124). De hiertoe ingestelde commissie (hierna te noemen: de enquêtecommissie) zal zich richten op de volgende elementen van de besluitvorming:

- *de besluitvorming in het verleden*: hoe is het project voorbereid, hoe is de scope bepaald, hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- *de financiën*: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekend gemaakt;
- *het totale proces*: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en de risico's;
- *de informatievoorziening*: op welke manier is die kennis gemeld aan het college en de raad;
- *het risicomanagement*: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- *de contractvorming*: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in die contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd;
- *de organisatie*: hoe heeft het indertijd gekozen organisatie-model bijgedragen aan het ontstaan van problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

Voor het feitelijke onderzoek naar de voorbereiding, de besluitvorming en de uitvoering van de bouw van de Noord/Zuidlijn door de enquêtecommissie is het noodzakelijk dat er vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de volgende onderwerpen:

1. de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt;
2. de wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie (documenten, verslagen enz.);
3. de fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich strekt;
4. de medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen;
5. de formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen;
6. de behandeling van vertrouwelijke informatie;
7. een probleem- of geschillenregeling.

### **Doel van de werkafspraken**

Door vooraf deze afspraken te maken kan het onderzoek beter worden gepland (qua doorlooptijd, kosten etc.). Ook kan op deze wijze voorkomen worden dat er (onnodig) extra kosten en/of vertraging in de oplevering van het onderzoek ontstaan doordat de enquêtecommissie niet of niet tijdig toegang krijgt tot informatie en/of functionarissen.

Hieronder worden bovenstaande onderwerpen nader uitgewerkt.  
Waar in het navolgende wordt gesproken over de wethouder wordt bedoeld de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur c.a. namens het college van burgemeester en wethouders.

#### **1. De organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt**

De enquêtecommissie geeft aan welke organisatieonderdelen zij in ieder geval in haar onderzoek wil betrekken. Gedurende het onderzoek kan dat aantal waar nodig worden uitgebreid. Het aanmelden daarvan bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier, hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie onderzoek Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator informeert het desbetreffende organisatieonderdeel en stelt de raadsgriffier daarvan binnen één werkdag op de hoogte. Tevens stelt hij aan de desbetreffende organisatieonderdelen een kopie beschikbaar van deze werkafspraken.

#### **2. De wijze waarop en de snelheid waarmee toegang wordt geboden tot op te vragen informatie**

Alle verzoeken tot informatie (dossiers, databases, en alle andere stukken) worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken onmiddellijk door naar de relevante functionaris(sen).

Bij de door de wethouder aangewezen coördinator worden op verzoek van de enquêtecommissie documenten die direct of indirect met de enquêtevragen van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn verband houden, verzameld. Een inhoudsopgave van alle stukken wordt altijd aan de raadsgriffier overlegd.

De wethouder zal er voor zorg dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde informatie correct en vlot ter beschikking zullen stellen. De maximale termijn hiervoor bedraagt twee werkdagen. Als uitgangspunt geldt dat de gevraagde informatie in kopie wordt verstrekt, in uitzonderlijke gevallen worden originelen ter beschikking gesteld. In dat geval zullen aanvullende afspraken worden gemaakt over retournering van de stukken e.d.

Mocht de gevraagde informatie echter niet binnen deze termijn ter beschikking kunnen worden gesteld, dan zal de wethouder direct de raadsgriffier laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig kunnen leveren van de gevraagde informatie en op welke termijn de gevraagde informatie alsnog geleverd zal worden.



### **3. De fysieke toegang tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt**

De enquêtecommissie moet fysieke toegang hebben tot de organisatieonderdelen waartoe het onderzoek zich uitstrekt. Dit ter voorbereiding van de eventueel te houden interviews, om op een efficiënte manier interviews te kunnen afnemen, om kleine details te kunnen navragen, en ook fysieke waarneming te kunnen uitvoeren. Hieronder wordt in beginsel niet begrepen het inzien van stukken.

Alle verzoeken tot fysieke toegang worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven. Daarbij worden aangegeven de reden en het doel van het verzoek om fysieke toegang.

Dit schrijven wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

De wethouder zal er zorg voor dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde toegang binnen één werkdag nadat het verzoek is gedaan, ook garanderen. Mocht de gevraagde toegang evenwel niet binnen de maximale termijn van één werkdag verleend kunnen worden, dan zal de wethouder direct de raadsgriffier laten weten wat de redenen zijn voor het niet tijdig toegang kunnen verlenen en op welke termijn dit wel zal plaatsvinden.

### **4. De medewerking van functionarissen bij deze organisatieonderdelen dan wel, mochten zij inmiddels elders binnen de gemeente werkzaam zijn, bij die organisatieonderdelen**

De enquêtecommissie moet snel en adequaat afspraken kunnen maken met functionarissen (bijvoorbeeld voor een interview).

Alle verzoeken tot afspraken met functionarissen worden aangemeld bij de wethouder of bij de door hem aangewezen coördinator. Dit geschiedt door het aanbieden van een enkel schrijven.

Dit schrijven (uitnodigingsbrief) wordt voorbereid en ingediend door de raadsgriffier op verzoek van en hiertoe gemachtigd door (de voorzitter van) de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. De wethouder of de door hem aangewezen coördinator leidt deze verzoeken door naar de relevante functionaris(sen).

In de uitnodigingsbrief zal een aanduiding van het gespreksonderwerp worden gegeven. Tevens zal in deze brief melding worden gemaakt van verslaglegging van het gesprek en van goedkeuring van het gespreksverslag. Op voorhand zullen vragen, voor zover aanwezig, aan de te interviewen functionaris worden toegezonden, dit ter voorbereiding van het gesprek. Dit betekent niet dat het gesprek bij voorbaat beperkt is tot de vooraf ingediende vragen. De af te spreken termijn voor een te houden gesprek zal dusdanig zijn, dat de functionaris zich nog voldoende zal kunnen voorbereiden. De wethouder zal er zorg voor dragen dat zijn ambtenaren de gevraagde afspraak binnen één werkdag na ontvangst van het verzoek bevestigen.

#### **5. De formele afhandeling van de verzoeken tot informatie, fysieke toegang, dan wel afspraken met functionarissen**

Alle verzoeken die worden ingediend door de raadsgriffier, worden geregistreerd door zowel de raadsgriffier zelf als door de wethouder of de door hem aangewezen coördinator. Ook wordt door zowel de raadsgriffier als door de wethouder of de door hem aangewezen coördinator een register bijgehouden van de verstrekte informatie (in hard copy of elektronisch), de gemaakte afspraken en de organisaties die daadwerkelijk fysiek zijn bezocht.

#### **6. De behandeling van vertrouwelijke informatie**

Om een slagvaardig onderzoek te kunnen uitvoeren, is het wenselijk ervan uit te gaan dat alle informatie in beginsel niet vertrouwelijk is.

De enquêtecommissie kan op de voet van artikel 155a lid 4 juncto artikel 86 lid 1 Gemeentewet geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de wethouder aan de enquêtecommissie ter beschikking worden gesteld, indien zich een belang voordoet als bedoeld in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. De wethouder kan de enquêtecommissie het verzoek doen om ten aanzien van door hem overgelegde stukken de bedoelde geheimhouding op te leggen; bij het verzoek wordt de in aanmerking komende geheimhoudingsgrond vermeld.

Soms vloeit de noodzaak informatie als vertrouwelijk te classificeren voort uit het feit dat er zeer specifieke zaken worden benoemd (bijvoorbeeld persoonsnamen). In dat geval dient beoordeeld te worden of die onderdelen niet geanonimiseerd kunnen worden, waarna ze als niet-vertrouwelijk behandeld kunnen worden.

De raadsgriffier zal er namens de voorzitter van de enquêtecommissie op toezien dat de leden van de enquêtecommissie en hun ondersteuners een geheimhoudingsovereenkomst tekenen.

#### **7. De probleem- of geschillenregeling**

Indien zich een probleem of geschil voordoet ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven, stelt de voorzitter van de enquêtecommissie of de raadsgriffier zich in contact met de wethouder of met de door hem aangewezen coördinator. In onderling overleg wordt getracht het probleem zo spoedig mogelijk op te lossen.

Mocht het probleem niet oplosbaar zijn en de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn is van mening dat ten onrechte een verzoek ten aanzien van de onderwerpen zoals hierboven beschreven niet wordt ingewilligd, dan laat zij dit (door middel van haar voorzitter) schriftelijk aan de wethouder weten. Daarna volgt overleg op politiek niveau tussen (de voorzitter van) de enquêtecommissie en de wethouder.

#### **8. Slotbepalingen.**

Het college krijgt de gelegenheid om vóór publicatie het rapport in hard copy - zoals opgemaakt door de enquêtecommissie (behoudens conclusies en aanbevelingen) - gedurende drie werkdagen - in te zien, teneinde het te beoordelen op:

- 1) feitelijke onjuistheden;
- 2) gebruik van vertrouwelijke informatie;
- 3) de belangen van de gemeente.

Hij brengt zijn bevindingen ter kennis van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Eventuele kwesties betreffende de feitelijke grondslag, de vertrouwelijkheid en/of het belang van de gemeente worden opgelost in overleg tussen hem en de betrokken leden van de enquêtecommissie.

Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over toepassing van onderhavige afspraken vindt overleg plaats tussen (de voorzitter van) de enquêtecommissie en de wethouder.

In dit verband zal de raadsgriffier de coördinator tijdig informeren over de datum van aanlevering van vorenbedoeld rapport.

Amsterdam, 11 mei 2009

Namens de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,

Namens het college van burgemeester  
en wethouders

M.H.J. Limmen, voorzitter

H. Gerson, wethouder Verkeer, Vervoer en  
Infrastructuur c.a.

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl



Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum	13 mei 2009
Ons kenmerk	Enquête Noord/Zuidlijn
Onderwerp	

Geachte heer Limmen

Uw brief van 6 mei j.l. inzake onder meer de informatieverschaffing van ons college aan uw commissie heb ik in goede orde ontvangen. Het gesprek dat wij naar aanleiding van die brief op 11 mei hadden, heb ik als bijzonder prettig en nuttig ervaren. In aanvulling op ons gesprek wil ik graag uw brief beantwoorden, waarbij ik onze afspraken wil bevestigen.

In het algemeen zijn wij overeengekomen dat het voor een goed verloop van de enquête goed is dat (dagelijks) contact plaatsvindt tussen mijn medewerkers en de medewerkers die uw commissie ondersteunen. Zo kunnen snel zaken opgespoord en verholpen worden. De bedoeling is uitdrukkelijk niet om, buiten mij of uw commissie om, allerlei besluiten te nemen die van invloed zijn op het lopende enquetetraject. Ik heb mijn medewerkers gevraagd mij dagelijks op de hoogte te stellen van de gang van zaken.

Op korte termijn krijgt uw commissie een overzicht van nog niet geleverde stukken die u in uw brief heeft opgenomen. Wij geven op dat overzicht aan welke stukken er niet zijn en of deze niet bestaan dan wel niet in ons archief zitten. De andere stukken hebben wij inmiddels geleverd. Er zijn nog enkele stukken die wij nog zoeken, maar aan het einde van deze week geven wij uw commissie daarover uitsluitel. Op eventuele nadere vragen zullen wij alert reageren.

Uw opmerking over de geheimhouding begrijp ik. Zoals de burgemeester uw commissie eerder heeft laten weten, kunt u de uitspraken van het college beschouwen als een verzoek aan uw commissie omtrent geheimhouding (deze procedure is ook bij eerdere raadsonderzoeken gevolgd). Ten overvloede merk ik op dat het geen punt van discussie is dat uw commissie over de geheimhouding beslist en niet het college.

Wat de termijn van de oproep voor de verhoren van de (oud)medewerkers en (oud)bestuurders betreft, zal die zodanig zijn dat men zich goed kan voorbereiden op de verhoren. Datzelfde geldt voor de termijn die het college krijgt voor de beoordeling van het concept-rapport van uw commissie op de punten die in de concept-werkafspraken zijn genoemd. Graag zou ik ruim van tevoren horen wanneer het college het concept-rapport van uw commissie kan verwachten. Wij kunnen ons dan voorbereiden op een snelle en efficiënte beoordeling.

Van mevrouw Pe hebben wij begrepen dat zij een aangepaste versie van de werkafspraken ter ondertekening voorlegt. Dat is inmiddels gebeurd.



Ik vraag uw aandacht nog voor het volgende.

Het college bereidt (oud)medewerkers en (oud)bestuurders voor op hetgeen komen gaat in de raadsenquête.

Wij hebben bureau BDRP uit Helvoirt ingeschakeld om genoemde personen voor te bereiden op de interviews en verhoren door de enquetecommissie. Dit zal gebeuren tijdens een aantal bijeenkomsten. Het bureau heeft veel ervaring in het voorbereiden van personen op verhoren tijdens enquêtes, zowel bij gemeentelijke als parlementaire enquêtes. De heer Will Tinnemans is de trainer. Tijdens de bijeenkomst zal de nadruk niet liggen op de mediatraining, maar op wat men procedureel kan verwachten in de verhoren en hoe daar mee om te gaan. Ook het Bureau Integriteit is bij de voorbereiding betrokken. De personen die wij hebben benaderd, hebben wij zelf geselecteerd. Het gaat om (oud)medewerkers, zowel ambtenaren als ingehuurde krachten alsmede (oud)bestuurders.

In twee algemene bijeenkomsten zullen wij (oud)medewerkers in algemene zin informeren over de wijze waarop men zich kan voorbereiden. Deze bijeenkomsten vinden eind mei plaats. Wanneer duidelijk is welke personen uw commissie gaat horen, bieden wij aan die personen individuele ondersteuning aan.

Graag verneem ik van u de planning voor de verhoren door uw commissie. Dit is van belang voor de vakanties van de mensen die u uitnodigt

Met vriendelijke groet

J.H. Gerson  
wethouder Verkeer, Infrastructuur en Vervoer

Eezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur c.a.,  
de heer H. Gerson

Datum 3 juni 2009  
Ons kenmerk 2009/3813  
Behandeld door M. Pe  
Onderwerp Gesprekken 11, 18 en 27 mei 2009 over informatievoorziening

Geachte heer Gerson,

Met u heb ik onze gesprekken van 11, 18 en 27 mei 2009 als prettig ervaren. U heeft te kennen gegeven dat u alle medewerking zult verlenen om ervoor te zorgen dat de Enquêtecommissie de haar door de gemeenteraad gegeven opdracht volledig en tijdig zal kunnen vervullen.

De commissie meende met de ondertekening van het protocol op 13 mei 2009 een periode van problemen met de informatievoorziening vanuit het college af te kunnen sluiten. Dit is helaas niet het geval. In het hiernavolgende zal ik nader op dit onderwerp ingaan.

Om onduidelijkheden te voorkomen was in het afstemmingsoverleg inzake de informatievoorziening tussen uw en mijn medewerkers van 12 mei 2009 afgesproken dat alle nog ontbrekende informatie, zoals aangegeven in uw schrijven van 13 mei 2009 uiterlijk op vrijdag 15 mei opgeleverd zou worden (met uitzondering van de juridische adviezen en documenten van het Schadebureau NZL). De stukken die dan niet zijn geleverd konden door de Enquêtecommissie NZL als definitief niet gevonden worden beschouwd met de bijbehorende verklaringen van de Bestuursdienst / Projectbureau NZL. Vervolgens zou een nieuw informatievoorzieningstraject worden ingeslagen. Dit traject betreft dus de informatieverzoeken vanaf 12 mei 2009.

In dit verband spreekt de commissie haar verbazing uit over het feit dat bepaalde opgevraagde stukken niet geleverd kunnen worden. Zo is opmerkelijk het grote aantal verslagen van het Bestuurlijk Team waarvan aangegeven wordt dat het "niet bekend" is of op de bedoelde datum een vergadering heeft plaatsgevonden en of er een verslag van is gemaakt. Ook is opvallend dat de commissie slechts 1 vergaderverslag sinds 1998 van de Auditcommissie heeft ontvangen. Verder is het opmerkelijk dat de commissie zo weinig 6-wekelijkse voortgangsnotities van Projectbureau aan de wethouder Noord/Zuidlijn heeft ontvangen.

Met dit finale overzicht had voor de commissie duidelijk moeten worden welke documenten wel en welke documenten niet geleverd kunnen worden. In dit verband gaat de commissie ervan uit dat u zich tot het uiterste zult inspannen om, waar nodig, ook nog langs andere wegen dan die van de gemeentelijke organisatie de gevraagde stukken te achterhalen.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterloo plein

van 3

Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie

Op 29 mei 2009 heeft de commissie vervolgens een nieuw overzicht ontvangen met de tot op heden geleverde en niet geleverde stukken. Eerder hebben wij al geconstateerd dat dit type overzicht dikwijls niet geactualiseerd en daarmee ook niet correct is. Dat is ook dit keer het geval geweest. Om die reden hebben wij zelf een overzicht gemaakt, hetgeen u hierna aantreft.

Naar aanleiding van het verkregen overzicht van vrijdag 29 mei jongstleden en onze eigen inventarisatie (vanaf 12 mei jongstleden) komen wij tot het volgende overzicht van nog door de Bestuursdienst / Projectbureau op te leveren stukken:

- Juridische adviezen (voortkomend uit informatieverzoek nr. 1 d.d. 26 maart 2009)
- Informatieverzoek nr. 11 (d.d. 14 mei 2009)
  - o Punt 2: een eerste tranche van de brieven en faxen zoals opgenomen in de bijlage van het proces verbaal contracten 5.2, 6.2 en 7.2 is op 20 mei 2009 opgeleverd (21 van de 46 stukken); de overige stukken zijn nog steeds niet ontvangen ondanks de verwachte opleverdatum van 25 mei 2009 zoals opgenomen in het verstrekte overzicht van vrijdag 29 mei 2009.
- Informatieverzoek nr. 12 (d.d. 19 mei 2009)
  - o Punt 1: de nader gespecificeerde offertes van de aannemers (zowel inhoudelijk als kwantitatief) aan wie de 7 complexe contracten zijn gegund, zijn nog niet ontvangen. In het overzicht wordt 2 of 3 juni 2009 als verwachte leveringsdatum genoemd.
- Informatieverzoek nr. 13 (d.d. 21 mei 2009)
  - o Punt 5: aangegeven is dat de second opinion van Houthoff Buruma niet bij de bestuursdienst / Projectbureau NZL bekend is. We bedoelen hier de (concept)notitie van Houthoff Buruma (d.d. 17-12-03) waar ook naar wordt gerefereerd in de brief van mr. J.G.J. Janssen (Stibbe) aan de heer Veldhuizen (kenmerk: Jj/HvS 791566.3)
  - o Punt 6: opgevraagde stukken zoals aangeduid (met asteriksen en cirkels) in de bijlage bij het informatieverzoek 13 zijn nog niet ontvangen. In het overzicht wordt als verwachte leveringsdatum 2 juni 2009 genoemd.
- Informatieverzoek nr. 14 (d.d. 26 mei 2009)
  - o Punt 1: opgevraagde overzicht van alle bij het project NZL betrokken personen in de periode 2000 – heden, inclusief vermelding van functie en tijdsperiode waarin betrokkenen betrokken waren/zijn, is nog niet ontvangen. In het overzicht wordt als verwachte leveringsdatum 2 juni 2009 genoemd.
- Informatieverzoek nr. 15 (d.d. 27 mei 2009)
  - o Punt 2: Ten aanzien van de top-sheets die vierwekelijks een overzicht geven van de stand van zaken van de bouwkosten en gerelateerde risico's per contract voor de periode 2002-2009 opgevraagde stukken wordt gemeld dat nog niet bekend is wanneer deze geleverd kunnen worden.
- Informatieverzoek nr. 16 (d.d. 28 mei 2009)
  - o Punt 3: van de definitieve versies van de Handboeken Directievoering en Toezicht (met uitzondering van de versies van 16 mei 2001 en 6 november 2003) is aangegeven dat de verwachte leveringsdatum 2-3 juni 2009 is. Deze stukken zijn nog niet ontvangen.
  - o Punt 4: ten aanzien van dit punt wordt aangegeven dat verslagen en onderliggende stukken van de bouwvergaderingen die zijn gevoerd in het kader van het project NZL voor de contracten 3.1/ 3.2, 4.2 en 5/ 6 / 7 niet bekend zijn. Het betreft hier de verslagen van de bouwvergaderingen waarnaar wordt gerefereerd in de Notitie Operationele beheersing project NZL d.d. 20 januari 2005.

De commissie constateert aan de hand van het bovenstaande overzicht dat het Informatieprotocol nog steeds niet wordt nageleefd. Dit betreurt de commissie ten zeerste, nu dit de voortgang van haar onderzoek beïnvloedt. Het lijkt mij in dit kader goed u nogmaals te berichten dat de algehele gang van zaken rondom de informatievoorziening de commissie noopt de gemeenteraad hiervan op de hoogte te stellen.

van 3

Gemeente Amsterdam  
Raadsgriffie

Het mag duidelijk zijn dat hiermee nog geen eindpunt in de informatievoorziening is bereikt. Uit de verdere analyses en de interviews zullen nieuwe informatiebehoeftes ontstaan. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de commissie u zal vragen om bepaalde tabellen of lijsten met data samen te stellen, of zo dat te bewerkelijk zou zijn, alle data aan te leveren, zodat de commissie deze tabellen of lijsten zelf kan opstellen. De commissie vraagt u uw verdere medewerking te verlenen aan deze nieuwe verzoeken om informatie.

In ons gesprek van 27 mei 2009 is afgesproken dat, om communicatiestoornissen als bij het overzicht van 15 mei 2009 te vermijden, alle overzichten met betrekking tot informatieverzoeken in het vervolg altijd aan de secretaris en niet aan het onderzoeksbureau gericht zullen worden. Wellicht ten overvloede merkt de commissie op dat zij ervan uitgaat dat uw medewerkers niet alleen de door haar gevraagde informatie, maar ook de daarmee – direct of indirect – verband houdende informatie hebben opgeleverd en zullen opleveren.

De commissie heeft goede nota genomen van hetgeen u in uw brief van 13 mei 2009 heeft geschreven over de oplegging van geheimhouding. De commissie heeft in haar brief van 6 mei 2009 naar voren gebracht dat zij eraan hecht dat het college terugkomt op zijn besluit de besluiten van 1 en 8 april 2009 tot oplegging van geheimhouding op bepaalde documenten niet in te trekken. De commissie zou het op prijs stellen als u hier nog op zou kunnen reageren.

In het gesprek van 27 mei 2009 is voorts afgesproken dat de commissie in het vervolg de uitnodigingen voor interviews en voor verhoren zal doen uitgaan en dat u er zorg voor zal dragen dat (voormalige) ambtenaren, die een uitnodiging voor een interview of verhoor zullen ontvangen, hieraan gehoor zullen geven.

Tot slot heeft u toegezegd de commissie te laten weten hoe de gemeente zich juridisch tot het Adviesbureau Noord/Zuidlijn verhoudt en hoe daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven. In dit verband is ook afgesproken dat u zich tot het uiterste zult inspannen om het Adviesbureau te bewegen alsnog medewerking te verlenen aan het onderzoek van de Enquêtecommissie. Op de ontstane situatie ten aanzien van het Adviesbureau zal ik nog bij afzonderlijk schrijven terugkomen.

Mocht u nog vragen hebben, dan ben ik gaarne bereid deze te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

  
M.H.J. Limmen



Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**

**Wethouder Gerson**

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum 17 juni 2009  
Ons kenmerk Enquête Noord/Zuidlijn  
Onderwerp

Geachte leden van de commissie

Via deze brief wil ik u antwoord geven op uw brief aan mij van 3 juni j.l. Ik kan bevestigen dat ik de gesprekken met u en in het college met de leden van uw commissie eveneens als prettig heb ervaren.

Over de informatievoorziening kan ik u melden dat wij ons tot het uiterste hebben ingespannen de door u gevraagde informatie te leveren. Wij (daarmee bedoel ik mijn medewerkers) hebben in het geleverde overzicht van 13 mei j.l. aangegeven welke stukken wij niet hebben aangetroffen. Wij hebben daar een uitleg bij gegeven. U kunt er vanuit gaan dat wij alles in het werk (blijven) stellen ontbrekende stukken op te sporen en aan uw commissie te leveren.

Op de in uw brief genoemde informatieverzoeken waaraan wij tot het moment van het schrijven van uw brief nog niet hadden voldaan wordt door ons per afzonderlijk punt steeds ingegaan in de reguliere stand van zaken overzichten, vanaf het overzicht van 5 juni.

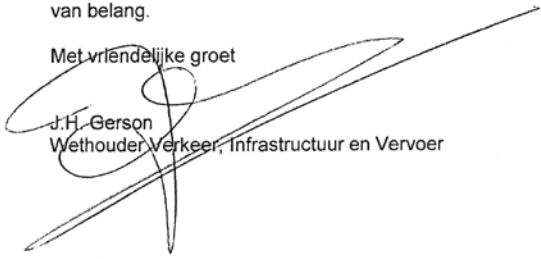
Vanzelfsprekend zullen wij nieuwe informatieverzoeken blijven afhandelen conform de nader gemaakte afspraken. Waar mogelijk leveren wij de gevraagde informatie binnen twee werkdagen en als dat niet mogelijk is, geven wij dat aan. Overigens blijft van toepassing dat uw verzoeken soms zo omvangrijk zijn dat op voorhand al duidelijk is dat levering binnen twee werkdagen onmogelijk is. Als voorbeeld noem ik het gevraagde overzicht (zie informatieverzoek nr. 14) van alle bij het project NZL betrokken personen in de periode 2000-heden, inclusief vermelding van functie en tijdsperiode.

In uw brief geeft u aan dat uw commissie ervan uitgaat dat de medewerkers van het college niet alleen de door de commissie gevraagde informatie leveren, maar ook de daarmee – direct of indirect – verband houdende informatie hebben opgeleverd of zullen opleveren. Hierbij merk ik op dat het niet overeenkomt met eerder door uw commissie afgegeven signalen. Waar het college stukken leverde die niet waren gevraagd maar waarvan het college dacht dat die informatie nuttig voor uw commissie zou kunnen zijn – in de overzichten is deze informatie apart aangegeven – hebben wij het signaal opgevangen dat de commissie dat niet op prijs stelde; zij wil graag zelf bepalen welke informatie zij nuttig en nodig acht voor de enquête. Wij zijn graag bereid de levering van niet-gevraagde informatie te hervatten, maar het college wil niet verantwoordelijk zijn voor de selectie van informatie (de niet-gevraagde informatie) waarover uw commissie uiteindelijk beschikt. Uw commissie blijft de eerst aangewezen om te bepalen over welke informatie zij de beschikking wil krijgen.

Er is afgesproken dat uw commissie zelf de uitnodigingen verzorgt voor interviews/verhoren. Graag ontvangen wij op het moment van de uitnodiging wel een overzicht van de uitgenodigde personen (ambtenaren en oud-ambtenaren, niet-ambtenaren, bestuurders en oud-bestuurders) zodat wij dan terstond in contact met hen kunnen treden omtrent een training/begeleiding en vragen die bij hen opkomen, kunnen beantwoorden. Wij stellen het op prijs dat uw secretaris in de uitnodigingen meldt aan de uitgenodigde medewerkers dat zij in contact kunnen treden met de coördinator van het college. Het lijkt het college in het belang van het raadsonderzoek dat de uitgenodigde personen goed voorbereid in het interview/verhoor verschijnen. Het is ons opgevallen dat de periode tussen de uitnodiging aan de (oud)medewerkers en (oud)bestuurders en het verhoor/interview betrekkelijk kort is. Dat bemoeilijkt de voorbereiding van die personen. Ook maakt het college zich ernstige zorgen over onduidelijkheden over en tijdens de gesprekken met uw commissie.

Op de juridische positie van het adviesbureau ten opzichte van de gemeente kom ik in een latere brief afzonderlijk terug. Dat is een gecompliceerde kwestie die zeker ook uw commissie aangaat. Immers, de wederpartij van de bureaus die de gemeente inschakelt, is niet de raad of het college, maar de gemeente. De raad is daarom ook impliciet contractspartij van de adviesbureaus. Ook de positie van het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA) dat een contractuele relatie heeft met externe adviesbureaus, is hierbij van belang.

Met vriendelijke groet



J.H. Gerson  
Wethouder Verkeer, Infrastructuur en Vervoer

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl

 Gemeente Amsterdam

 Wethouder Gerson



Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum 23 juni 2009  
Ons kenmerk Enquête Noord/Zuidlijn  
Onderwerp

Geachte heer Limmen

Tijdens onze bespreking van vorige week is een aantal onderwerpen aan de orde gekomen waar ik u via deze brief nader over wil berichten.

**1. Bezoek projectbureau**

Uw commissie is van harte welkom op het projectbureau, zoals ik u al eerder liet weten. Als u voorstel voor een datum heeft, kunt u dat doorgeven aan onze coördinator, Hans Beestman (tel. 5523203). Hij zal vervolgens voor u een afspraak maken.

**2. Verhoor gemeenteadvocaat**

Uw commissie bepaalt zelf welke personen en functionarissen zij wil horen. Vanzelfsprekend heb ik er geen bezwaar tegen als u de gemeente-advocaat verhoort of een interview afneemt.

**3. Positie IBA/Adviesbureau**

Ik vraag uw aandacht voor de bijzondere positie van (medewerkers) van het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA) van de gemeente. Het IBA fungeert als onderaannemer van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f.

Recentelijk heeft het Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. een brief aan het IBA gestuurd, waarin ze wijst op een contractuele geheimhoudingsverplichting voor (de medewerkers) van het IBA. De geheimhoudingsverplichting conflicteert mogelijk met de verplichtingen die (oud) ambtenaren van het IBA hebben in het kader van de raadsenquête, zoals de verplichtingen tot het verschaffen van inlichtingen, het gevolg geven aan een uitnodiging voor een openbaar verhoor en het naar waarheid beantwoorden van de gestelde vragen.

Als inlichtingen en verklaringen van een (oud)ambtenaren van het IBA binnen de gemeente blijven, dan wordt de contractueel overeengekomen geheimhoudingsbepaling niet geschonden. Dat is pas aan de orde als de verklaringen buiten de gemeente Amsterdam bekend worden (gemaakt).

Gelet hierop verzoek ik u namens het college om op de gegevens en verklaringen van medewerkers van het IBA geheimhouding te leggen en de verhoren van de medewerkers van het IBA nu en eventueel in september in volledig beslotenheid te laten plaatsvinden.

Indien de onderzoekscommissie niet tot oplegging van geheimhouding besluit en de informatie wordt aan de openbaarheid prijs gegeven, dan kan het betekenen dat de gemeente de contractuele geheimhoudingsverplichting schendt. Het Adviesbureau



Noord/Zuidlijn v.o.f. kan de gemeente wegens het niet nakomen van de contractuele verplichting aansprakelijk stellen en schadevergoeding vorderen. Het is van groot belang dat uw raadscommissie en uw raad zich hiervan bewust zijn.

#### 4. Verhoren

Bijgaand vindt uw commissie een notitie waarin onze visie op de verhoren die nu plaatsvinden, is neergelegd. Mijn conclusie is dat uw commissie de verhoren beschouwt als informatieve interviews. Ik zou het prettig vinden van uw commissie te horen of onze visie juist is, waarom uw commissie heeft gekozen voor besloten interviews (welke zijn de gewichtige redenen als bedoeld in artikel 155c, zevende lid van de Gemeentewet?) en hoe uw commissie omgaat met de informatie die uit de verhoren komt?

#### 5. Overig

Ik heb kennis genomen van de uitnodigingen die uw commissie voor de (besloten) verhoren heeft verstuurd. Uit contacten die wij hebben gehad met (oud)medewerkers en (oud)bestuurders die zijn uitgenodigd, is ons gebleken dat men niet weet dat men het recht heeft zich tijdens het verhoor te laten bijstaan (artikel 155c, achtste lid, van de Gemeentewet). Het zou prettig zijn als u de genodigden daarop (alsnog) wijst.

Verder heeft een aantal genodigde ons gemeld dat de uitnodigingen zo kort van tevoren uitgaan - de onderwerpen komen nog later - dat men nauwelijks tijd heeft zich voor te bereiden. De kans is daardoor groot dat de commissie niet de informatie krijgt die ze graag wil hebben. Ik vraag uw commissie aandacht voor dit punt.

Ten slotte verzoek ik u nogmaals om de namen van de personen die uw commissie voor een verhoor heeft uitgenodigd. De laatste keer moesten wij er zelf om vragen, nadat wij van een ex-ambtenaar hadden vernomen dat hij was uitgenodigd, en wij daar niet van op de hoogte waren gesteld. Ook zou ik de namen van de genodigde niet-ambtenaren krijgen, conform afspraak. Dat is, zover ik kan nagaan, niet gebeurd. Gelet op de korte termijn tussen de uitnodiging en het verhoor is het, willen wij ons werk goed kunnen doen, noodzakelijk dat wij onmiddellijk na de uitnodiging horen welke personen uw commissie heeft uitgenodigd.

Ik wacht uw bericht af. Voor nadere vragen kunt u vanzelfsprekend bij mij terecht.

Met vriendelijke groet

J.H. Gerson  
Wethouder Verkeer, Infrastructuur en Vervoer

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan het college van Burgemeester en Wethouders  
t.a.v. de heer J.H. Gerson; wethouder Verkeer,  
Infrastructuur en Vervoer

Datum	2 juli 2009
Ons kenmerk	
Behandeld door	M. Pe
Doorkiesnummer	020 552 2062
E-mail	mpe@raadsgriffie.amsterdam.nl

Onderwerp                   Uw brieven van 17 en 23 juni jl.

Geacht college,  
Geachte heer Gerson,

Hierbij reageer ik op uw brieven van 17 juni en 23 juni jl.

Aangezien de enquêtecommissie nog steeds niet beschikt over alle documenten die zij nodig acht voor haar onderzoek, is het van belang eerst kort in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de informatievoorziening. Ik benadruk nogmaals dat daarin op korte termijn een structurele verbetering moet plaatsvinden. Vervolgens stel ik de positie van het Adviesbureau en IBA aan de orde. Tot slot reageer ik op uw vragen aangaande de verhoren.

Informatieverschaffing op verzoek

Vooropgesteld zij dat de enquêtecommissie de toegezegde medewerking bij het verschaffen van de verzochte stukken en overige documenten waardeert. De commissie hoopt van harte dat de door u in de brief van 17 juni jl. uitgesproken intentie om de nu nog ontbrekende stukken alsnog aan te leveren, snel ertoe zal leiden dat ons dossier op korte termijn toereikend zal zijn voor de door de raad verzochte advisering. De goede intentie ten spijt, moet ik namelijk helaas concluderen dat nog steeds een belangrijk deel van de verzoeken openstaat. Dit blijkt ook uit de overzichten die de enquêtecommissie wekelijks aan u verschaft.

Proactieve informatieverschaffing

Naast de inwilliging van de informatieverzoeken, is de in de brief van 17 juni jl. uitgesproken bereidheid om ook relevante documenten aan te leveren waarom niet expliciet is verzocht, voor de commissie van groot belang. Mag ik u in voorkomende gevallen vragen wel aan te geven om welke reden u meent dat het desbetreffende document relevant is voor de commissie?

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

2 juli 2009  
Kenmerk  
Pagina 2 van 5

Gemeente Amsterdam  
raadsgriffie

De commissie hoopt dat u op korte termijn inderdaad ook uitvoering zult geven aan uw toezegging. Dat van een proactieve informatievervalschafting tot op heden nog geen sprake is geweest, volgt alleen al uit het feit dat de commissie nog steeds niet de beschikking heeft over de brief die uw college in het najaar / winter 2008 aan het Adviesbureau heeft geschreven omtrent de aansprakelijkheid van het Adviesbureau. Het spreekt voor zich dat die brief voor het onderzoek van de commissie van elementair belang kan zijn.

Overigens bestaat wat betreft de proactieve informatievervalschafting door uw college een misverstand. Door de commissie en haar onderzoekers is steeds aangegeven dat zij graag alle documenten ontvangen die van belang zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Echter, het verschaften van die relevante documenten, zo hebben de onderzoekers met uw medewerkers besproken, zou onverlet laten dat de informatievervalschaften omtrent concrete stukken door uw college (binnen de afgesproken termijn) zouden worden ingewilligd. Uw brief d.d. 17 juni jl. is dan ook niet juist op het punt dat een signaal zou zijn afgegeven dat de commissie de verschafting van stukken uit eigener beweging door het college niet op prijs zou stellen.

De commissie stelt overigens voor om in de toekomst niet af te gaan op vage signalen, maar in voorkomende gevallen daaromtrent met elkaar in overleg te treden.

#### Bezoeken Projectbureau

Verder hoop en verwacht ik dat de door uw brief van 23 juni jl. geboden mogelijkheid voor de commissie en haar medewerkers om ook het Projectbureau te bezoeken, tot verbetering van de informatievervalschafting zal leiden. Uit de eerste bezoeken lijkt te mogen worden opgemaakt dat dat een efficiënte manier van werken is. Mag ik u verzoeken uw medewerkers van het Projectbureau te instrueren dat zij op grond van de Gemeentewet gehouden zijn om alle medewerking te verschaften, daaronder tenminste begrepen het verschaften van inzage in en het nemen van een afschrift van (concept en finale) documenten?

#### Dringende verbetering van informatievervalschafting noodzakelijk

De commissie hoopt dat de drie omschreven wijzen van informatievervalschafting (1. levering van de nog ontbrekende, verzochte stukken, 2. levering van ongevraagde, maar voor het onderzoek belangrijke documenten en 3. toegang tot het Projectbureau) en uw toezeggingen dienaangaande zullen leiden tot een daadwerkelijke verbetering van de informatievervalschafting. Immers, al in uw brief van 6 april jl. stelt u "dat het College van Burgemeester en Wethouders er veel aan is gelegen uw commissie en degenen van wie uw commissie bij de uitvoering van de werkzaamheden gebruik maakt, optimaal van dienst te zijn". In de brief van 27 april 2009 staat onder meer: "Wij stellen alles in het werk uw commissie zo volledig en snel mogelijk van de gevraagde informatie te voorzien." Verder geeft u in die brief aan dat geen sprake is van onwil en dat u er begrip voor heeft dat de commissie belang heeft bij een snelle informatievoorziening.

Echter, wij hebben meermalen geconstateerd en erop gewezen dat de praktijk helaas achterbleef bij deze – op papier – goede intenties. Uw brieven van 17 en 23 juni jl. bevestigen in feite die praktijk. Zo zijn nog steeds niet alle informatievervalschaften naar behoren afgewikkeld. Op deze trage informatievervalschafting heb ik reeds meerdere malen

2 juli 2009  
Kenmerk  
Pagina 3 van 5

Gemeente Amsterdam  
raadsgriffie

gewezen, zie onder meer mijn brieven van 3 april, 20 april, 6 mei en 3 juni jl. Verder is ten aanzien van bepaalde stukken gesteld dat die niet aan het Projectbureau / de Bestuursdienst bekend zouden zijn. Nadien is evenwel – min of meer toevallig – gebleken dat die stukken wel beschikbaar waren, zoals opgevraagde verslagen van de bouwvergaderingen. Deze verslagen zijn nota bene – hoewel inmiddels is toegegeven dat zij wel degelijk bestaan – nog steeds niet compleet ontvangen. Zo ontbreken nog de verslagen met betrekking tot de diepe stations, ondanks herhaalde verzoeken. U zult het met mij eens zijn dat dit niet had mogen gebeuren en niet meer mag gebeuren, aangezien een dergelijke gang van zaken het onderzoek van de commissie belemmert en vertraagt. Benadrukt zij daarbij dat de verslagen 'maar' een voorbeeld zijn; zie overigens het door onze medewerkers verstrekte overzicht d.d. 22 juni 2009.

Gelet op het voorgaande is en blijft een structurele verbetering in de informatievoorziening op korte termijn echt noodzakelijk. Onder meer de hiervoor verzochte instructie aan de ambtenaren van het Projectbureau zou dit kunnen bespoedigen. Graag verneem ik daaromtrent.

Vanwege de opgelopen vertraging in de informatievoorziening zal de komende maanden door de commissie en haar medewerkers hard worden doorgewerkt, opdat ons dossier op korte termijn alsnog compleet is en inderdaad in september met de openbare verhoren kan worden begonnen. Het onderzoek gaat in de maanden juli en augustus dus onverminderd door.

Ten eerste brengt dit met zich dat de commissie verwacht dat ook in de zomermaanden adequaat en snel op de informatieverzoeken van onze medewerkers wordt gereageerd, zodat ik erop aandring dat zondig extra personeel wordt ingehuurd om de enquêtecommissie van dienst te zijn. Van eventuele afwezigheid van de contactpersonen van de commissie word ik graag tijdig op de hoogte gesteld. Mag ik u vragen om de behoefte aan een adequate en snelle informatieverzorging tijdens de zomermaanden met de heer Beestman kort te sluiten, mede gelet op zijn e-mails van 23 juni jl. en 1 juli jl.

Ten tweede gaat de commissie ervan uit dat het Projectbureau gedurende de zomermaanden onverminderd voor haar en haar medewerkers toegankelijk zal zijn, zodat zij niet voor een gesloten deur zullen staan.

De komende periode zal de enquêtecommissie geregeld evalueren of ten opzichte van de huidige situatie inderdaad sprake is van een structurele verbetering van de informatieverzorging door uw college. Gelet op het belang van de voortgang van het onderzoek, dient uiterlijk op 9 juli a.s. voor de commissie duidelijk te zijn dat het geval is en zal blijven. Bij gebreke daarvan zal de enquêtecommissie zelf, vergezeld van haar griffier en advocaten, het Projectbureau en, zondig, andere diensten en organen van de gemeente bezoeken, om zich daar inzage te verschaffen in en de dan nog benodigde stukken te kopiëren. Volledigheidshalve wijs ik er nu al op dat u en uw ambtenaren op grond van artikel 155b, eerste lid, van de Gemeentewet gehouden bent / zijn om daaraan medewerking te verlenen.

Adviesbureau & IBA

2 juli 2009  
Kenmerk  
Pagina 4 van 5

Gemeente Amsterdam  
raadsgriffie

Zoals meermalen aangegeven, heeft de enquêtecommissie er belang bij dat op korte termijn duidelijkheid wordt geboden omtrent de positie van het Adviesbureau en haar werknemers.

Dit is reeds in de gesprekken van 11, 18 en 27 mei jl. aan de orde gesteld, en nog eens in mijn brief van 3 juni jl. herhaald. Ik had dan ook verwacht dat u in de brieven van 17 en 23 juni jl. de verzochte en toegezegde duidelijkheid zou bieden. Helaas is dit niet het geval. Het spreekt voor zich dat dit, mede in combinatie met de achterblijvende informatieverstrekking, in de weg staat aan de voortgang van het onderzoek.

Dat u in de brieven van 17 en 23 juni jl. nalaat om de positie van het Adviesbureau te verduidelijken, betreurt de commissie in het bijzonder nu u haar aanvankelijk daaromtrent in het geheel niet had ingelicht. De commissie meent dat u de commissie daaromtrent meteen na haar instelling had moeten inlichten, te meer nu u al in het najaar / winter 2008 het Adviesbureau zou hebben gewezen op zijn mogelijke aansprakelijkheid (zie de hiervoor genoemde, aan de commissie niet bekende brief). U had ten minste in de aanloop naar de ondertekening van het informatieprotocol de enquêtecommissie moeten wijzen op de (onduidelijke) positie van het Adviesbureau.

Hoewel de informatie dienaangaande tot op heden onvolledig is, bestaat bij de commissie het volgende beeld. De commissie begrijpt de relatie tussen het Adviesbureau en het college aldus dat het college, althans de gemeente vertegenwoordigd door het college, opdrachtgever is jegens het Adviesbureau, althans Witteveen + Bos Raadgevende Ingenieurs B.V., welke partij participeert in de Vennootschap onder firma Adviesbureau Noord/Zuidlijn v.o.f. Het Adviesbureau – althans Witteveen + Bos – heeft vervolgens opdracht gegeven aan het ingenieursbureau Amsterdam (IBA), althans zo begrijpt de commissie uit de brief van 23 juni jl. Is dit correct?

In de brief van 23 juni jl. wordt gewezen op een brief van het Adviesbureau aan het IBA, respectievelijk een contract waarin het IBA geheimhouding overeengekomen zou zijn. Deze stukken zijn niet bekend bij de commissie, hetgeen overigens de commissie zeer bevreemdt, aangezien uw college juist in de brief van 17 juni jl. heeft aangegeven ook stukken te verschaffen waarom de commissie niet heeft verzocht, maar waarvan het meent dat zij belang daarbij heeft. Het lijkt mij dat de bedoelde stukken bij uitstek als zodanig kwalificeren. Hoe dat ook zij, vanuit een juridisch oogpunt en het perspectief van de commissie heeft te gelden dat de medewerkers van het IBA ambtenaren zijn en daarom behoren tot de personen genoemd in artikel 155b, eerste lid, van de Gemeentewet. Dit brengt onder meer met zich dat voor hen een verschijnings- en getuigenisplicht als geregeld in artikel 155c van de Gemeentewet geldt.

Uiteraard is de commissie van harte bereid om aan haar onderzoeksbevoegdheid een zodanige invulling te geven dat de belangen van de gemeente als zodanig niet (onevenredig) worden geschaad, althans daaromtrent met uw college in overleg te treden. Het heeft evenwel naar mening van de commissie geen pas om haar te wijzen op een contractueel door uw college overeengekomen geheimhoudingsverplichting, zonder daarbij meer inzicht te geven in de aard en omvang van die verplichting en zonder daarbij praktische voorstellen te doen omtrent hoe één en ander zou kunnen worden gepareerd.



2 juli 2009  
Kenmerk  
Pagina 5 van 5

Gemeente Amsterdam  
raadsgriffie

Wij stellen u hierbij in de gelegenheid om dat alsnog op korte termijn te doen, bij gebreke waarvan de commissie zich vrij acht om haar onderzoeksbevoegdheid naar eigen inzicht in te vullen.

#### Verhoren

In uw brieven van 17 en 23 juni jl. verzoekt u om een overzicht van de uitgenodigde personen. Het overzicht van de functionarissen die zijn uitgenodigd voor de thans plaatsvindende besloten verhoren is reeds in uw bezit, zodat ik ervan uitga dat dat verzoek achterhaald is. Dat geldt eveneens voor uw suggestie omtrent de aan te houden uitnodigingstermijn. De commissie zal evenwel die suggestie bij het vervolg van het onderzoek betrekken.

Zoals aangegeven, zijn de namen van die functionarissen die onder uw bevoegdheid en gezag vallen inmiddels in uw bezit. Opgave aan uw college van andere personen die de commissie mogelijk wil horen, acht de commissie op dit moment niet opportuun. Overigens is ons van onduidelijkheden over en tijdens de verhoren niet gebleken. Daarbij meld ik volledigheidshalve dat de commissie aan het begin van ieder verhoor een uitleg geeft en daarbij de gelegenheid biedt voor het stellen van vragen omtrent de gang van zaken. Die gang van zaken wordt ook uiteengezet in de uitnodigingsbrief, met name in de daarbij behorende 'Bijlage gang van zaken besloten verhoren enquêtecommissie Noord/Zuidlijn'.

In reactie op de memo als toegezonden bij de brief d.d. 23 juni 2009 meld ik dat de commissie met belangstelling daarvan kennis heeft genomen en zij – vanzelfsprekend – daaromtrent in haar eindrapport verantwoording zal afleggen. Vooruitlopend daarop, merk ik op dat alle thans plaatsvindende verhoren en overige gesprekken besloten zijn, hetgeen onder meer met zich brengt dat daarop geheimhouding rust. In aanvulling op het genoemde memo wijs ik daarbij op de bevoegdheid opgenomen in artikel 86 van de Gemeentewet, welke bevoegdheid krachtens artikel 155a, vierde lid, van de Gemeentewet deel uitmaakt van de onderzoeksbevoegdheden van de commissie.

Mocht u nog vragen hebben, dan is de commissie gaarne bereid deze te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,

M.H.J. Limmen  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl



Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum 8 juli 2009  
Ons kenmerk Enquête Noord/Zuidlijn  
Onderwerp

Geachte commissie, geachte heer Limmen

Uw brief van 2 juli ontving ik in goede orde. Via deze brief wil ik op uw brief reageren.

#### **Informatieverschaffing**

U schrijft dat nog steeds een belangrijk deel van de informatieverzoeken openstaat en dat dit blijkt uit de overzichten die wij wekelijks van u ontvangen. Hier moet sprake zijn van een misverstand. Ten eerste ontvangen wij niet wekelijks een overzicht van u. Wel zenden wij zelf uw commissie minstens eenmaal per week een overzicht met de stand van zaken van de geleverde en nog niet geleverde stukken. Ten tweede heb ik u nog op 1 juli j.l. het overzicht 'Nog openstaande informatieverzoeken Enquêtecommissie NZ-lijn d.d. 1 juli 2009' overhandigd waaruit blijkt dat naar onze mening van de op dat moment in totaal 135 verzoeken om documentatie (vaak bestaande uit zeer vele en verschillende documenten) er nog 5 open staan. Ik deel uw conclusie dan ook niet dat een belangrijk deel van uw verzoek nog openstaat. Ik herhaal op deze plaats de toezegging dat we ons tot het uiterste zullen inspannen de nog niet geleverde stukken alsnog te leveren. Waar in het begin vertraging in oplevering vaak samenhang met de omvangrijke en zeer algemene informatieverzoeken (als voorbeeld noem ik alle juridische stukken rond verzekeringen), zijn we blij met de meer exacte vragen die we van uw commissie in de recente verzoeken hebben ontvangen. Dit maakt het mogelijk sneller en gericht documenten te zoeken en te leveren. De vraag "Briefwisseling tussen Directie projectbureau en Adviesbureau" uit het meest recent ontvangen verzoek (27, nr 4) is echter een voorbeeld van een zodanig algemeen verzoek dat bij voorbaat levering binnen 2 werkdagen niet mogelijk is.

#### **Proactieve informatieverschaffing**

Wat dit onderwerp betreft verwijs ik verder naar mijn brief van 17 juni j.l. Ik merk wel op dat het van uw zijde gestelde in een gesprek met mevrouw Pe en de heer Rijken omtrent niet gevraagde informatie geenszins vaag was, maar expliciet. Er bestond bij mijn medewerkers dan ook geen enkele twijfel over het feit dat niet-gevraagde informatie niet gewenst was. Dat neemt niet weg dat wij aan uw verzoek voldoen, als wij daartoe een mogelijkheid zien.

#### **Bezoeken projectbureau**

Het verheugt me dat u schrijft dat het bezoeken door uw onderzoekers aan het projectbureau een efficiënte manier van werken is. Immers, al in het begin van uw onderzoek, in een gesprek van 31 maart j.l. tussen de griffier, medewerkers van uw onderzoeksbureau en mijn ambtenaren, hebben mijn ambtenaren uw commissie het aanbod gedaan om niet alleen schriftelijk informatieverzoeken te doen en de contacten daarover louter formeel en schriftelijk te houden, maar ook regelmatig gesprekken te



organiseren, en het projectbureau te bezoeken. De gesprekken maken ook een meer gerichte vraag naar schriftelijke informatie mogelijk. Uit hetgeen wij altijd richting uw commissie hebben uitgedragen, volgt vanzelfsprekend dat mijn medewerkers bereid zijn aan deze bezoeken van zowel uw onderzoekers als van de leden van uw commissie zelf, al dan niet vergezeld van uw griffier en advocaten of wie dan ook, mee te werken. Inmiddels is opnieuw uitvoering gegeven aan deze werkwijze; op 7 juli is de afspraak gemaakt dat de onderzoekers van uw commissie het projectbureau zullen bezoeken om de dossiers met correspondentie tussen het projectbureau en Adviesbureau te bekijken. Ten overvloede wellicht wijs ik erop dat op het projectbureau ook diverse medewerkers (ingehuurde en gedetacheerde krachten) aanwezig zijn die niet onder artikel 155, eerste lid van de Gemeentewet, vallen.

#### **Vakantieperiode**

Van onze kant is altijd een medewerker beschikbaar die uw vragen/verzoeken kan behandelen. Hans Beestman is van 16 tot 23 juli afwezig en Francis Stevens is dan aanwezig als zijn plaatsvervanger. Jan van der Meulen is afwezig van 27 juli tot en met 7 augustus, Corrina Klijn is dan zijn plaatsvervanger.

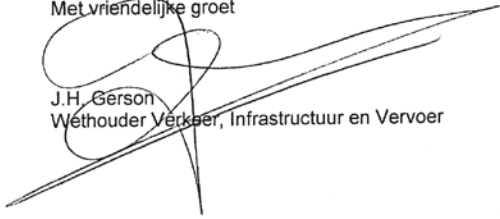
#### **Positie Adviesbureau**

Uw opmerkingen over het Adviesbureau hebben mij verbaasd. Reeds eerder heb ik aangeboden mij actief in te zetten om in de relatie gemeente-enquêtecommissie – Adviesbureau helderheid te brengen. U heeft dat toen afgewezen omdat u eerst zelf met het Adviesbureau wilde spreken. Hoe dat ook zij, het lijkt mij goed in een gesprek te bezien waar nog vragen bij uw commissie leven. Daarbij kunnen wij ook de brief van het Adviesbureau aan uw commissie d.d. 30 juni 2009 betrekken. Wat u opmerkt over de relatie tussen het Adviesbureau en IBA enerzijds en de samenstelling van het Adviesbureau anderzijds is correct. Ik kan uw commissie meedelen dat de geheimhouding, die volgens het Adviesbureau contractueel is overeengekomen, berust op een stelling die het Adviesbureau heeft ingenomen, maar die zij tot nu toe niet hard heeft kunnen maken. Niettemin moet de gemeente er rekening mee houden, ook al hebben wij daar geen basis voor gevonden, dat het Adviesbureau in haar ingenomen stelling blijft volharden en haar positie daarop moet afstemmen. Ik realiseer me dat uw commissie haar eigen standpunt in deze zal volgen en daaromtrent haar eigen werkwijze bepaalt.

#### **Verhoren**

Ik neem uw opmerkingen daarover voor kennisgeving aan, al betreur ik uw standpunt, zeker gezien het feit dat in mijn beleving in uw gesprek met het college is toegezegd het overzicht van alle uitgenodigde personen wel te verschaffen.

Met vriendelijke groet

  
J.H. Gerson  
Wethouder Verkeer, Infrastructuur en Vervoer

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan  
het college van Burgemeester en Wethouders  
t.a.v. de heer J.H. Gerson; wethouder Verkeer,  
Infrastructuur en Vervoer

Datum 31 augustus 2009  
Ons kenmerk  
Behandeld door M. Pe  
Doorkiesnummer 020 552 2062  
E-mail mpe@raadsgriffie.amsterdam.nl

Onderwerp Uw brief d.d. 8 juli 2009

Geacht college,  
Geachte heer Gerson,

Hierbij reageer ik namens de enquêtecommissie op uw brief van 8 juli jl.

Wat betreft de proactieve informatieverschaffing wijst de commissie nogmaals erop dat zij telkens heeft aangegeven graag alle informatie en stukken te verkrijgen die van belang zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Het spreekt immers voor zich dat de commissie uit het oogpunt van een goed gefundeerd en volledig onderzoek graag relevante informatie verkrijgt die bij uw college bekend is, maar waarvan de commissie geen weet heeft. Het is dan ook niet juist dat mevrouw Pe en de heer Rijkken zouden hebben aangegeven geen prijs te stellen op uit eigener beweging door het college verstrekte informatie. De commissie heeft bij herhaling mondeling en schriftelijk laten blijken graag alle voor haar relevante stukken van uw college te ontvangen.

In het kader van de informatieverschaffing hebben de onderzoekers van de enquêtecommissie tot op heden negen overzichten met de stand van zaken van de informatieverzoeken aan de coördinator van de Bestuursdienst verstrekt, te weten op 3 mei, 6 juni, 12 juni, 19 juni, 27 juli, 3 augustus, 10 augustus, 17 augustus en 24 augustus 2009. Vandaag (31 augustus) zal wederom een wekelijks overzicht worden gezonden. Daaruit volgt dat nog steeds informatieverzoeken openstaan. In deze overzichten zijn niet de stukken opgenomen, waarvan u heeft aangegeven dat deze niet terug te vinden en/of beschikbaar zijn. Het spreekt voor zich dat de commissie ook deze stukken wenst te ontvangen. Ik verzoek u wederom met klem ervoor zorg te dragen dat die verzoeken alsnog op afzienbare termijn worden ingewilligd.

Ten aanzien van het overzicht van de te horen personen wijst de commissie erop dat u weliswaar de wens heeft geuit dat tevoren te verkrijgen, maar dat de commissie nooit heeft aangegeven die wens – naast de in het protocol gemaakte afspraken – te honoreren.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

31 augustus 2009  
Kenmerk  
Pagina 2 van 2

**Gemeente Amsterdam**  
**raadsgriffie**

Wat betreft de positie van het Adviesbureau en haar medewerkers moet de enquêtecommissie helaas constateren dat uw college ook in de brief van 8 juli jl. – en tot op heden – nalaat daaromtrent meer duidelijkheid te bieden, laat staan dat u stukken verschaft op grond waarvan de commissie de (juridische) relatie tussen het Adviesbureau en de gemeente volledig kan beoordelen. In dat verband wijs ik op uw toezegging om de brief van het college van december 2008 tot voorlopige aansprakelijkheidsstelling van het Adviesbureau aan de commissie te doen toekomen. Uw toezegging in de brief van 17 juni 2009 dat u in een afzonderlijke brief zou terugkomen op de juridische positie van het Adviesbureau bent u nooit nagekomen. Op onze uitnodiging in de brief van 2 juli jl. om praktische voorstellen te doen hoe met het Adviesbureau om te gaan, bent u niet ingegaan. Mede gelet op uw aanbod proactief informatie te verschaffen, benadrukt de enquêtecommissie dat zij nog steeds graag alle terzake relevante documenten ontvangt. De commissie ziet op dit moment niet in wat een gesprek over het Adviesbureau zou toevoegen aan de in de brief van 2 juli jl. gedane uitnodiging en de toegezegde proactieve informatieverschaffing door uw college.

Voor het overige volsta ik met een verwijzing naar de brief van 2 juli jl.

Hoogachtend,  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn,

Voorzitter van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
M.H.J. Limmen

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**

**Wethouder Gerson**

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum 9 september 2009  
Ons kenmerk Enquête Noord/Zuidlijn  
Onderwerp

Geachte heer Limmen

Dank voor uw brief van 31 augustus.

Op 2 juli ontving ik van uw commissie een brief, waar ik op 8 juli op heb gereageerd. Het heeft vervolgens bijna 8 weken geduurd voor u reageert. In de tussentijd heeft u ook op andere wijze niet gereageerd op mijn brief. Gelet op de inhoud van de brief, waarin een aantal punten is vermeld die om een spoedige actie uwerzijds vragen, heeft mij dit zeer verbaasd en teleurgesteld. Ik kom daar in punt 4 nog op terug.

Graag wil ik in deze brief op de door u aangestipte punten ingaan.

#### **1. Informatieverschaffing**

Over het punt van de proactieve informatieverschaffing merk ik op dat daarover bij ons een heel ander beeld bestaat en blijft bestaan. Echter, waar mogelijk leveren wij ook informatie die niet door uw commissie is gevraagd, maar die voor uw commissie wellicht interessant is. Op onze overzichten staan die vermeld op de laatste pagina ('Aanvullend aangeleverde documenten').

Ik stel vast, aan de hand van het door uw commissie geleverde overzicht van 7 september, dat van de gevraagde informatie, nog slechts openstaan:

- punt 2 van informatieverzoek nr. 30 (22 juli 2009).
- punt 1 van informatieverzoek nr. 34 (19 augustus 2009): niet leverbaar, zo is gebleken na een gesprek met Rijkswaterstaat Noord-Holland.
- punt 2 van informatieverzoek nr. 35 (21 augustus 2009). Het Projectbureau en het Adviesbureau hebben een dergelijk overzicht niet. De bovengenoemde eisen en kans op omgevingsschade zijn onderdeel van het document BRT (Basis Risico Toedeling). Zie referentienummer 160 voor BRT document.
- Punt 1 van informatieverzoek nr. 40 (2 september 2009).

In mij brief van 8 juli heb ik al zeer gedetailleerd aangegeven dat toen nog slechts 5 van de gevraagde stukken niet waren geleverd van de enorme hoeveelheid gevraagde documenten (vele duizenden pagina's). U heeft daar toen en ook nu niet op gereageerd, zodat ik ervan uitga dat uw commissie mijn conclusie deelt.

Het leveren van stukken duurt soms wat langer dan de 2 dagen die wij hebben afgesproken. Dat vind ik jammer. Een beeld dat wij veel stukken niet geleverd zouden hebben, is echter zoals uit het overzicht blijkt, geheel bezijden de waarheid. Ik heb u het aanbod gedaan dat wij over deze kwestie nog eens mondeling met elkaar van gedachten wisselen; het is niet in het belang van de stad als de opvattingen op dit punt zo ver uiteen liggen. Bovendien zou het hier niet om opvattingen moeten gaan, maar om feiten.

## 2. Stukken bestuurlijk team

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen is niet 100% zeker of de gevraagde stukken ooit hebben bestaan. Heel concreet gaat het dan om verslagen van enkele Bestuurlijke Teams (BT). De secretaris van het BT meldt mij dat de bijeenkomsten van het BT onregelmatig plaatsvonden en soms ad hoc werden georganiseerd. Deze ad hoc-bijeenkomsten werden destijds georganiseerd als een concrete gebeurtenis daarvoor aanleiding gaf. De bijeenkomsten vonden in dat geval op zeer korte termijn plaats.

Enkele voorbeelden:

### 2003:

Op 27/10 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden, maar hier zijn geen agenda, stukken of verslag van aanwezig. In de herinnering van een deelnemer heeft de wethouder NoordZuid-lijn (NZL) zijn collega's in die bijeenkomst mondeling bijgepraat over de actuele crisis in het project NZL naar aanleiding van twee brieven van aannemers. Naar aanleiding daarvan heeft het BT opdracht gegeven aan H. van Vliet en L. Haanen om een quick scan te doen naar de cultuur van het NZL-project.

Van een op 8 december geplande bijeenkomst acht eerdergenoemde deelnemer het onwaarschijnlijk dat deze doorgang heeft gevonden, vanwege de kort daaraan voorafgaande directeurswisseling bij de NZL. Van deze vergadering is geen agenda of verslag bekend in het woordbestand van de secretaris. Dat moet tot de conclusie leiden, dat deze vergadering niet kan hebben plaatsgehad.

### 2005:

Er zijn geen bijeenkomsten bekend van na 5 maart in dat jaar, gelet op de afwezigheid van een BT-agenda of -verslag in het bestand van de secretaris. Het moet dus zo goed als uitgesloten worden geacht dat er een BT heeft plaatsgehad. De BT vergaderingen waren zoals gezegd sowieso erg onregelmatig en vaak ad hoc naar aanleiding van een (actuele) gebeurtenis.

### 2006:

Naast 27 februari is alleen bekend dat op 12 september een BT heeft plaatsgevonden waarop de wethouder NZL zijn collega's heeft gevraagd mee te denken over de financiële strategie NZL om aan extra financiering te komen.

## 3. Te horen personen

Omtrent de levering van het overzicht van te horen personen merk ik op dat daarover in de werkafspraken in eerste instantie was opgenomen dat de uitnodigingen via de coördinator van het college, Hans Beestman, zouden lopen. Op uw verzoek is dat gewijzigd zodanig dat uw commissie zelf de personen benadert. Uw commissie kent de reden waarom wij er belang aan hechten de namen van de te verhoren personen te kennen. Dat houdt verband met de begeleiding, de trainingsmogelijkheid en andere faciliteiten die wij hen willen bieden.

U merkt op dat u nooit heeft aangegeven onze wens te willen honoreren. Ik kan niet meer doen dan u te wijzen op het belang dat wij eraan hechten te weten welke personen, voor wie het college verantwoordelijkheid draagt, uw commissie wil horen. Het lijkt me ook in het belang van de commissie dat de personen goed voorbereid voor uw commissie verschijnen en wij kunnen daar ons steentje aan bijdragen. Ik kan mij ook geen argumenten voorstellen waarom u niet op dit verzoek zou willen ingaan. Ik verzoek u dan ook dringend Hans Beestman alsnog in het licht van de gemaakte werkafspraken de lijst te geven.

Ik wijs uw commissie erop dat de door u (telefonisch) uitgenodigde personen pas kortgeleden een schriftelijke uitnodiging hebben ontvangen met daarin vermeld de onderwerpen, waarover uw commissie hen wenst te horen. In onderdeel 4 van onze werkafspraken is bepaald dat de uitnodiging zodanig tijdig zal worden gedaan dat de uitgenodigde voldoende tijd heeft om zich voor te bereiden. Ik meen dat, wanneer uw commissie volgende week maandag met de verhoren wil starten, van een voldoende voorbereiding voor in elk geval een aantal uitgenodigde personen geen sprake kan zijn.

#### 4. Adviesbureau

Over de positie van het Adviesbureau heb ik u in de brief van 8 juli bericht. Ik heb de commissie aangeboden in een gesprek meer inzicht te geven in het standpunt van het college. Een gesprek met uw commissie en het Adviesbureau had wellicht een opening tot gevolg kunnen hebben in de medewerking van het Adviesbureau aan de enquête, wat in ons aller belang zou zijn. Ik was bereid daar op korte termijn tijd voor vrij te maken – helaas hoor ik pas 8 weken later dat uw commissie deze suggestie negeert. In dit licht bezien vind ik uw verzoek om nu spoedig de informatie te leveren, merkwaardig. Mij is wel bekend dat uw commissie met het Adviesbureau afspraken heeft gemaakt over de vorm waarin de medewerkers van het Adviesbureau hun medewerking wilden geven aan de enquête.

Voorts doe ik u hierbij een afschrift van de brief van 18 juni 2009 van het Adviesbureau toekomen, waarbij het IBA, in de hoedanigheid van onderaannemer, wordt gewezen op de contractueel overeengekomen geheimhoudingsplicht en van de in dit kader relevante contracten, waarover wij de beschikking hebben.

Teneinde te voorkomen dat de gemeente - door uittalingen van medewerkers/ambtenaren van het IBA in de openbare verhoren - in een juridische discussie met het Adviesbureau omtrent de geheimhoudingsbepaling geraakt, geef ik uw raadscommissie in overweging over te gaan tot het in beslotenheid horen van de (gemeentelijke) ambtenaren van het IBA, mocht u een van hen willen horen. Dit is in mijn optiek een praktische oplossing van deze kwestie, waarbij zowel de belangen van de rassenkwestie als de belangen van de gemeente en het Adviesbureau het best tot hun recht komen. Immers, door de besloten verhoren zal hetgeen ambtenaren van het IBA verklaren niet in de openbaarheid komen en zal de gemeente niet kunnen worden aangesproken op het mogelijk schenden van enige geheimhoudingsbepaling door medewerkers van het IBA.

Met vriendelijke groet,  
namens het College van Burgemeester en Wethouders

J.H. Gerson  
Wethouder Verkeer, Infrastructuur en Vervoer



Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2600  
Fax 020 552 2255  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**

**Wethouder Gerson**

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn  
De heer M.H.J. Limmen, voorzitter

Datum 11 september 2009  
Ons kenmerk 090911-2 HG/eag

Onderwerp Brief naar aanleiding van bespreking 10/9

Geachte heer Limmen

In mijn brief van 9 september, waarin ik reageerde op uw brief van 31 augustus, stelde ik voor een gesprek over de informatievoorziening en de wederzijdse beeldvorming daarover aan te gaan. U bent op mijn uitnodiging ingegaan. Op 10 september heeft het gesprek tussen de Burgemeester en mij en U en de heer Geurts plaatsgevonden.

Er is overeenstemming over de feitelijke stand van zaken ter zake van de informatievoorziening. U heeft aangegeven dat de informatievoorziening niet in de weg heeft gestaan aan het verrichten van het onderzoek.

Ten aanzien van de te horen personen heb ik inmiddels na ons gesprek de volledige lijst met verhoren ontvangen, waarvoor dank. Wij gaan ervan uit dat de te horen personen zodanig tijdig zijn uitgenodigd dat zij voldoende tijd hebben zich voor te bereiden.

Ik wil in deze brief ook nog ingaan op een aantal openstaande vragen van uw commissie. Het college heeft er geen bezwaar tegen dat u de volgende stukken openbaar maakt: raadscommissievergaderingen van 31 mei 2000 en 19 december 2001 en geheime notulen College van B&W van Amsterdam: 28 februari 2006, Financiële Prognose Noord-Zuidlijn 2006-2012, BD2005-001270 (actualiteit 9). De stukken van de andere raadscommissievergaderingen hebben wij bij uw onderzoekers opgevraagd, maar nog niet ontvangen. Zodra dat het geval is, zullen wij snel reageren. Wij sturen uw commissie nog na een overzicht met onze reactie op de informatieverzoeken waar wij nog niet aan hebben voldaan. Wij hebben gebruik gemaakt van het overzicht dat uw commissie ons donderdag 10 september heeft gegeven.

Ten slotte, ik ben verheugd dat ons gesprek een positieve impuls heeft gehad voor onze samenwerking, die wij beiden noodzakelijk vinden om het belangrijke werk van uw commissie voor de stad tot een goed einde te brengen. Wij gaan ervan uit dat die samenwerking verder zonder mankeren verloopt.

Ik wens uw commissie een goede en vruchtbare verhoorperiode toe en wens u verder sterkte en wijsheid bij het verwerken van alle onderzoeks- en verhoorresultaten en bij het schrijven van het rapport.

Met vriendelijke groet

J.H. Gerson  
Wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur

Bezoekadres  
Stadhuis, Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 020 552 2062  
Fax 020 552 2813  
www.amsterdam.nl



**Gemeente Amsterdam**  
Raadsgriffie

Retouradres: Raadsgriffie, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Aan:  
De wethouder Verkeer, Vervoer & Infrastructuur c.a.,  
de heer H. Gerson

Datum 6 oktober 2009  
Onderwerp Uw brieven d.d. 9 en 11 september

Geachte heer Gerson,

Namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn bericht ik u dat de commissie zich niet herkent in uw brieven d.d. 9 en 11 september 2009 en dat zij uitdrukkelijk afstand neemt van de inhoud daarvan. Daarnaast acht zij uw brief van 9 september 2009 ongepast.

De Enquêtecommissie acht het in de eerste plaats ongepast dat het College als voorwerp van onderzoek zich inmenging aanmatigt in de wijze waarop de Enquêtecommissie haar onderzoek naar het door het College gevoerde bestuur inricht.

De Enquêtecommissie meent voorts dat uw brief van 9 september 2009 feitelijke onjuistheden bevat, zij zal hierop terugkomen in de bevindingen van haar rapport.

Daarnaast is de commissie van mening dat uw brief ongepast is voor wat betreft de volgende passage. U schrijft dat zodanige "opvattingen" van de Enquêtecommissie – over de informatievoorziening - niet op "feiten" zouden berusten. U schrijft vervolgens dat het uiteenlopen van "opvattingen" tussen de Enquêtecommissie en het College hieromtrent niet "in het belang van de stad" zou zijn.

De commissie heeft deze woorden nadrukkelijk opgevat als een verwijt van het College dat een gebrek aan integriteit van de Enquêtecommissie bij de inrichting van haar onderzoek het belang van de stad Amsterdam zou schaden.

Over deze brief heeft om deze reden op 10 september 2009 een gesprek plaatsgevonden, waarbij de Enquêtecommissie met klem deze ernstige bezwaren heeft uitgesproken in de richting van het College.

In aanvulling hierop heeft de voorzitter van de Enquêtecommissie na afloop van het gesprek telefonisch contact opgenomen met wethouder Gerson om overeenkomstig de wens van de commissie nog eens expliciet aan te dringen op intrekking van deze brief. Vervolgens ontving de commissie uw brief van 11 september 2009 met daarin een weergave van het overleg waarin de Enquêtecommissie zich niet herkent en die zij onjuist acht.

Het stadhuis is bereikbaar per metro en tram (lijnen 9 en 14), halte Waterlooplein

De Enquêtecommissie schrijft u dit alles, omdat zij uw brieven van 9 en 11 september 2009 niet onweersproken wil laten. Zij acht het echter niet wenselijk dat zij over bovenstaande kwesties met u nog verder in discussie gaat. De Enquêtecommissie dient te rapporteren aan de Raad, en slechts aan de Raad is zij verantwoording schuldig over de inrichting van haar onderzoek, haar bevindingen en haar conclusies.

Hoogachtend  
namens de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn

*M.H.J.*

M.H.J. Limmen  
Voorzitter

