



Versterking management Noord/Zuidlijn

Implementatie van maatregelen op advies van de Commissie Sorgdrager

1. Inleiding
2. Bestaande organisatie project Noord/Zuidlijn
3. Verbeteren financiële beheersing
 - Risicomanagement en kostenbewaking
 - Aansturing bouwproces
4. Verduidelijken rechten en plichten
 - Gemeente en adviseurs
 - Gemeente en aannemers
 - Gemeente en stadsdelen
5. Opruimen knelpunten
 - Claims van aannemers
 - Gemeenschappelijk domein en stelposten
6. Verbeteren presentatie
 - Kwartaalrapportage
 - Overige
7. Kosten
8. Samenvatting

1. Inleiding

Op 13 juli 2005 besprak de Amsterdamse gemeenteraad de rapportage *De Prijs van Mobiliteit* over bestuur, management en kostenbeheersing bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De rapportage was opgesteld door een onafhankelijke commissie van deskundigen onder leiding van Mevr. mr. W Sorgdrager, ondersteund door het Britse bureau Faithful&Gould.

De Raad besloot kennis te nemen van de voordracht van het College van B&W, waarin naar aanleiding van de rapportage een aantal verbeteringen in de projectorganisatie werden voorgesteld. De Raad vroeg het College om een implementatieplan met concrete maatregelen, details en deadlines.

Dit plan *Versterking management Noord/Zuidlijn* bevat de door de Raad gevraagde informatie. Het plan geeft aan welke maatregelen worden getroffen om de financiële beheersing van het project te verbeteren, rechten en plichten te verduidelijken, knelpunten in de uitvoering op te ruimen en de presentatie van feiten en cijfers aan de Raad inzichtelijker te maken.

Het implementatieplan geeft een samenvattend overzicht van alle maatregelen. Meer gedetailleerde beschrijvingen en toelichtingen zijn te vinden in een verzameling bijlagen, het *documentenboek*. Informatie over de invoering van de maatregelen en hun effect zal volgen in de kwartaalrapportages van het project.

Het implementatieplan begint met een korte beschrijving van de bestaande managementstructuur, waarin de opbouw van de organisatie en de voornaamste posities zijn aangegeven. Dat is nodig voor een goed begrip van de voorgestelde wijzigingen. Daarna volgen vier hoofdstukken met achtereenvolgens de financiële, juridische, operationele en communicatieve verbeteringen. Het plan eindigt met een kostenindicatie en een samenvatting.

De kostenberekening van de maatregelen heeft nog een voorlopig karakter. Aangegeven zijn de kosten in de jaren 2005 en 2006. Daarna kunnen sommige maatregelen worden afgebouwd omdat ze hun effect gehad hebben, andere zullen een meer structureel karakter hebben. Een compleet beeld van de kosten is beschikbaar bij de eerstvolgende financiële prognose in het eerste kwartaal van 2006.

2. De bestaande organisatie

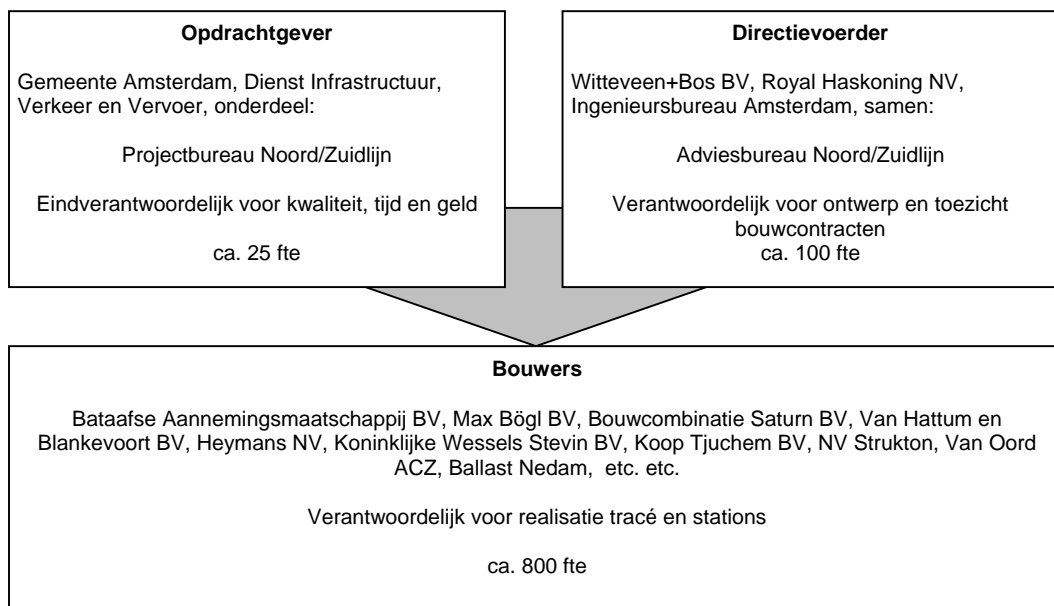
Uitgangspunt: Scheiden van opdracht en uitvoering

De Commissie Sorgdrager heeft in haar rapport de start en de verdere ontwikkeling van de projectorganisatie gedetailleerd beschreven. Het uitgangspunt daarin was een scheiding van verantwoordelijkheden. De gemeente Amsterdam is de opdrachtgever van het project Noord/Zuidlijn, maar niet de uitvoerder. Dat zijn respectievelijk drie ingenieursbureaus (ontwerp en toezicht) en een groot aantal private bouwbedrijven (realisering).

De projectorganisatie wijkt daarmee af van de organisatie ten tijde van de metro- en sneltrambouw in de jaren '70 tot '90. Toen zorgde de gemeente zelf voor ontwerp en toezicht.

Structuur: Drie organisaties

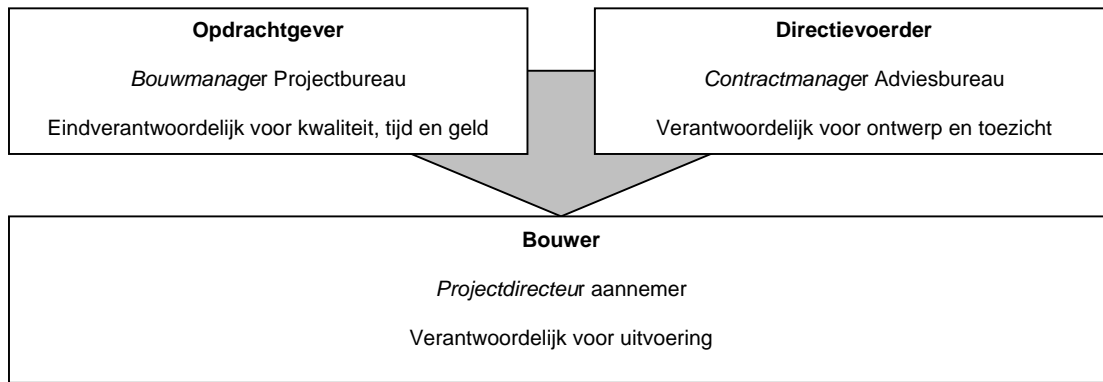
Het onderscheid tussen opdrachtverlening, ontwerp/toezicht en uitvoering is te zien in de structuur van de projectorganisatie, zie het volgende schema:



Schema 1. Structuur van de organisatie: Scheiding van opdracht, ontwerp/toezicht en uitvoering. Situatie per 1 september 2005

De drie werkorganisaties verschillen van elkaar in interne structuur, maar er zijn ook overeenkomsten. Zo kent elke organisatie een aantal afdelingen met specialisten op het gebied van techniek, financiën, juridische zaken en communicatie, maar ook een integraal eindverantwoordelijke per deelproject of contract. De Noord/Zuidlijn kent 14 van dergelijke contracten.

De eindverantwoordelijken per contract zijn aangegeven in het volgende schema:



Schema 2. Verantwoordelijkheden per contract

De taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever, de directievoerder en de bouwer zijn in Nederland vastgelegd in de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV), in 1989 vastgesteld door de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Defensie.

De adviezen van de Commissie Sorgdrager betreffen vooral het werk van de gemeente en haar adviseurs, aangegeven aan de bovenzijde van het schema. De centrale posities daarin zijn die van de bouwmanager (gemeente) en de contractmanager (adviesbureau).

De aanbevelingen van de Commissie betreffen maatregelen op verschillende terreinen, het gaat zowel om de financiële beheersing als om juridische arrangementen en communicatie/presentatie. Daarom zullen in dit implementatieplan verschillende onderdelen van de projectorganisatie onder de loep worden genomen. Het duo bouwmanager/contractmanager komt daarbij echter telkens terug.

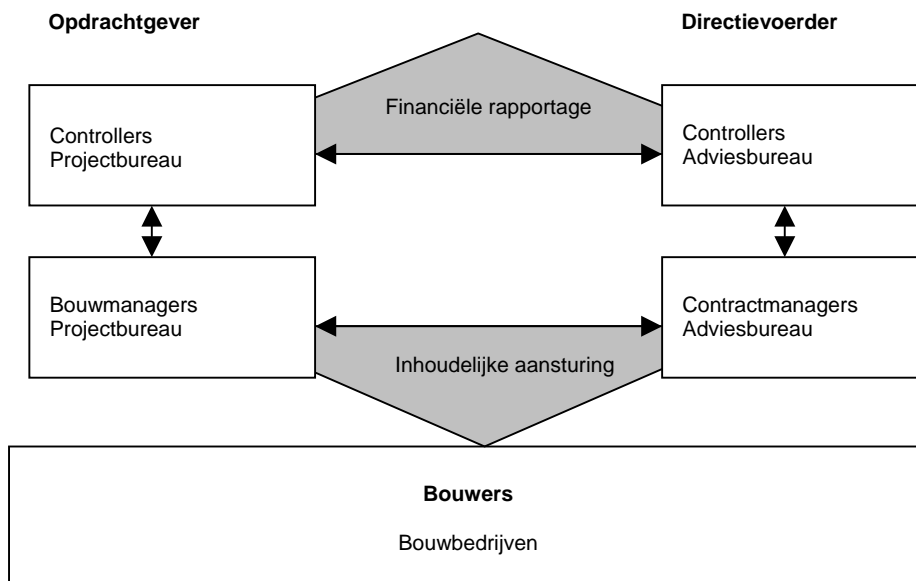
3. Verbeteren financiële beheersing

Risicomangement en kostenbewaking

In de bestaande organisatie is de beheersing van de kosten en de risico's van de bouw een kerntaak van de bouwmanager (namens de gemeente) en de contractmanager (namens het adviesbureau). Zij werken daarin nauw samen met de financiële controllers van het gemeentelijk projectbureau en het adviesbureau.

De managers zijn verantwoordelijk voor de *inhoudelijke aansturing* van de werkzaamheden, met inbegrip van de financiële aspecten, terwijl de controllers (in de rapportage van Faithful&Gould worden ze ook wel accountants genoemd) verantwoordelijk zijn voor de consolidatie van de cijfers en de *financiële rapportage*. De rapportages worden gemaakt per 4 weken en per kwartaal. Eén keer per jaar (in januari/februari) wordt bij de kwartaalrapportage een doorrekening (prognose) tot einde werk gemaakt. Ook daarvoor zijn de projectcontrollers verantwoordelijk.

De financiële beheersing van het project is daarmee als volgt georganiseerd:



Schema 3. Financiële beheersing van het project

De risico-cyclus

De Commissie Sorgdrager beoordeelt de huidige financiële beheersing van het project als onvoldoende. Ze adviseert het management van de financiële risico's en de bewaking van de kosten te verbeteren.

Een goed aanknopingspunt voor deze verbetering biedt de rapportage van Faithful&Gould over het risicomangement. Faithful&Gould onderscheiden bij het

onderkennen en beheersen van financiële risico's een groot aantal stappen, die kunnen worden samengevat in vier kernactiviteiten, namelijk:

- *Analyse*, dat is het via workshops definiëren van de risico's in het project en het beoordelen van gevolg en kans, resulterend in een risico-database;
- *Management*, dat is het ontwerpen en implementeren van mitigerende maatregelen om de risico's te reduceren;
- *Bewaking*, dat is het borgen en evalueren van de getroffen tegenmaatregelen;
- *Rapportage*, dat is de verslaglegging over de risico 's en de tegenmaatregelen en het doen van voorspellingen over de financiële uitkomst van het project.

Deze vier kerntaken binnen de risico-cyclus behoren toe aan verschillende "eigenaren" binnen een projectorganisatie. Het opbouwen en beheren van een risicodatabase en vraagt immers een andere expertise dan het ontwikkelen van kostenbesparingen in de bouw. Risicomanagement is teamwork.

Versterking: Analyse en bewaking

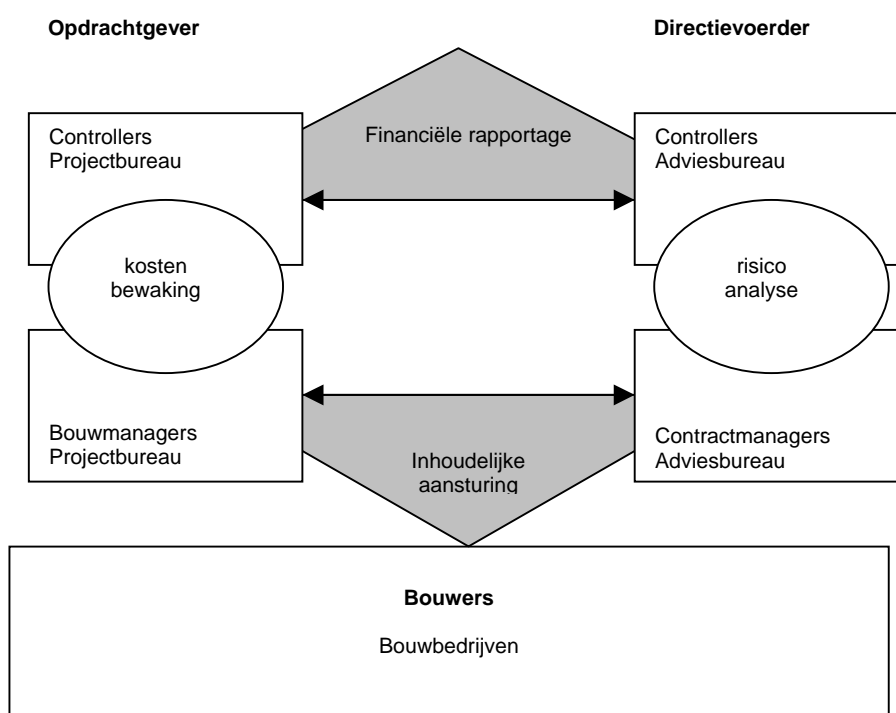
Binnen de bestaande projectorganisatie van de Noord/Zuidlijn zijn de tweede en de vierde kerntaak uit de risico-cyclus, het beheersen en het rapporteren, goed georganiseerd, zie schema 3. De dagelijkse beheersing van de risico's is de primaire taak van de bouw- en contractmanagers en de financiële rapportage een kerntaak van de controllers.

De eerste en de derde activiteit in de risicocyclus, namelijk de analyse en de bewaking zijn bij het project Noord/Zuidlijn nog niet goed ingevuld. Daarom zijn in de Collegevoordracht de volgende maatregelen aangekondigd:

- Verbetering van de *risico-analyse* door de aanstelling van een centrale risicomanager met als taak het inventariseren, beoordelen en vastleggen van de risico's, ondersteund door de aanstelling van een risico-analist en de inzet van moderne software.
- Verbetering van de *kostenbewaking* door periodieke audits op de kwaliteit van kosten en risico-ramingen, permanente bewaking op directieniveau en (zodanig) het aantrekken van een externe kostendeskundige.

Ook voor deze activiteiten zullen binen de projectorganisatie passende "eigenaren" moeten worden aangewezen. De risico-analyse zal moeten worden uitgevoerd op de plaats waar alle inhoudelijke gegevens over het project voorhanden zijn, dat is bij het *Adviesbureau Noord/Zuidlijn*. De bewaking van de kosten en de risico's is daarentegen een kerntaak van de opdrachtgever, dus van het *Projectbureau Noord/Zuidlijn*. De directeur van dat bureau is ook eindverantwoordelijk voor een goed verloop van het totale proces.

Deze versterkingen op het gebied van analyse en bewaking zullen geen nieuwe autonome aansturingscentra moeten opleveren, maar de al aanwezige inhoudelijk-technische en financiële expertise moeten benutten en aanvullen. Daarom worden ze in de organisatie niet boven of naast, maar *tussen* de bestaande technische en financiële functies geplaatst. Dat leidt tot de volgende positionering:



Schema 4. Verbeteren financiële beheersing door risico-analyse en kostenbewaking: Niet naast maar tussen bestaande competenties.

Invulling

De functies risico-analyse en kostenbewaking zullen op de volgende wijze worden ingevuld.

Voor de *risico-analyse* wordt de Faithful&Gould geadviseerde probabilistische methode ingevoerd. Daarin worden uiteenlopende kansscenario's doorgerekend met behulp van zogenaamde Monte Carlo simulaties. Het Adviesbureau Noord/Zuidlijn heeft inmiddels een plan van aanpak opgesteld voor deze risico-analyse nieuwe stijl.

Voor de uitvoering van de analyses zal een beroep worden gedaan op externe experts. Het Adviesbureau heeft een contract gesloten met het bureau PRC, toonaangevend op dit gebied in Nederland en thuis in de door Faithful&Gould geadviseerde methodiek. PRC zal binnen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn de posities van de risicomanager en de risico-analist invullen, voorlopig voor de periode van 1 jaar. Samen vormen zij het *risico-analyseteam*.

Om het analyseteam van goed gereedschap te voorzien is bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn inmiddels een nieuwe module van het planningssysteem Primavera geïmplementeerd, waarin alle deelplanningen worden samengebracht in één zogenaamde back-bone planning. Ook dat is conform het advies van Faithful&Gould. Deze module is vrijwel uitvoeringsgereed.

De deadline voor de implementatie van de risicoanalyse nieuwe stijl bij het Adviesbureau Noord/Zuidlijn is 1 oktober 2005. Dan zijn de functies operationeel. Het Plan van Aanpak Risicobeheersing en de aanbieding van PRC zijn opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 1.

De *bewaking van de kosten en risico's* zal worden georganiseerd binnen het Projectbureau door de vorming van een bewakingsteam. Dit team staat onder leiding van één van de adjunct-directeuren en bestaat verder uit het hoofd financiën, de projectcontroller en een tweetal adviseurs, namelijk een plannings-adviseur en een kosten-engineer. Zij vormen samen het *projectbeheersingsteam* dat rapporteert aan de projectdirectie en het bestuur.

De functie van plannings-adviseur is inmiddels ingevuld door het gemeentelijk Project Management Bureau, waarmee een contract is aangegaan voor de periode van (voorlopig) 1 jaar, de kosten-deskundige door het bureau ABT, waarmee eveneens een (voorlopig) 1 jarig contract zal worden gesloten.

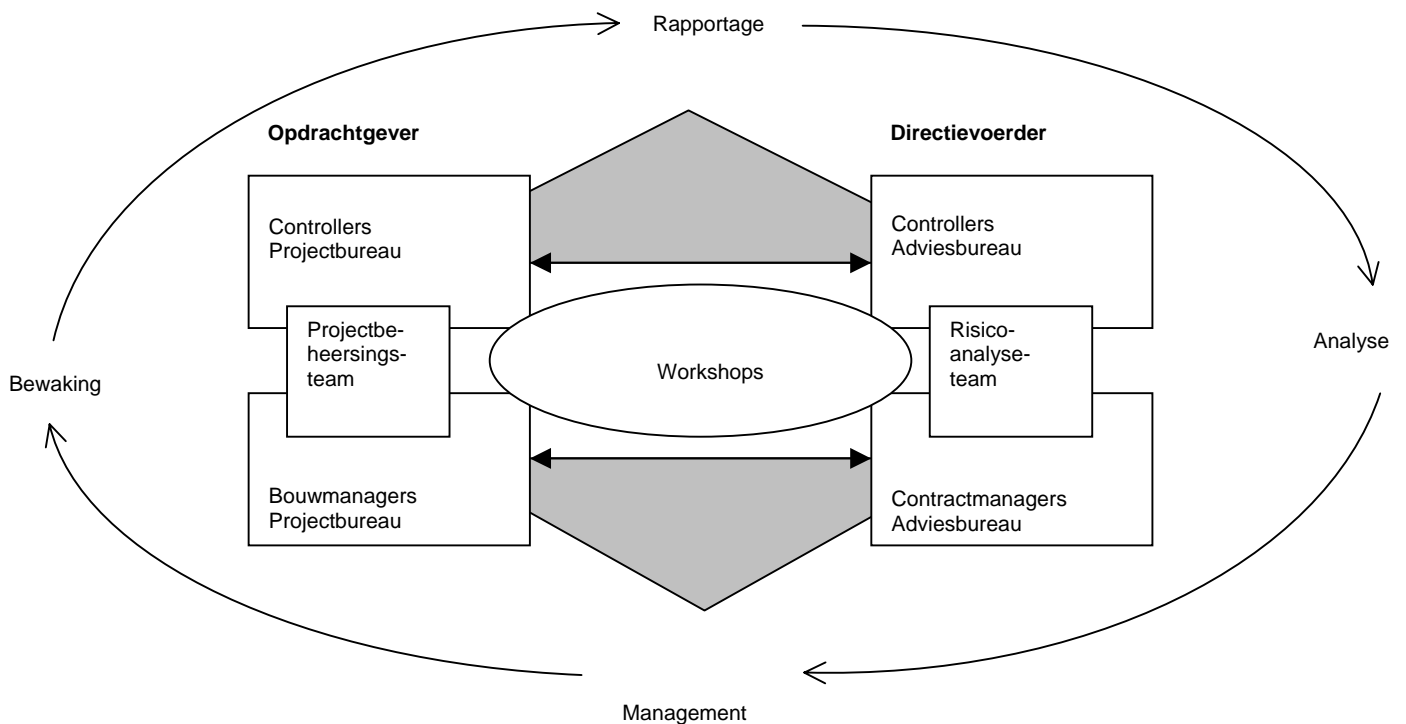
De deadline voor de instelling van het bewakingsteam is eveneens 1 oktober 2005. De aanbieding van PMB is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 2. De aanbieding van ABT volgt medio september.

Workshops

Faithful&Gould geven aan dat in het risicomangement een centrale plaats moet worden ingeruimd voor risicoworkshops, waarin per bouwcontract systematisch alle risico's, hun kans op realisatie, hun gevolgen en de te treffen beheersmaatregelen worden vastgesteld. Deze workshops zijn een gezamenlijke activiteit van alle stakeholders, dus zowel van analisten en managers als van bewakers en rapporteurs.

De workshops zullen worden voorbereid door het risicoanalyseteam van het Adviesbureau. Bij dit team berust de operationele verantwoordelijkheid voor de workshops. Het werkt daarbij op aanwijzing van het projectbeheersingsteam dat eindverantwoordelijk is voor de financiële beheersing van het project.

Vanuit deze workshops worden de kerntaken uit de risico-cyclus georganiseerd en gecoördineerd, zie het volgende schema:



Schema 5. Risicomanagement rond gezamenlijke workshops

De eerste risico-workshop zal plaatsvinden in oktober 2005. Daarna zal per maand per contract een workshop worden gehouden zodat voor 31 december de 3 meest risicovolle contracten zullen zijn geanalyseerd.

Externe toetsing

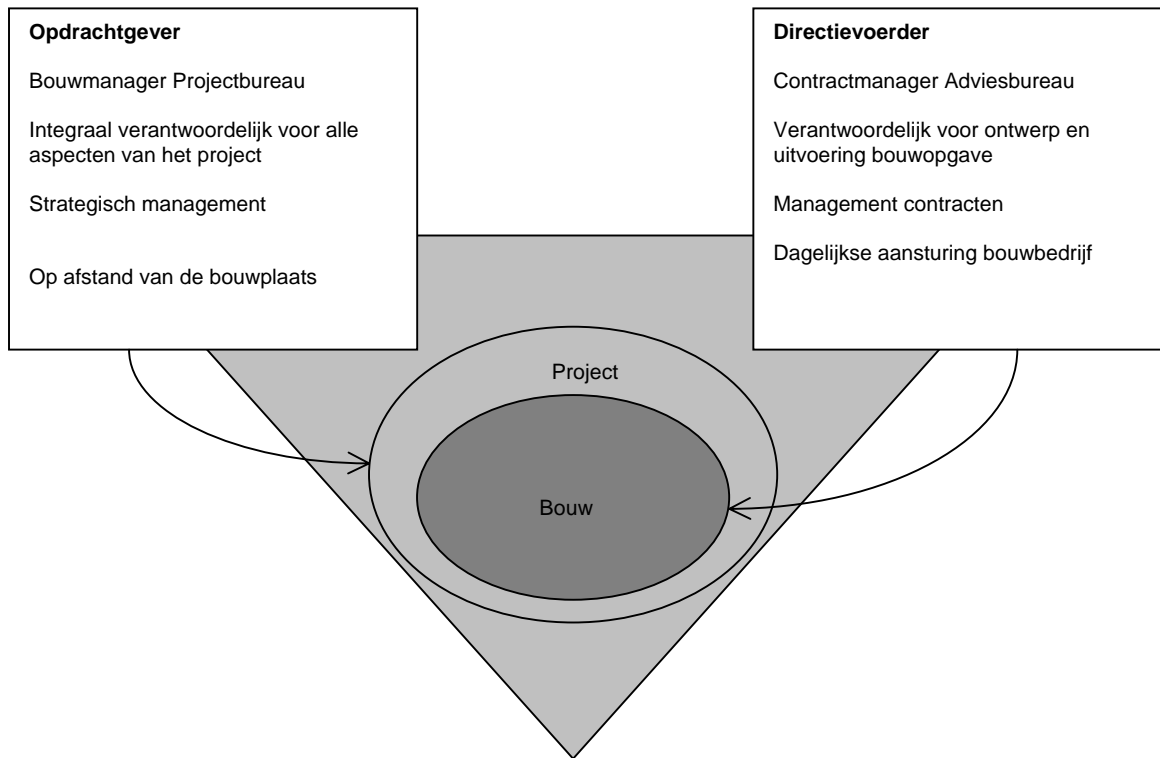
Het beschreven systeem van risicomanagement zal, zoals door het College toegezegd, worden geauditeerd door een onafhankelijke, externe deskundige. De deadline voor de selectie van deze auditeur is 1 november 2005, de toets zal zijn uitgevoerd voor 1 januari 2006. Ook daarna zal periodiek worden gecontroleerd of het risicomanagement goed verloopt.

Aansturing bouwproces

Zoals hiervoor al aangegeven ligt de aansturing van alle werkzaamheden in de bouw bij de bouwmanager van het projectbureau (de opdrachtgever) en de contractmanager van het adviesbureau (de ontwerper en toezichthouder). Hun verantwoordelijkheden verschillen echter.

De verantwoordelijkheid van de bouwmanager is een integrale. Hij is bij "zijn" projecten niet alleen verantwoordelijk voor de techniek, maar ook voor financiën, planning, vergunningszaken, omgevingscommunicatie enzovoorts en treedt daarin op namens het gemeentebestuur.

De verantwoordelijkheid van de contractmanager is beperkter. Hij is primair verantwoordelijk voor ontwerp en uitvoering “binnen de hekken” en treedt daar op als directievoerder namens de gemeente, zie het volgende schema:



Schema 6. Verantwoordelijkheden bouw- en contractmanager

De Commissie Sorgdrager en (eerder) de Commissie Kieft hebben aangegeven dat de aansturing van de bouwwerkzaamheden extra aandacht vraagt. Om opgewassen te zijn tegen het grote aantal activiteiten en de vele aannemers is een aantal maatregelen gewenst. In de betreffende voordrachten van het College van B&W staan de volgende genoemd:

- Verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van de bouwmanagers en de contractmanagers;
- Versterking van het contractmanagement door extra expertise op het gebied van planning, claim-management en risico-management;
- Periodieke toetsing van de kwaliteit van het contractmanagement door een externe beoordelaar.

Om te voldoen aan deze opdracht zullen de volgende maatregelen worden genomen:

Vastleggen taken en verantwoordelijkheden

In de afgelopen maanden heeft het bureau AT Osborne de taken en verantwoordelijkheden van de bouw- en contractmanagers geïnventariseerd en de hiaten, overlappingsen en onduidelijkheden in kaart gebracht. Vervolgens is de gewenste verdeling 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 intervenueert alleen in crisissituaties en bij het oplossen van conflicten.

Het protocol Taken en Verantwoordelijkheden Bouw- en Contractmanagers is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 3.

Versterking contractmanagement

Alleen een goed geëquipeerd contractteam kan zijn verantwoordelijkheid voor het werk op de bouwplaats waarmaken. Daarom zijn de teams inmiddels versterkt met nieuwe functies.

Voor de beheersing van de *bouwplanning* heeft het Adviesbureau een contract gesloten met Primavera Nederland BV, dat naast planningssystemen ook gespecialiseerde planningsexpertise aanbiedt. De Primaveraplanners zijn al enige tijd operationeel. De aanbieding van Primavera is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 4.

Om de *afhandeling van meer- en minderwerk* te verbeteren zijn verder aan de contractteams gespecialiseerde claimconsultants, zogenaamde contract-engineers, toegevoegd. Bij deze claims gaat het meestal om zogenaamde contractmutaties, kleine afwijkingen van het bestek. Slechts incidenteel is sprake van een financiële claim van grotere omvang als gevolg van het uitlopen van werk in de tijd.

Omdat de zwaarste mutaties en claims zich voordoen in de binnenstadscontracten (Centraal Station en Diepe Stations Binnenstad) zijn de contract-engineers voorlopig daarop ingezet. Het Adviesbureau heeft vijf specialisten gecontracteerd van het bureau Trett Consulting, een ervaren Engelse claimconsultant met Nederlandse vestiging. Hun inzet wordt in de toekomst afgebouwd zodra de claimbehandeling op orde is.

De aanbieding van Trett is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 5. De stand van zaken bij de afhandeling van de claims zal uitgebreider worden toegelicht in hoofdstuk 5.

De ondersteuning van de contractteams op het gebied van het *risicomanagement* is al beschreven in het eerste deel van dit hoofdstuk.

Kwaliteitsbeoordeling

De uitbreiding van de contractteams is gekoppeld aan een periodieke beoordeling van het contractmanagement. Daarbij wordt getoetst of de samenstelling en de werkwijze van de contractteams adequaat zijn. De kwaliteitsbeoordeling vindt plaats aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en aandachtspunten

Om te komen tot een objectieve kwaliteitsmeting is gezocht naar een externe auditeur. De Directeur Realisatie Betuwe Route, Ir. P. Buck, heeft zich inmiddels bereid verklaard als beoordelaar op te treden.

De kwaliteitsbeoordeling is operationeel op 1 oktober 2005. Dan zal eerst een proefbeoordeling worden uitgevoerd om het systeem en het tijdsbeslag te checken. Daarvoor wordt één van de goed lopende bouwcontracten uitgekozen. Doel is daarna één contractteam per maand te meten, zodat binnen een jaar alle teams geauditeerd zullen zijn.

Het Plan van Aanpak Kwaliteitstoets Contractmanagement is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 6.

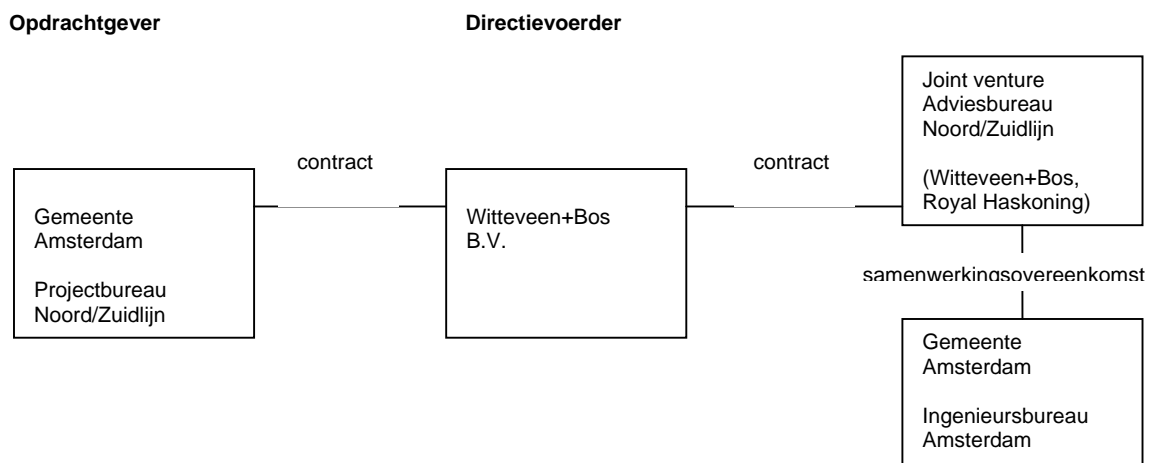
4. Verduidelijken van rechten en plichten

Gemeente en adviseurs

De gemeente heeft het ontwerp van de Noord/Zuidlijn en het toezicht op de bouw uitbesteed aan drie ingenieurbureau, namelijk Witteveen+Bos BV, NV Royal Haskoning en Ingenieursbureau Amsterdam. Zij vormen samen het Adviesbureau Noord/Zuidlijn.

Contractueel heeft de gemeente alleen een relatie met Witteveen+Bos. Daartoe is in het verleden besloten op grond van de aanbevelingen van de Commissie Herweijer die de gang van zaken bij de bouw van het Stadhuis heeft onderzocht. Het bureau Witteveen+Bos heeft op zijn beurt een contract met de joint venture Adviesbureau Noord/Zuidlijn, bestaande uit Witteveen+Bos en Royal Haskoning en deze joint venture heeft weer een samenwerkingsovereenkomst met Ingenieursbureau Amsterdam (IBA). Een belangrijke reden voor deze complexe structuur is dat IBA geen particulier bureau is, maar een onderdeel van de gemeente, dat (dus) niet kan deelnemen in een private onderneming.

Schematisch zien de contractuele relaties er uit als volgt:



Schema 7. Bestaande structuur samenwerking gemeente en adviseurs

De Commissie Sorgdrager vindt deze juridische structuur onduidelijk en in een aantal opzichten riskant. De onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat de gemeente een werkrelatie heeft met het complete Adviesbureau Noord/Zuidlijn, terwijl ze een contract heeft met slechts met één van de partners, namelijk Witteveen+Bos.

Risico's zijn er als deze partner (bijvoorbeeld door faillissement) zou wegvallen of in conflict zou komen met de overige bureaus. Hoe wordt dan continuïteit gegarandeerd? Een tweede risico ligt in eventuele onjuiste informatie aan de gemeente door het Adviesbureau. Op wie is dan verhaal mogelijk? Het College zegt in zijn voordracht over deze zorg van de Commissie:

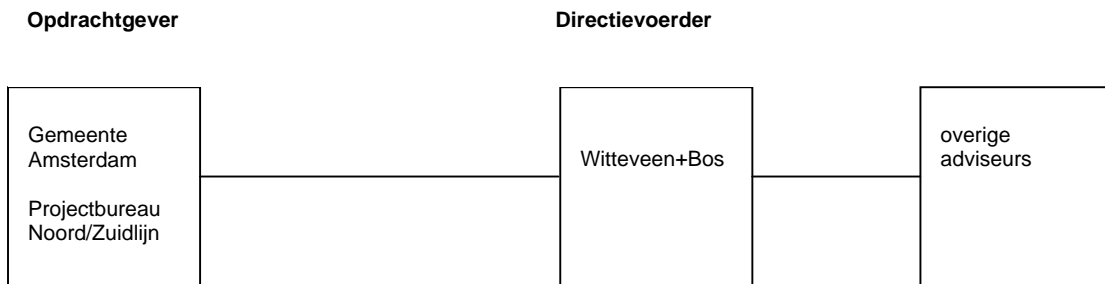
- Onderzoek zal moeten uitwijzen of de geconstateerde juridische risico's daadwerkelijk spelen en zo ja, welke (juridische) maatregelen in dit geval het meest geëigend zijn.

Dit onderzoek is in de afgelopen maanden uitgevoerd door de gemeente-advocaat. Hij heeft de contractuele relaties bestudeerd en geadviseerd over mogelijke aanpassingen. Daarnaast heeft het bureau Witteveen+Bos aanvullende informatie geleverd, met name op het gebied van de aansprakelijkheid.

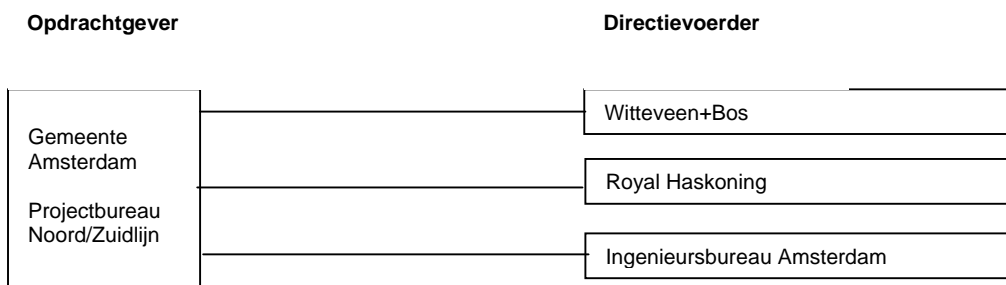
Uit het advies van de gemeente-advocaat blijkt dat een principiële keuze moet worden gemaakt tussen twee modellen. In het eerste model blijft Witteveen+Bos de enige contractuele partner van de gemeente. Dan is dit bureau als enige verantwoordelijk voor alle activiteiten van het Adviesbureau. De coördinatie tussen de afzonderlijke bureaus blijft dus een verantwoordelijkheid van Witteveen+Bos.

In het tweede model contracteert de gemeente met elk van de drie bureaus afzonderlijk en ontstaan dus meer gespreide verantwoordelijkheden. De gemeente moet in dit model zorgen dat de samenwerking tussen de contractpartners goed verloopt.

Beide modellen kennen hun eigen juridische uitwerking. In schema zijn de twee modellen:



Model 1. Gemeente contracteert met één coördinerend bureau



Model 2. Gemeente contracteert met drie bureau's

Schema 8. Samenwerkingsmodellen tussen gemeente en adviseurs

Duidelijk is dat in het tweede model versnippering ontstaat tussen de advieswerkzaamheden van de verschillende bureaus, waardoor onvermijdelijk de coördinatie tussen deze werkzaamheden een taak van de gemeente wordt. Dat past niet in het uitgangspunt van het project, namelijk de scheiding van opdrachtgeverschap en uitvoering, en het plaatst de gemeente voor een oneigenlijke en niet uitvoerbare taak.

Een tweede bezwaar tegen het tweede model is dat het ontbinding van het bestaande contract met Witteveen+Bos noodzakelijk maakt, waarna de nieuwe partners moeten worden geselecteerd via een openbare aanbestedingsprocedure. De kans op een schadeclaim van Witteveen+Bos is daarbij niet denkbeeldig.

Op grond van deze twee aspecten is gekozen voor het model 1 waarin Witteveen+Bos als eindverantwoordelijke met de gemeente blijft contracteren. Om de door de Commissie Sorgdrager gesignaleerde risico's te ondervangen zijn daarbij aanvullingen en verduidelijkingen op het bestaande contract noodzakelijk.

Vastgelegd zal worden dat Witteveen+Bos verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van het gehele Adviesbureau. Daarnaast zal een continuïteitsgarantie worden vastgelegd van de gecontracteerde partners voor het geval Witteveen+Bos door faillissement of anderszins zou wegvallen. Voor beide aspecten zijn concept-verklaringen gereed.

In dit model zal de gemeente schade als gevolg van onjuiste informatie kunnen verhalen op haar enige partner, Witteveen+Bos. Dit verhaal is echter niet onbeperkt. Als gevolg van de Nederlandse regelgeving voor Raadgevende Ingenieursbureaus (RVOI) is de aansprakelijkheid begrensd op € 700.000,- per beroepsfout.

Op verzoek van de Gemeenteraad is ook onderzocht of de Europese regels een (her)aanbesteding van het advieswerk nodig maken. Ook daarover is advies gevraagd aan de gemeenteadvocaat, die heeft geconstateerd dat de gemeente in 1994 correct heeft aanbesteed conform de geldende regels. Zolang de daaruit voortgevloeide relatie met Witteveen+Bos in stand blijft is er geen juridische aanleiding voor een nieuwe aanbesteding. Dat verandert als de gemeente zou besluiten om apart te contracteren met de afzonderlijke ingenieursbureaus, zoals aangegeven in het tweede model.

De hiervoor beschreven contractuele aanvullingen en verduidelijkingen zullen zijn doorgevoerd per 1 januari 2006. De gemeente-advocaat zal het Projectbureau daarin adviseren. Het advies van de gemeente-advocaat en de informatie van Witteveen+Bos zijn opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 7.

Gemeente en aannemers

Tussen de gemeente en de uitvoerende bouwbedrijven worden per bouwwerk uitvoeringscontracten gesloten waarin de te leveren prestatie, de prijs, de uitvoeringstermijn en overige voorwaarden zijn vastgelegd. De gemeente-advocaat ondersteunt de gemeente bij de contractonderhandelingen.

De contracten bevatten onder meer een geschillenregeling. Tot nu toe houdt deze regeling in dat conflicten tussen de gemeente en de aannemer worden voorgelegd aan het daarvoor opgerichte instituut van de bouwsector, de Raad voor Arbitrage in het Bouwbedrijf. Tot medio 2005 hebben daar twee zaken betreffende de Noord/Zuidlijn gediend.

De Commissie Sorgdrager heeft aangegeven dat de oplossing van conflicten meer aandacht behoeft. In de contracten zou een vorm van mediation moeten worden voorgeschreven.

Het College zegt daarover in zijn voordracht dat:

- een dergelijke regeling niet nuttig is voor normale, goed lopende bouwcontracten, zoals de tunnel onder het IJ en het tracédeel op het Damrak, maar dat
- dit anders ligt bij de meer complexe contracten met bijzondere samenwerkingsafspraken. Dit zijn het contract Centraal Station, het contract Diepe Stations in de Binnenstad en het contract Boortunnels.

Om te komen tot betere regelingen in de contracten zijn twee acties uitgevoerd. Allereerst is de geschillenregeling voor de standaardbouwcontracten opnieuw tegen het licht gehouden naar aanleiding van de ervaringen in de afgelopen jaren. Besloten is in nieuwe contracten te kiezen voor een andere aanpak. Conflicten tussen de gemeente en de aannemer zullen voortaan niet meer worden voorgelegd aan de Raad voor Arbitrage, maar aan de rechter. Dat is in lijn met het gemeentelijk aanbestedingsbeleid en leidt tot meer objectiviteit in de beoordeling.

Vervolgens is nagegaan welke extra regelingen nuttig en nodig zijn bij de meer complexe contracten. Een overzicht van mogelijke regelingen is gemaakt door Witteveen+Bos. Zij maken onderscheid tussen regelingen waarin door derden wordt geadviseerd (mediation en minitriage) en regelingen waarin externen een bindende uitspraak doen (arbitrage en gerechtelijke procedure). De keuze tussen deze vormen is afhankelijk van de inhoud van het werk, de positie van de partijen en de aard van het contract.

Om tot een keuze te komen zijn de drie complexe contracten afzonderlijk geanalyseerd. Over het contract Centraal Station is juridisch advies gevraagd aan mr. J. Janssen van kantoor Stibbe. Hij heeft het contract bestudeerd en (onder meer) geadviseerd een geschillenregeling toe te voegen met inzet van een *adjudication board*, een panel van interne of externe deskundigen, dat bemiddelt in toekomstige conflicten. Dat sluit aan op de in april 2005 gestarte mediationprocedure, waarin twee externe bemiddelaars de onderhandelingen tussen de gemeente en de aannemerscombinatie leiden. In het onderhandelingsresultaat zal een geschillenregeling zoals geadviseerd door Stibbe worden opgenomen.

Ook voor het contract Diepe Stations Binnenstad loopt een onderhandelingstraject tussen gemeente en aannemer, waarin inmiddels een aantal discussies tot een oplossing zijn gebracht. De deadline voor dit onderhandelingstraject is 1 april 2006.

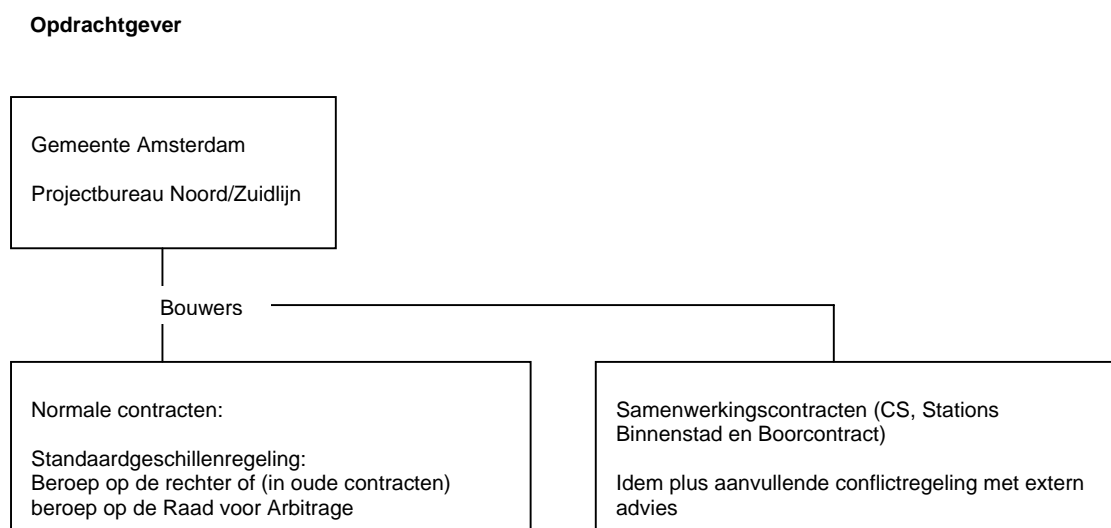
Ook hier zal aan de aannemer worden voorgesteld een geschillenregeling met extern advies te treffen om toekomstige conflicten te voorkomen.

Het contract Boortunnels neemt een bijzondere positie in. Anders dan in de overige contracten is hierin namelijk al een geschillenregeling opgenomen. Het contract zegt dat het overleg tussen de gemeente en de aannemerscombinatie wordt gevoerd in een zogenaamd "Engineering and Construct-team" (E/C-team). Bij verschil van mening vraagt het E/C-team extern advies volgens een aantal vastgelegde spelregels. Conflicten worden zonodig beslecht via overleg tussen de projectdirecteur Noord/Zuidlijn en een bestuurslid van de aannemerscombinatie en ook daarbij is een adviesregeling van toepassing. Het boorcontract kent dus al een geschillenregeling zoals bedoeld door de Commissie Sorgdrager.

Samengevat zal in elk van de drie complexe contracten straks een aanvullende geschillenregeling zijn opgenomen. De deadline voor de implementatie is 1 april 2006.

Het overzicht van geschillenregelingen van Witteveen+Bos is opgenomen in het documentenboek en de bestaande regeling in het contract Boortunnels zijn opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 9.

Samengevat worden contractuele geschillenregelingen getroffen op de volgende wijze:



Schema 9. Geschillenregeling in contracten tussen gemeente en aannemers

Gemeente en stadsdelen

De Commissie Sorgdrager heeft veel aandacht besteed aan de relatie tussen de centrale stad en de stadsdelen bij de afgifte van vergunningen en andere juridische trajecten. Hoewel de Noord/Zuidlijn is aangewezen tot grootstedelijk project spelen de stadsdelen een belangrijke rol als bevoegd gezag voor opbrekvergunningen en

als adviseur over grootstedelijke vergunningen en ontheffingen. Daardoor ontstaan complexe en soms langdurige vergunningtrajecten.

Het meest complex is de situatie op het Stationseiland, waar niet twee maar drie gezagsstructuren functioneren, namelijk de grootstedelijke projectorganisatie Noord/Zuidlijn, het stadsdeel Centrum en de coördinatiestructuur Stationseiland, waarin de gemeente samenwerkt met NS en ProRail. Hier is de ambtelijke en bestuurlijke dichtheid maximaal.

Erg urgent is de aanpak van dit verschijnsel overigens niet meer, omdat de betrokkenen hun weg in de bestuurlijk-juridische context inmiddels wel gevonden hebben. In de Collegevoordracht zijn dan ook geen maatregelen op dit terrein genoemd.

Ter informatie is in het documentenboek onder tabnummer 11 een overzicht opgenomen van de vergunningverlening voor de Noord/Zuidlijn.

5. Opruimen van knelpunten

Claims van aannemers

De Commissie Sorgdrager spreekt haar zorg uit over het grote aantal claims van aannemers, waarvan slechts een deel is afgehandeld. De Commissie pleit voor een versnelde afhandeling van deze 1500 claims door ze te bundelen en extra menskracht in te zetten.

In de Collegevoordracht is uiteengezet dat de overgrote meerderheid van deze claims kleinere zogenaamde contactmutaties zijn, waarin de aannemers hun meer- en minderwerk declareren. Dat is voor een project van deze omvang geen uitzonderlijk hoog getal. Daarnaast zijn er 3 echte financiële claims waarin de gemeente aansprakelijk wordt gesteld voor vertragingen in het werk en hogere kosten als gevolg daarvan.

De afhandeling van de kleinere contractmutaties is in de afgelopen maanden aanzienlijk versneld. Per 1 september 2005 waren door de aannemers totaal 1855 mutaties opgesteld, waarvan er 1645 daadwerkelijk waren ingediend bij de gemeente. Daarvan waren er 1458 (89 %) afgehandeld en nog 187 (11 %) in behandeling. Het afhandelingsproces van deze kleinere mutaties is daarmee onder controle.

Een overzicht van de stand van zaken van de afwijkingsrapporten en contractmutaties per 1 september 2005 is opgenomen in het documentenboek onder tabnummer 9.

De 3 financiële claims van grotere omvang betreffen de contracten Centraal Station en Diepe Stations Binnenstad. De afhandeling daarvan wordt hieronder toegelicht

Gemeenschappelijk domein en stelposten

In het rapport van de Commissie Sorgdrager is uitgebreid beschreven hoe de eerste, tweede en derde aanbestedingsronde van de Noord/Zuidlijn zijn verlopen. Daarbij is in 2002 bij twee contracten gekozen voor bijzondere samenwerkingsafspraken. Het gaat om de contracten Centraal Station en Diepe Stations Binnenstad.

De aanleiding voor deze bijzondere samenwerkingsvormen was tweërlei. Een deel van de werkzaamheden werd door de aannemers beschouwd als ervaringsoverstijgend, waardoor harde contractuele afspraken over kwaliteit, tijd en geld niet mogelijk bleken. In plaats daarvan werd gekozen voor een gezamenlijk ontwikkelings- en uitvoeringstraject, gericht op het halen van een gezamenlijk bepaald financieel target. Voor de risico's van dit traject werd een aparte financiële reserve ingebouwd in het contract. Deze constructie, het zogenaamd *gemeenschappelijk domein*, werd gekozen bij het contract Centraal Station.

Een tweede aanleiding voor een bijzondere vorm van samenwerking was de inkoop van werkzaamheden bij onderaannemers. Voor sommige activiteiten bleek niet op

voorhand vast te stellen wat de exacte prijs in de markt zou zijn. Ook daarvoor werd gezamenlijk met de aannemers een target bepaald en een gezamenlijke verantwoordelijkheid genomen. Dit is de constructie van de *stelposten*, die zowel in het contract Centraal Station als het contract voor de Diepe Stations Binnenstad werd opgenomen.

Voor het gemeenschappelijk domein en de stelposten werden procedures gestart om de definitieve inhoud van het werk te bepalen en de inkoop bij onderaannemers te realiseren. Soms waren deze procedures succesvol, maar in een aantal gevallen ook niet. De Commissie Sorgdrager constateert dat bij beide contracten nog onderhandelingen lopen met een onbekende uitkomst en ze adviseert om met spoed tot een afronding daarvan te komen. Daarnaast pleit ze voor grote voorzichtigheid in de toekomst bij het introduceren van stelposten en andere gemeenschappelijke voorzieningen. Het College neemt deze aanbevelingen in zijn voordracht over.

De stand van zaken bij de onderhandelingen over het gemeenschappelijk domein en de stelposten zal hieronder worden toegelicht, met de acties om te komen tot een snelle afsluiting.

Centraal Station

Binnen het gemeenschappelijk domein in het contract zijn twee bouwwerken opgenomen, waarover samen met de aannemer nadere ontwerp- en uitvoeringsafspraken zouden worden gemaakt, namelijk de zogenaamde sandwichwand onder het stationsgebouw en de buispalenwand onder het spooreplacement. Beide werken zijn te onderscheiden in een aantal deelactiviteiten, waarover afzonderlijke onderhandelingen zijn gevoerd. De stand van zaken per 1 september 2005 is aangegeven in het volgende schema:

Sandwichwand onder stationsgebouw

Trekken oude houten palen	Afgehandeld
Aanbrengen Tubex palen	Afgehandeld
Aanbrengen groutkolommen	Vrijwel afgehandeld

Buispalenwand onder sporen en perrons

Aanbrengen buispalen met microtunneling	Proef gestart, nog niet afgehandeld
Emplacementswijziging	Nog niet afgehandeld

Schema 10. Gemeenschappelijk domein in contract Centraal Station. Stand van zaken per 1 september 2005.

Daarnaast zijn in dit contract een aantal stelposten opgenomen voor de inkoop van werkzaamheden bij onderaannemers. Ook daarvoor zijn de activiteiten en de stand van zaken per 1 september aangegeven in schema 11:

Inkoop van:

Diepwanden Voorplein CS	Afgehandeld
Bentonietscheidingsinstallatie De Ruyterkade	Afgehandeld
Boorpalen Voorplein CS	Afgehandeld
Boorpalen De Ruyterkade	Afgehandeld

Schema 11. Stelposten in contract Centraal Station. Stand van zaken per 1 september 2005.

Op 30 maart hebben de gemeente en de aannemerscombinatie besloten de onderhandelingen verder te voeren onder leiding van een tweetal externe bemiddelaars, namelijk ir. C.J. Reigersman, oud-voorzitter Raad van Bestuur Hollandse Beton Groep, en ir. P. Kieft, oud-directeur uitvoering van de Rijkswaterstaat. Hun inzet heeft mede geleid tot het bovenstaande resultaat.

In de komende maanden zullen de laatste ontwerp- en uitvoeringsdossiers (microtunneling en emplacementswijziging) tot een oplossing worden gebracht en zal een definitieve uitvoeringsplanning worden bepaald. Tenslotte zal een verrekening moeten worden vastgesteld voor ontstaan meerwerk en opgelopen vertraging. Op 1 januari 2006 moet een definitief accoord over deze kwesties zijn bereikt.

Diepe Stations Binnenstad

Dit contract kent geen gemeenschappelijk domein, maar wel drie stelposten. De onderhandelingen daarover met de aannemer hebben geleid tot de volgende stand van zaken per 1 september:

Inkoop van:

Diepwanden stations	Afgehandeld *
Aanbrengen groutstempels	Afgehandeld
Ontgraven stations	Nog geen overeenstemming

Schema 12. Stelposten in het contract Diepe Stations Binnenstad (Rokin, Vijzelgracht en Ceintuurbaan). Stand van zaken per 1 september 2005.

* Overleg afgerond, aannemer beraadt zich op eventuele arbitrage

Tussen de gemeente en de aannemer is op 6 april 2005 overeengekomen om zonder bemiddelaars naar overeenstemming te zoeken binnen het lopende jaar. Daarvoor zal het laatste openstaande dossier (de inkoop van ontgravingswerk) nog

tot een oplossing moeten worden gebracht. In principe zijn er twee wegen om die oplossing te bereiken, namelijk inkoop op initiatief van de hoofdaannemer en inkoop op initiatief van de gemeente. Bij de stelposten groutstempels bleek de tweede weg tot het gunstigste resultaat te leiden.

De deadline voor het afronden van het overleg, eerder gesteld op 1 januari 2006, zal verschuiven als ook voor het grondwerk een inkoop op initiatief van de gemeente nodig blijkt. In dat geval moet worden gerekend met uitstel tot 1 april 2006.

Naast de kwestie van de stelposten speelt bij het contract voor de diepe stations een meningsverschil over de startfase van het werk. Daarbij is door uiteenlopende oorzaken vertraging ontstaan. De aannemer heeft de kosten daarvan geclaimd bij de gemeente, die inmiddels heeft gereageerd. In de reactie is onderscheid gemaakt tussen vertragingskosten (bijvoorbeeld als gevolg van juridische procedures) die voor rekening van de gemeente zullen zijn en kosten (bijvoorbeeld door onvoldoende inzet van materieel en menskracht) die voor rekening van de aannemer blijven. De discussie over deze claims is niet te binden aan een deadline. De verwachte kosten voor de gemeente zijn inmiddels opgenomen in de financiële prognose en het projectbudget.

6. Verbeteren presentatie

Kwartaalrapportage

De Commissie Sorgdrager heeft aangedrongen op een betere rapportage over het project aan de Raad. De kwartaalrapportage moet bij voorkeur worden uitgebreid met tussentijdse informatie over de ontwikkeling van de kosten en de planning, zodat de Raad bij de jaarlijkse doorrekening van het project niet wordt verrast. Daarnaast is een meer inzichtelijke presentatie van de cijfers nodig.

Om te voldoen aan deze opdracht zijn twee acties uitgevoerd. Er is een nieuwe rapportage voor de Raad ontworpen, waarin 13 grafische overzichten de stand van zaken van het project in het afgelopen kwartaal weergeven. Het accent ligt daarin op informatie over de kosten en de risico's en op planningsinformatie. Van deze - vertrouwelijke- rapportage is een proefmodel gemaakt dat bij dit implementatieplan wordt aangeboden aan de Raad.

De tweede actie betreft het opruisen van de al bestaande –openbare- kwartaalrapporten. De informatie wordt gepopulariseerd en er komt meer aandacht voor beeld en grafische verzorging. Ook voor deze rapportage is een proefmodel gemaakt. Het doel is de kwartaalrapporten toegankelijker te maken voor belangstellenden in de stad en voor de media. Daarnaast blijven de rapportages bestemd voor de oorspronkelijke doelgroepen: de subsidiegevers, het gemeentebestuur, de stadsdelen en maatschappelijke organisaties. De vernieuwde rapportage zal gelijktijdig met dit implementatieplan worden aangeboden aan de Raad.

Overige

Om de leden van de Raad goed te informeren over de voortgang van het project kunnen ook andere middelen worden ingezet, zoals bijvoorbeeld:

- Themaverzamelingen van de Raadscommissie VVI gewijd aan de Noord/Zuidlijn, bijvoorbeeld bij de kwartaalrapportage;
- Bezoeken van de Raadscommissie aan de bouw;

De voorzitter van de Raadscommissie zal een voorstel doen voor een nieuwe werkwijze van de commissie met ingang van oktober 2005. Het projectbureau zal deze werkwijze ondersteunen.

7. Kosten

De maatregelen die in dit implementatieplan zijn beschreven kosten geld. De volgende kanttekeningen zijn daarbij van belang:

- Een deel van de maatregelen is al eerder in gang gezet naar aanleiding van het advies van de Commissie Kieft in januari 2005. De kosten daarvan waren al opgenomen in de prognose 2005 van de projectkosten en gedekt binnen het projectbudget. Dit betreft bijvoorbeeld de versterking van de contractteams met planners en claimconsultants;
- Sommige maatregelen hebben een structureel karakter, andere zijn tijdelijk van aard. Zo is bijvoorbeeld de implementatie van een nieuw planningspakket in principe eenmalig.

Om een betrouwbare kostenraming te kunnen maken moeten aannamen worden gedaan voor de looptijd van de maatregelen en moeten eerder begrote kosten in mindering worden gebracht. Het opstellen van een goede raming kost dus enige tijd.

Om toch een indicatie te geven is een voorlopige begroting gemaakt van de meerkosten van de maatregelen tot 1 januari 2007. Deze zijn totaal geraamd op €5 miljoen. Een complete raming tot de oplevering van het project zal volgen in de prognose 2006.

8. Samenvatting

In dit implementatieplan zijn de verbeteringen in de projectorganisatie Noord/Zuidlijn beschreven naar aanleiding van het advies van de Commissie Sorgdrager. Het plan geeft aan welke maatregelen getroffen worden om de financiële beheersing van het project te verbeteren, rechten en plichten te verduidelijken, knelpunten in de uitvoering op te ruimen en de presentatie van feiten en cijfers aan de Raad inzichtelijker te maken.

Hieronder zijn de beschreven maatregelen samengevat en is aangegeven wat de deadline voor de implementatie is.

Maatregel	Zie	Deadline
Invoeren risico-analyse nieuwe stijl bij Adviesbureau, instelling risico-analyseteam (risico-manager en risico-analist), installatie software Primavera	Hoofdstuk 3	1 oktober 2005
Vormen bewakingsteam (projectbeheersingsteam) bij Projectbureau met plannings- en kostendeskundige	Hoofdstuk 3	1 oktober 2005
Organisatie risico-workshops per contract	Hoofdstuk 3	1 oktober 2005
Vastleggen taakverdeling tussen bouw- en contractmanager	Hoofdstuk 3	Gereed
Versterken contractteams met planners en claimconsultants	Hoofdstuk 3	Gereed
Organisatie kwaliteitstoets contractteams	Hoofdstuk 3	1 oktober 2005
Toetsen contracten tussen gemeente en ingenieursbureaus op risico's	Hoofdstuk 4	Gereed
Verduidelijken en aanvullen contracten. Aanscherpen verantwoordelijkheid Witteveen+Bos en waarborgen continuïteit	Hoofdstuk 4	1 januari 2006
Geschillenregeling in contracten Centraal Station, Diepe Stations Binnenstad en Boortunnels	Hoofdstuk 4	1 april 2006
Verbeteren afhandeling claims van aannemers (contractmutaties)	Hoofdstuk 5	Gereed
Oplossen knelpunten contract Centraal Station	Hoofdstuk 5	1 januari 2006

Oplossen knelpunten contract Diepe Stations Binnenstad	Hoofdstuk 5	1 april 2006
Ontwerpen vertrouwelijke kwartaalrapportage aan de Raad	Hoofdstuk 6	Gereed
Opfrissen openbare kwartaalverslagen	Hoofdstuk 6	Gereed

Amsterdam, 15 september 2005
Projectbureau Noord/Zuidlijn