VERMETEL VERTROUWEN

Rapport van de externe onderzoekscommissie over de nieuwbouw van de hoog-rendement-afvalverwerkings-installatie van het Afvalenergiebedrijf van de gemeente Amsterdam

September 2007

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2
1. Inleiding 3
2. Opdracht en werkwijze onderzoekscommissie 4
Archiefonderzoek 4
Oriënterende gesprekken 5
Formele interviews 5
Analyse 6
Rapportage 6
3. Contexten 7
Strategische context AEB 7
Grote publieke projecten 8
4. Het HR-AVI-project 10
Haalbaarheidsstudie en onderzoekskrediet [2000-2001] 10
Aanbesteding ingenieursdiensten [september 2001 – januari 2002] 11
De onderzoeksfase [oktober 2001 – december 2002] 11
De voorbereidingsfase [2003] 12
De bouwfase tot aanvullend krediet [2004] 14
Vervolg bouwfase (2005-2006) 16
5. Ramingen en planning 19
Tijd 19
Geld 20
Aanpassingen in het ontwerp 22
Ingenieursdiensten 22
6. Projectorganisatie en wijze van aanbesteding 24
Inleiding 24
Projectorganisatie HR-AVI 24
Aansturing vanuit AEB 26
Financieel management 27
Tijdsmanagement 27
Informatievoorziening 28
Wijze van aanbesteden 29
7. Risicomanagement en reactie op signalen 30
8. Aansturing en toezicht 34
Inleiding 34
Aansturing van en toezicht op AEB 34
Aansturing en toezicht door AEB 37
De rol van externe adviseurs 39
9. Conclusies 40
Algemeen 40
Projectmanagement 41
Aansturing door het stadhuis 42
10. Aanbevelingen 44
Bijlage 1: protocol 46
Bijlage 2: chronologisch overzicht 49
Bijlage 3: overzicht investeringskosten en planning 66
Bijlage 4: Projectmanagement 69
Bijlage 5: overschrijding per onderdeel 71

1. Inleiding

Eind november 2006 besloot het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam om een externe onafhankelijke commissie onderzoek te laten doen naar de gang van zaken rond de (overschrijdingen bij de) nieuwbouw van de hoog rendement afvalverbrandingsinstallatie (HR-AVI) van het Afvalenergiebedrijf Amsterdam (AEB). Aanleiding was dat in september en oktober 2006 duidelijk was geworden dat de eerder in 2006 gemelde vertraging en budgetoverschrijding niet beperkt zouden blijven tot 3 maanden en € 25 mln, maar tot minstens 6 maanden en tot ongeveer € 90 mln zouden oplopen.
De commissie bestaat uit prof.dr. A.B. Ringeling (voorzitter), G.L. Westerveld en prof.mr. J.M. Hebly. Dr. F.B. van der Meer is secretaris van de commissie.

In dit rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen. Om te beginnen wordt de opdracht en werkwijze van de commissie toegelicht. Daarna wordt de context van het HR-AVI-project geschetst en wordt een feitelijk overzicht van het verloop van het project gegeven[1]. In de daarop volgende hoofdstukken gaat de commissie in op een aantal centrale thema's die bij de overschrijdingen in tijd en budget een rol hebben gespeeld. Ten slotte trekt de commissie conclusies uit haar bevindingen en komt zij met enkele aanbevelingen.

Dit lijkt de commissie de plaats om al degenen die haar hebben geholpen dit onderzoek te verrichten te bedanken. In de meeste gevallen zijn de gesprekken die de commissie heeft gevoerd open geweest. De bereidwilligheid om informatie te verstrekken, was in de meeste gevallen groot. Persoonlijke documenten werden zonder aarzeling aan de commissie overgedragen en soms meegenomen ook zonder dat daarnaar was gevraagd. De commissie realiseert zich dat deze opstelling niet voor alle betrokkenen even gemakkelijk moet zijn geweest.

[1] In bijlage 2 is een chronologie van het project opgenomen waarin ook de kern van de inhoud van belangrijke documenten is weergegeven.

2. Opdracht en werkwijze onderzoekscommissie

Het College heeft de volgende vragen aan de commissie voorgelegd:

- De Commissie wordt verzocht een feitenrelaas te maken vanaf de (voorbereiding van de) start van het project en daarbij specifiek aandacht te schenken aan:
  a. Het proces van de besluitvorming;
  b. De ambtelijke en bestuurlijke inbedding van het project;
  c. De modaliteiten van het project (zoals Programma van Eisen, planning, budget);
  d. De informatievoorziening over het project richting gemeentebestuur.

- Kan de Commissie op basis van het resultaat van a t/m d conclusies trekken en een oordeel geven?

- Is de Commissie, op basis van haar werkzaamheden, in staat aanbevelingen te formuleren die ertoe kunnen leiden dat door de gemeente geïnitieerde projecten in de uitvoering tot een beter resultaat leiden?

Er is een door opdrachtgever, commissie en secretaris geaccordeerd protocol opgesteld voor de werkzaamheden van de commissie (zie bijlage 1). In dit protocol staat vermeld dat de commissie de gang van zaken analyseert en zich daarover zo mogelijk een oordeel vormt, maar dat zij zich niet met de schuldvraag bezighoudt. Voor de overige bepalingen zij verwezen naar bijlage 1.

Na gesprekken van de opdrachtgever met de voorzitter in december 2006 is de commissie samengesteld. De commissie is haar werkzaamheden na 1 januari 2007 begonnen met enkele oriënterende gesprekken ten stadhuize en bij het AEB. Vervolgens heeft de commissie zich beziggehouden met archiefonderzoek, met verdere oriënterende gesprekken en met formele interviews. Ten slotte heeft de commissie zich beraden over haar bevindingen en de gevolgtrekkingen die daaruit naar haar oordeel kunnen worden gemaakt.

Archiefonderzoek

De werkzaamheden van de commissie zijn bemoeilijkt door de omstandigheid dat zij niet de beschikking heeft gekregen over een systematisch en volledig archief van het project. Weliswaar lijkt het archief over de realisatiefase op de bouwsite vanaf 2003 goed op orde, maar van de periode daarvoor, inclusief de contractering van aannemers, heeft de commissie geen systematisch archief aangetroffen. Hetzelfde geldt voor de documentatie op het stadhuis en bij de staande AEB-organisatie. De commissie heeft daarom gepoogd zelf een archief van relevante stukken op te bouwen. Zij is hierbij zeer geholpen door de bereidwilligheid bij velen om her en der naar stukken te zoeken en ons (delen van) persoonlijke archieven ter beschikking te stellen. Bij het opbouwen van het archief heeft de commissie gebruik gemaakt van een afgeschermde projectwebsite. De commissie zal het door haar gereconstrueerde archief – in aanvulling op de stukken die wel ten stadhuize te vinden waren – in elektronische vorm aan

de opdrachtgever ter beschikking stellen. Dit archief is echter nog steeds niet compleet. In onderstaande tabel worden enkele mogelijk belangrijke ontbrekende stukken – die de commissie dus ook niet heeft kunnen inzien – genoemd.

Tabel 1: Ontbrekende documenten

maart 2001- september 2004	ten minste 5 verslagen van wethoudersstaf AEB
jan 2002 -juli 2003	verslagen 5e, 7e, 8e, 14e, 26e, 27e, 28e, 29e, vergadering stuurgroep GAD/AEB
juli – december 2003	verslagen kernteamvergaderingen 1 - 6
oktober 2003 – januari 2004	kwartaalrapportages HR-AVI 3 2003 (is volgens de gemeente nooit uitgebracht)
augustus – december 2004	verslagen kernteamvergaderingen 29 en 49
maart 2006	verslag wethoudersstaf AEB d.d. 13 maart 2006
7 april 2006	e-mail van directeur AEB aan de wethouder
april - november 2006	maandrapportage HR-AVI maart, september en oktober 2006 (zijn volgens de gemeente nooit uitgebracht)
mei – september 2006	mogelijk 2 rapporten van Vaccani (volgens de gemeente zijn er geen rapporten van 2 mei en 21 september 2006, hoewel die data in andere stukken worden genoemd)

Een eerste bevinding van de commissie is dan ook dat een goed geordend, compleet en toegankelijk archief over de HR-AVI ontbreekt, met name waar het de informatieuitwisseling en aansturingsrelaties tussen AEB en project en tussen gemeentebestuur en AEB betreft. Het sprokkelwerk van de commissie en de bereidwilligheid van velen heeft deze leemte deels – maar niet volledig – opgevuld.

Oriënterende gesprekken

De commissie heeft een oriënterend bezoek aan het AEB gebracht en een tiental orienterende gesprekken gevoerd met in totaal 16 personen, waaronder de verantwoordelijke wethouder, betrokkenen van AEB, ICFC (ingenieursconsortium), aannemers, de bestuursdienst, de directie Financiën en de ACAM. Enkele van deze gesprekken zijn later voortgezet als formeel interview, waarvan, in overeenstemming met het protocol een geaccordeerd verslag is gemaakt. Van enkele andere oriënterende gesprekken zijn verslagen gemaakt die achteraf ter controle aan de betrokkenen zijn voorgelegd[2].

Formele interviews

De commissie heeft 17 betrokken personen formeel geïnterviewd in 15 gesprekken van 1-3 uur. Tot haar spijt heeft de commissie wegens zijn ziekte en overlijden niet meer kunnen spreken met de algemeen directeur AEB van voor oktober 2006. De

[2] Conform het protocol (zie bijlage 1) zijn de gespreksverslagen uitsluitend voor intern gebruik door de commissie; dit geldt ook voor de verslagen van de formele interviews.

toenmalige directiesecretaris van het AEB heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. Voor het overige heeft de commissie kunnen spreken met de personen waarmee zij wenste te spreken. De commissie is van oordeel dat de gesprekken tot een goede beeldvorming hebben bijgedragen, al realiseert zij zich dat het perspectief vanuit de algemeen directeur AEB op het verloop van het HR-AVI-project, mogelijk onderbelicht is gebleven. De commissie heeft wel met de vakdirecteuren[3] gesproken.

Analyse

Op basis van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken heeft de commissie een reconstructie van het verloop van het project gemaakt, waarbij de aandacht met name is uitgegaan naar de projectorganisatie, informatievoorziening en aansturing. Het resulterende feitenrelaas is als chronologisch overzicht opgenomen in bijlage 1. Het wordt in hoofdstuk 4 samengevat. Vervolgens heeft de commissie een nadere analyse gemaakt van een aantal aspecten die naar haar oordeel een cruciale rol hebben gespeeld in het verloop van het project en met name ook bij de overschrijdingen in tijd en geld die hebben plaatsgevonden. Het gaat daarbij om de volgende zaken:

- ramingen en planning
- projectorganisatie en wijze van aanbesteding
- risicomanagement en reactie op signalen
- aansturing en toezicht.

Rapportage

Conform het protocol rapporteert de commissie haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen vertrouwelijk aan het College van B&W van de gemeente Amsterdam. Zij is evenwel van oordeel dat het onderzoek inzichten oplevert die voor de aansturing en beheersing van andere grote en/of complexe projecten van belang kunnen zijn. De commissie geeft daarom het College in overweging om op korte termijn te bezien wanneer en op welke wijze haar bevindingen openbaar kunnen worden gemaakt.

[3] Het gaat hier om de directeuren Financiën en Operations die lid zijn van de directieraad, maar geen statutair directeur zijn. Met de Commercieel directeur, eveneens lid van de directieraad, is in een oriënterend gesprek gesproken.

3. Contexten

Bij complexe projecten als het onderhavige kan niet van één afgebakende context worden gesproken. Vanuit verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden spelen verschillende condities, kansen en bedreigingen een rol, die allemaal hun geldigheid en relevantie kunnen hebben. Twee contexten zijn hier naar het oordeel van de commissie van bijzonder belang:

- de strategische ontwikkeling van het AEB in de nationale en internationale omgeving
- ervaring met en verloop van grote publieke projecten.

We gaan op beide nader in.

Strategische context AEB

Uit de haalbaarheidsstudie (juni 2002) en gesprekken die de commissie heeft gevoerd,[4] blijkt dat er eind jaren 90 van de vorige eeuw een strategische bezinning plaatsvond op de toekomst van de toenmalige Gemeentelijke Dienst Afvalverwerking (GDA[5]). Daarbij werden ideeën over uitbreiding van de verbrandingscapaciteit ontwikkeld. Weliswaar was de capaciteit van de bestaande AVI ruimschoots voldoende voor het verbranden van het huishoudelijk afval van de gemeente Amsterdam en omringende gemeenten (begin deze eeuw was daar ongeveer 65% van de capaciteit van de bestaande installatie voor nodig), maar de markt voor afvalverbranding, met name ook de vraag naar verbrandingscapaciteit vanuit het bedrijfsleven, was zodanig dat uitbreiding zinvol kon zijn. De toenemende mate waarin in Europese landen stort van brandbaar afval werd verboden was daar mede debet aan. De GDA (het latere AfvalEnergieBedrijf (AEB)) was in ontwikkeling van de technologie een voorloper en kon het laagste tarief bieden. Dat leverde een verwachte goede concurrentiepositie op de markt voor afvalverbranding op. Daarnaast was er de gedachte dat ook de technologie verhandeld zou kunnen worden. In deze fase kwam de vraag aan de orde of de verdere uitbreiding van de verbrandingscapaciteit (die immers vooral voor bedrijfsafval zou moeten worden benut, en daarvoor heeft de overheid geen zorgplicht) en/of vermarkten van de technologie een publieke taak was. Er werd dan ook gesproken over een mogelijke verzelfstandiging van het AEB. Deze laatste discussie belandde na enige tijd in de ijskast, wellicht mede omdat vanuit gemeentelijk perspectief een gegarandeerd laag tarief voor verbranding van huishoudelijk afval en het terugvloeien van opbrengsten in de gemeentebegroting (later geschat op ongeveer € 8 mln op jaarbasis), aantrekkelijk was. Hoe dit ook zij, begin deze eeuw werd het accent gelegd op ‘proactieve dienstverlening’ door het AEB.

Een belangrijke strategische contextfactor vormde ook het milieu en het milieubeleid. Niet alleen het genoemde stortverbod, maar ook een moratorium op het bouwen van nieuwe verbrandingscapaciteit dat rond de eeuwwisseling bestond, had hiermee van doen. Enerzijds was dat een impuls voor verbetering van de technologie voor rookgasreiniging en het terugwinnen van herbruikbare stoffen uit het afval, anderzijds tot po-

[4] Deloitte & Touche en Bakkenist schreven hierover in februair 2001 een rapport. De commissie heeft dit rapport echter niet aangetroffen.

[5] In dit rapport zal in het algemeen de aanduiding AEB worden gehanteerd, ook voor de periode waarin de naam nog GDA was.

gingen het elektrisch energetisch rendement van de installaties te vergroten. De verschuiving van het accent naar deze laatste optie, creëerde de mogelijkheid om ondanks het moratorium toch uit te breiden als dat rendement boven de 30% zou komen. Toen later, in juli 2002, het moratorium werd opgeheven, koos de algemeen directeur AEB toch voor een HR-AVI, omdat dat paste bij de missie van AEB om milieuvriendelijk, efficiënt en goedkoop te verbranden. Voor een HR-AVI kon bovendien subsidie worden verworven. Als context voor de uitbreidingsbeslissing is voorts van belang dat door het moratorium door de markt weinig was geïnvesteerd in verbrandingstechnologie.

Grote publieke projecten

Grote infrastructuur en andere publieke bouwprojecten hebben de reputatie vaak uit de hand te lopen. De bouwtijd loopt vaak uit, budgetten worden vaak overschreden en de resultaten vallen nogal eens tegen. Daarnaast zijn zulke projecten vaak omstreden. Voor dit beeld van grote publieke projecten bestaat empirische evidentie. Zo concluderen Flyvbjerg, Bruzelius en Rothengatter[6] (2003: 136) over met name infrastructuurprojecten:

> "Cost overruns of 50 per cent to 100 per cent in real terms are common in megaprojects (…) Demand forecasts that are wrong by 20 per cent to 70 per cent … are common (…) Actual project viability typically does not correspond with forecast viability, the latter often being brazenly over-optimistic"

Nu is de ene overschrijding de andere niet. Noodzakelijke of wenselijke aanpassingen in het ontwerp kunnen overschrijdingen rechtvaardigen, terwijl dat anders zal liggen als de oorzaken in de kwaliteit van het projectmanagement liggen. Belangrijk is ook wat als vergelijkingsmaatstaf wordt gehanteerd. Zo zijn de uiteindelijke kosten van de Betuwelijn volgens sommigen (NOS-journaal 16 juni 2007) bijna vijf keer zo hoog als wat oorspronkelijk gepland was (dan wordt het bedrag van de oorspronkelijke plannen met de uiteindelijke kosten vergeleken), terwijl volgens anderen er slechts een overschrijding van 2% is (Flyvbjerg en Westerveld[7] in NRC-Handelsblad van 19 juni 2007) als de uiteindelijke kosten worden vergeleken met de raming na alle aanpassingen aan wensen van omwonenden, gemeenten en andere instanties. De auteurs noemen dit 'een prestatie van formaat' van het projectmanagement.

Gezien de omvang van dergelijke projecten en van zich regelmatig voordoende overschrijdingen daarbij, is nadrukkelijke aandacht voor raming, planning, projectmanagement, financieel management risicomanagement en juridische aspecten geboden. Dit contextgegeven speelde ook rond de eeuwwisseling en ruim daarvoor, ook specifiek in Amsterdam. In 1988 bracht de commissie-Herweijer rapport uit over haar onderzoek naar de overschrijdingen bij de bouw van de Stopera (*f* 100 mln overschrijding op een totaalbudget van oorspronkelijk ruim *f* 300 mln en een vertraging van een jaar). Als de belangrijkste oorzaken zag de commissie-Herweijer:

---

[6] Flyvbjerg,B. N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003). Megaprojects and Risk: The Anatomy of Ambition. Cambridge University Press.

[7] Het betreft hier niet het commissielid Westerveld.

- het krappe tijdschema waardoor tijdens het ontwerpen reeds met de bouw werd begonnen. Het college heeft “in 1979 een tijdsplanning en een procedure … voorgesteld die gegeven de stand van zaken van dat moment niet verantwoord was”.
- het krappe krediet (oorspronkelijke begroting van *f* 350 mln teruggebracht tot *f* 306 mln in de kredietaanvraag)
- het ontbreken van een krachtige projectleider
- te optimistische architecten die de ernst van de verstorende ontwikkelingen niet juist hebben getaxeerd, te lang hebben volgehouden dat zij het project volledig beheersten en te weinig vaart hebben gezet achter maatregelen om de problemen op te lossen
- het kostenbewakingssysteem waarin overschrijdingen bij een budgetonderdeel door bezuinigingen op andere posten konden worden gecompenseerd, wat bij een krappe begroting en nog niet voltooid ontwerp onvermijdelijk tot overschrijdingen leidt die bovendien pas in een laat stadium zichtbaar worden.
- het toezicht van Openbare Werken en van Financiën was te formeel en afstandelijk.

De commissie adviseerde voor dergelijke projecten:
- een krachtige projectleider die direct aan college rapporteert
- gebruikersinbreng reguleren zodat geen onjuiste verwachtingen worden gewekt
- niet met uitvoering beginnen voordat het volledige bestek gereed is
- niet met uitvoering beginnen voordat er een zeer gedetailleerde en geaccordeerde begroting is
- investeren in goede directievoering
- een functionele relatie met Financiën.

De relevantie van de hier geschetste ‘grote projecten’-context werd onder meer onderstreept door de nadrukkelijke wens van de verantwoordelijke wethouder in 2002 om voor ‘verrassingen’ in het kader van het HR-AVI-project gevrijwaard te blijven. In onze conclusies komen we op deze omgevingsfactoren terug.

4. Het HR-AVI-project

In dit hoofdstuk wordt een feitelijk overzicht van de ontwikkeling van het project gegeven (zie voor verdere detailgegevens bijlage 2).

Het AEB, en zijn voorloper de GDA, kennen een algemeen directeur. Tot 2005 gaf deze leiding aan een breed samengesteld management team. In 2005 komt er een directieraad tot stand waarin naast de algemeen directeur ook de drie vakdirecteuren zitting hebben. De commissie heeft geen directiestatuut aangetroffen. Door verschillende betrokkenen is evenwel gesteld dat de algemeen directeur in beide situaties de enige statutaire directeur is en bovengeschikt is aan de andere directeuren. Hoe dat ook zij, de commissie heeft geen precies inzicht kunnen krijgen in de formele en materiële verdeling van taken en bevoegdheden tussen de algemeen directeur, de vakdirecteuren en overige MT-leden. Daarom zal in deze rapportage regelmatig naar 'de AEB-directie' of zelfs 'het AEB' worden verwezen als instantie die bepaalde maatregelen of besluiten neemt, ervan uitgaande dat de besluitvorming binnen die gremia correct heeft plaatsgevonden.

De eerste ideeën voor een hoog-rendement afvalverbrandingsinstallatie (HR-AVI) worden ontwikkeld door enkele medewerkers van AEB (toen nog GDA) en een externe adviseur. Dit in reactie op strategische analyses over de toekomstige marktontwikkelingen (men verwacht in 2005 een volledig vrije markt waarop het AEB zal moeten concurreren) en de eisen die aan AVI's zullen worden gesteld, en gebruik makend van ervaringen en inzichten in relatie tot de bestaande installatie.

Haalbaarheidsstudie en onderzoekskrediet [2000-2001]

- Een werkgroep van AEB'ers en een adviseur van Berenschot Osborne brengt op **21 juli 2000** een haalbaarheidsstudie uit. De werkgroep schat dat hiervoor een investering van ***f* 400 mln** nodig is. In de studie wordt voorts aangegeven dat het project in percelen moet worden aanbesteed. Daar is bij de bestaande AVI goede ervaring mee opgedaan. De leiding van het project zou in handen moeten liggen van een consortium van externe projectmanagementbureaus en van enkele leden van het projectbureau van AEB. Deze projectorganisatie zou moeten worden aangestuurd door een ambtelijke stuurgroep. Ook deze constructie was eerder bij de bestaande AVI met succes beproefd. Op basis van de haalbaarheidsstudie wordt een onderzoekskrediet van *f* 4,3 mln gevraagd.
- De wethouder toont zich heel positief over de plannen en wil een Raad van Advies (wethoudersstaf GDA **26 maart 2001**). Ook in latere besprekingen komt het thema van toezicht op het GDA terug, waarbij over een team van experts wordt gesproken (wethoudersstaf **30 oktober 2001**). Voor zover de commissie bekend, zijn beide opties in deze fase niet gerealiseerd. Wel wordt er een ambtelijke stuurgroep in het leven geroepen, die vanaf **4 december 2001** functioneert. Vanaf de tweede vergadering (**20 februari 2002)** wordt deze ambtelijke groep overigens als Ambtelijke Adviesgroep (AAG) aangeduid.
- Op **5 september 2001** stelt de gemeenteraad een onderzoekskrediet van € 2,2 mln beschikbaar. In de raadsvoordracht wordt **1 februari 2008** genoemd als datum waarop de HR-AVI in bedrijf moet worden gesteld. In het stuk wordt geen inves-

teringsraming genoemd, maar volgens betrokkenen waarmee de commissie heeft gesproken en latere documenten, zou deze op dit moment **€ 230 á € 240 mln** hebben bedragen.

Aanbesteding ingenieursdiensten [september 2001 – januari 2002]

Op **17 september 2001** worden de aanbestedingsstukken voor ingenieursdiensten gepubliceerd. Er zijn vijf (consortia van) aanbieders met zeer uiteenlopende offertebedragen (van ongeveer € 5 mln tot ruim meer dan € 20 mln. De laagste aanbieder viel op kwaliteitsgronden af. ICFC was met aanvankelijk € 7 mln en later € 9 mln de tweede. Dit bedrag werd door betrokkenen bij AEB als erg laag beoordeeld, maar de offerte en de presentatie ervan door ICFC maakten bij AEB grote indruk. ICFC wordt geselecteerd. Na een intentieverklaring op **3 december 2001** wordt op **24 januari 2002** een raamovereenkomst gesloten tussen AEB en ICFC. Daarbij wordt het project in vijf fasen ingedeeld. Bij elke fase horen specifieke deelopdrachten voor ICFC. Uit de deelopdrachten kan afgeleid worden dat ICFC de volgende taken dient uit te voeren:

1. het vervaardigen van een voorontwerp voor de gehele uitbreiding van de afvalverbrandingsinstallatie, alsmede het voor de offerteaanvraag gereed maken van de bestekken van de hoofdpercelen (zijnde de rookgasreiniging, de turbine en de ketel)
2. het aanbesteden van de hoofdpercelen
3. het in samenwerking met de leveranciers van de rookgasreiniging, de turbine en de ketel uitwerken van het voorontwerp
4. het meewerken aan de aanbesteding van de overige percelen
5. de directievoering

Op dit moment wordt naast de raamovereenkomst alleen het contract voor deelopdracht 1 afgesloten ten bedrage van bijna € 1 mln. (contracten voor volgende deelopdrachten zijn nog niet mogelijk, omdat op dit moment nog slechts een onderzoekskrediet beschikbaar is).

De onderzoeksfase [oktober 2001 – december 2002]

- Vanaf **19 oktober 2001** wordt het HR-AVI-project binnen het AEB begeleid door een stuurgroep (SG). Hiervan maakt het managementteam van het AEB deel uit en daarnaast enkele AEB'ers en externe adviseurs die voor een belangrijk deel aan de wieg van het project hebben gestaan. Tijdens de 4e vergadering (**15 januari 2002**) deelt de algemeen directeur mee dat de stuurgroep adviserend is. Niettemin wordt er in de verslagen frequent over besluiten gesproken. Zo wordt op **7 augustus 2002** blijkens de notulen besloten dat er een hoog-rendement-AVI moet komen (het moratorium is dan net opgeheven en een VR-AVI zou ook aan de doelstellingen voldoen) en dat er een projectdirecteur moet worden aangesteld[8].
- Op **28 februari 2002** is de tekst van het conceptueel ontwerp gereed. Het is geschreven door het bureau Wandschneider+Gutjar op basis van eerder bij het AEB ontwikkelde ideeën.

[8] Pas in het voorjaar van 2003 wordt de eerste projectdirecteur daadwerkelijk aangesteld.

- Op basis hiervan stelt de AEB het programma van eisen (pve) vast op **4 april 2002**. Aangegeven wordt dat het pve zonodig tot het begin van de feitelijke bouw zal worden aangepast.
- Op **27 augustus 2002** is het bedrijfsplan gereed. Naast strategische en marktanalyses wordt daarin ingegaan op technische alternatieven, de projectorganisatie en de aanbestedingsprocedure (perceelsgewijs).
- Op **30 september 2002** wordt de MER uitgebracht
- In een sessie op **13 september 2002** wordt nagedacht over mogelijke risico's. Twijnstra Gudde rapporteert op basis hiervan op **30 september 2002** dat er geen bovenmatige juridische risico's zijn geconstateerd, dat de begroting realistisch-conservatief is, dat fixed-pricecontracten de risiso's op kostenoverschrijding beperken, en dat het project organisatorisch en technisch goed doordacht is. Wel zijn er financiële risico's door scheiding AVI – HR-AVI. Daarover overleg met fiscus nodig.
- Op **23 oktober 2002** wordt in de SG gesproken over een investeringsraming van € 335 mln. Op **30 oktober 2002** presenteert Berenschot Osborne een investeringsraming 'inclusief second opinion', die sluit op € 317,4 mln.
- In **december 2002** ontvangt de gemeenteraad een afgerond voorontwerp met een verwachte investering van € 317, 4 mln. en beoogde inbedrijfsstelling **begin 2006.** Er wordt een voorbereidingskrediet van € 17 mln gevraagd om het voorlopig ontwerp verder uit te werken. De raad stemt op **5 maart 2003** met het voorbereidingskrediet in en neemt tegelijkertijd een principebesluit tot bouw van de installatie.

De voorbereidingsfase [2003]

- In deze fase vindt ontwerp en engineering plaats. Dat leidt tot bestekken voor de verschillende percelen. Op basis daarvan worden door Berenschot Osborne tenderdocumenten opgesteld. Overigens wordt ervan uitgegaan dat ook de contractors op basis van hun deskundigheid nog zullen bijdragen aan de verfijning van het ontwerp. Een definitief ontwerp voor het geheel is nooit vastgesteld.
- **Medio januari 2003** zijn de aanbieders voor de drie centrale percelen (ketel + rooster, turbine en rookgasreiniging) bekend, de offertes worden in de **zomer van 2003** uitgebracht. Voor rooster en ketel is er slechts één gegadigde. Deze offerte voldoet niet aan de verwachtingen, wat via onderhandelingen wordt gecorrigeerd. Ook wordt er in offertes geschrapt om binnen het daarvoor bestemde deelbudget te blijven.
- Op **24 januari 2003** komt Berenschot Osborne met de 'instructions to tender'. Nadat de projectleider op **12 februari 2003** heeft aangegeven daar geen tijd voor te hebben, stelt de algemeen directeur in de periode **april – juni 2003** een tenderboard samen. De wethouder is van mening dat de samenstelling een volgende keer breder moet zijn. De tenderboard vergadert op **13 augustus 2003** voor de eerste keer. De aanbesteding is dan al geruime tijd bezig. Volgens de planning hadden de contracten voor de centrale percelen op dit moment al afgesloten moeten zijn. De tenderboard vergadert op **24 november 2003** voor het laatst. Dat is enkele weken voordat de contracten voor de centrale percelen worden getekend. De aanbesteding van de overige percelen moet dan nog plaatsvinden, of althans worden afgerond. Er is geen besluit tot opheffing van de tenderboard bekend. Wel komt er op

23 februari 2004 een conceptevaluatie die echter niet door de tenderboard wordt geaccordeerd[9].

- De aanbestedingsstrategie in percelen wordt in een notitie van de directiesecretaris AEB toegelicht (**juli 2003**). Op **20 augustus 2003** constateert de tenderboard dat de aanbestedingsstrategie afwijkt van het gemeentelijk beleid en dat daar geen duidelijke redenen voor zijn. Op **29 augustus 2003** en **6 oktober 2003** komt de gemeenteadvocaat NautaDutilh met een negatief commentaar op de aanbestedingsdocumenten, met name uitgewerkt voor perceel nr. 31 (ketel en rooster). In de 5e tenderboardvergadering (**6 oktober 2003)** wordt de kritiek van NautaDutilh uitvoerig besproken en door verschillende leden onderschreven. Twee adviseurs van Berenschot Osborne wijzen de kritiek grotendeels af (notitie **15 oktober 2003**). Niettemin worden de documenten aangepast, wat het aanbestedingsproces vertraagt. Uiteindelijk worden de contracten pas op **17 december 2003** getekend. Ook het contract voor het civiele perceel wordt dan afgesloten.
- In deze fase zijn er diverse signalen dat de organisatie en aanpak van het project niet optimaal is. Dat leidt ook tot wijzigingen
  - op **23 oktober 2002** wordt in de 16e vergadering van de SG opgemerkt dat ICFC niet voldoende proactief is. In de 34e vergadering op **17 september 2003** wordt opnieuw geconstateerd dat ICFC niet naar behoren functioneert.
  - op **21 maart 2003** besluit de algemeen directeur dat de HR-AVI voortaan maandelijks in het AEB MT-overleg wordt besproken
  - in **juni 2003** wordt een projectdirecteur aangesteld[10]
  - op **9 juli 2003** is er een interne presentatie bij AEB (waarschijnlijk in de stuurgroep) over tekortkomingen en risico's van de projectorganisatie en -aanpak
  - Op **30 juli 2003** schrijven de projectdirecteur en een adviseur van Berenschot Osborne een notitie over risico's en knelpunten. Zij zijn van mening dat er te veel op inhoud wordt gestuurd en te weinig op proces. De verdeling van rollen is onduidelijk en verschillende betrokkenen zitten in een onjuiste rol. De Stuurgroep is een praatclub. Zij zou meer moeten sturen.
  - In de Stuurgroep ontstaat opnieuw een discussie over haar taak, functie en bevoegdheden. Op **20 augustus 2003** (SG 32) herhaalt de algemeen directeur dat de Stuurgroep adviserend is en voor afstemming dient te zorgen, maar niet voor besluitvorming. Op **3 september 2003** geeft hij aan ontevreden te zijn over de gang van zaken. Hij stelt een aantal eisen om meer sturing en controle te realiseren. Na **17 september 2003** komt de Stuurgroep niet meer bijeen[11]; zij wordt op **21 oktober 2003** door de algemeen directeur opgeheven. Vervolgens wordt een Kernteam ingesteld.
  - Op **20 oktober 2003** wordt in de tenderboard de vraag gesteld waarom ICFC niet de leidende en verantwoordelijke partij in het project is. De algemeen directeur stelt dat AEB 80 jaar geaccumuleerde kennis over verbrandingstechno-

[9] Op 5 juni 2004 meldt de algemeen directeur in een overleg met de wethouder dat de eindrapportage van de tenderboard aanstaande is.

[10] In een van AEB ontvangen overzicht wordt augustus 2003 als datum van aantreden van de projectdirecteur genoemd. Volgens de projectdirecteur zelf is hij in april of mei als zodanig begonnen op parttimebasis en vooral gericht op de externe contacten. In september zou hij full-time in dienst zijn getreden. De commissie houdt juni aan, omdat hij in die maand als zodanig aan in de wethouderstaf wordt geïntroduceerd en er een op 30 juli gedateerde notitie met knelpunten in de projectorganisatie is aangetroffen die mede van zijn hand is.

[11] Er zijn althans geen schriftelijke stukken (agenda's, notulen e.d.) meer aangetroffen.

logie heeft. De voorzitter antwoordt dat AEB weinig kennis heeft over het managen van complexe bouwprocessen.

- Op **21 oktober 2003** besluit de algemeen directeur AEB om het HR-AVI-project nadrukkelijk binnen de bestaande AEB-organisatie te positioneren. Er komt een wekelijks managementoverleg over de HR-AVI onder leiding van de projectdirecteur. Vermoedelijk[12] is dit het later genoemde Kernteam (KT) waarin behalve de projectdirecteur ook de projectleider, de projectcontroller, de directeur Operations AEB en de projectmanager van ICFC zitting hebben[13]). Vermoedelijk is dit besluit van de algemeen directeur ook de reden waarom ICFC in de periode **februari – juli 2004** geen progress reports maakt.
- op **31 december 2003** ontvangen de projectdirecteur en de algemeen directeur een interne evaluatienotitie met veel knelpunten. De notitie stelt dat de planning onrealistisch krap is (doordat deze sterk is bekort, terwijl er bij de aanbesteding inmiddels vijf maanden vertraging is opgelopen) en het budget onrealistisch laag. Ook wordt opnieuw op de onduidelijke scheiding tussen rollen gewezen.

- De investeringsraming loopt in deze periode op. In de rapportage over het tweede kwartaal[14] (Q2 2003) op **1 juli 2003** wordt een geschatte investering van **€ 342 mln** genoemd. In de investeringsraming van Berenschot Osborne d.d. **6 augustus 2003** wordt dit bedrag bevestigd. Weliswaar sluit de raming op **€ 337, 8 mln**, maar daarbij is rekening gehouden met € 4,5 mln subsidie. Berenschot Osborne noemt de plannen qua tijd en financiën haalbaar. De exploitatiefase kan op **1 maart 2006** beginnen. Het aangevraagde investeringskrediet is conform deze raming. Op **13 augustus 2003** verschijnt een notitie van de directie Financiën van de gemeente, die het voorgestelde besluit 'nu niet verantwoord' noemt. Financiën is het oneens met tariefafspraken voor de exploitatiefase. Ook vindt zij de rente voor bouw- en exploitatiefase te laag berekend. Op **17 september 2003** stelt de Raad het hoofdkrediet ad **€ 338 mln** beschikbaar.

De bouwfase tot aanvullend krediet [2004]

a. Financiën en planning

- Op **19 januari 2004** meldt de algemeen directeur de opdracht tot bouw aan het personeel. Hij merkt daarbij op dat het "iedereen binnen en buiten de AEB volstrekt helder (moet) zijn dat een overschrijding van het door de gemeente Amsterdam ter beschikking gestelde bouwkrediet absoluut niet is toegestaan."
- Op **20 januari 2004** meldt een externe adviseur in een audit dat door vertragingen de kosten tot **€ 352 mln** kunnen oplopen. Hij verwacht dat er pas vanaf **medio november 2006** kan worden proefgedraaid. Op **6 april 2004** stelt dezelfde auditor dat de kosten wellicht nog hoger worden. Het project verloopt in zijn ogen catastrofaal omdat het de projectdirecteur door de AEB-directie onmogelijk wordt gemaakt de juiste maatregelen te nemen. Genoemde projectdirecteur schrijft evenwel op **8 april 2004** dat de auditor een onjuiste voorstelling van zaken geeft. Hoewel dezelfde projectdirecteur op **4 april 2004** nog aan de AEB-directie schreef dat het

[12] Van de Kerngroep zijn pas vanaf haar 7e vergadering op 7 januari 2004 verslagen beschikbaar.
[13] Vanaf de 20e vergadering, 9 juni 2004 maken ook de directeur Financiën en de Commercieel directeur deel uit van het kernteam.
[14] De kwartaalrapportages worden ook aan de wethouder gestuurd.

project zonder hard ingrijpen niet binnen de **€ 338 mln** zou blijven, stelt hij nu dat de kosten binnen de **€ 338 mln** zullen blijven en dat er vanaf **begin juni 2006** kan worden proefgedraaid.

- In de volgende maanden blijft AEB van **€ 338 mln** uitgaan, hoewel enkele malen in rapportages - waarvan sommige ook aan de wethouder - wordt gemeld dat dit moeilijk zal worden. In de rapportage Q3 2004 die op **11 november 2004** aan de wethouder wordt gestuurd, wordt gemeld dat vertraging onvermijdelijk is en dat een overschrijding van minstens € 23 mln dreigt (totaal **€ 361 mln**), deels wegens problemen met het civiele perceel[15]. Op **1 december 2004** informeert de wethouder de Raadscommissie vertrouwelijk over deze overschrijding. In de AEB maandrapportage over november wordt betwijfeld of het genoemde bedrag hoog genoeg is, gezien de problemen met de bouwer van het civiele perceel.
- Op **27 november 2004** ontvangt de burgemeester een anonieme brief waarin wordt gesteld dat van volledig mismanagement van het project sprake is, deels omdat er door AEB steeds inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht en de projectleider niet competent is. De kosten zullen volgens deze brief € 50 à 75 mln hoger uitvallen (dus totaal **€ 388 à 413 mln**). De algemeen directeur geeft in de wethouderstaf van **20 december 2004** aan dat er geen reden is om de genoemde overschrijding van € 23 mln bij te stellen.
- Op **10 december 2004** vindt er een presentatie door Okeanos plaats bij het AEB. Hierin wordt forse kritiek geleverd op de gang van zaken. Er is 3,5 maand vertraging te voorzien (dus proefdraaien vanaf **medio september 2006)**
- Op **3 maart 2005** meldt het AEB aan de wethouder dat de overschrijding € 33,4 mln bedraagt (totale kosten dus **€ 371,4 mln**), deels als gevolg van de gecomprimeerde planning. De overschrijding kan worden beperkt door extra inkomsten uit een verlengde proefperiode. Op **7 maart 2005** wordt gemeld dat het proefdraaien per **15 oktober 2006** hard is.
- Op **11 mei 2005** stemt de gemeenteraad in met een aanvullend krediet van € 25,4 mln. Daarbij wordt € 8 mln (extra) inkomsten uit het proefbedrijf verondersteld. Het totale krediet komt nu op **€ 363,4 mln**.

b. Projectvoortgang

- Terwijl er in de industriële hoofdpercelen in deze fase nog veel engineering plaatsvindt, was er voor het gelijktijdig gegunde civiele perceel een vrij gedetailleerd bestek. Het civiele perceel wordt voortvarend ter hand genomen. Er wordt door de bouwer van het civiele perceel geruime tijd in dubbele shift gewerkt (wat meerkosten met zich meebrengt). Er is weinig afstemming tussen de verschillende percelen. Zo is bijvoorbeeld, terwijl er civiel gebouwd wordt, lange tijd niet duidelijk hoe groot de ketel is, waar de turbine moet komen en waar de sparingen gemaakt moeten worden. Dat leidt tot een tijdelijk stopzetten van de heiwerkzaamheden en later tot aanpassingen in reeds geplaatst beton. Ook dat leidt tot meerkosten die aan de overschrijding bijdragen.
- Er zijn aanwijzingen dat er door AEB bij verschillende percelen elementen geschrapt zijn (volgens sommigen om binnen het budget te blijven).
- Er zijn veel aanpassingen in het ontwerp doorgevoerd in deze fase. Er is echter groot verschil van mening over de aard en noodzaak van deze aanpassingen. Volgens sommigen bleef AEB voortdurend doorontwikkelen, volgens anderen ging het om aanpassingen die nodig waren om problemen in het ontwerp op te lossen of

[15] Deze problemen worden nader toegelicht in het gedeelte over ‘projectvoortgang’

om aan het programma van eisen te voldoen. Een systematisch onderscheid tussen verschillende soorten aanpassingen is er echter nooit gemaakt.

c. Organisatie

- Zoals boven beschreven wordt het project eind 2003 nadrukkelijk in de AEB-organisatie getrokken. Er kwam een tweewekelijkse afrekensystematiek uit het oogpunt van budgetbeheersing. Volgens ICFC werden daarbij aan (personen van) ICFC per twee weken taken toebedeeld.
- De projectdirecteur wil echter ICFC weer in de rol van volwaardig ingenieursconsortium en tegelijk een minder sturende rol van de projectleider vanuit AEB. Hij stelt daarover op **19 februari 2004** een notitie op.
- Ook ICFC stelt op **2 maart 2004** nadrukkelijk dat de organisatiestructuur moet veranderen. Tevens moet het ontwerp worden bevroren. ICFC geeft aan bereid te zijn de kar te trekken.
- In **maart en april 2004** wordt er onderhandeld over een nieuw contract met ICFC. Dat krijgt uiteindelijk de vorm van een addendum waarbij de oorspronkelijke raamovereenkomst in stand blijft en de daarin verwoorde verplichtingen van ICFC op hoofdlijnen intact blijven. Daaronder valt ook ‘execution of the engineering’. ‘Development’ wordt echter de verantwoordelijkheid van de AEB-projectleider. Het honorarium van ICFC wordt gemaximeerd op € 18 mln.
- Op **11 mei 2004** wordt ICFC door de algemeen directeur AEB schriftelijk gemaand haar verplichtingen na te komen.
- Per **1 juni 2004** wordt de projectdirecteur ontslagen. De directeur Operations AEB neemt deze functie tijdelijk waar.
- **Begin juni** wordt duidelijk dat ICFC een enkele maanden eerder met de KEMA gesloten raamcontract voor kwaliteitsbeheersing wil beëindigen om deze taak zelf op zich te nemen. De KEMA stelt dat ICFC daarvoor onvoldoende expertise bezit.
- In **juni en juli 2004** wordt Haskoning ingehuurd om mogelijkheden tot besparingen te inventariseren.
- In **juli 2004** is er opnieuw een discussie over de taakverdeling tussen bij het project betrokken AEB-ers, waaronder de projectleider en de projectcontroler.
- Per **1 september 2004**[16] treedt een nieuwe projectdirecteur aan. In tegenstelling tot de eerste projectdirecteur komt hij bij AEB in dienst, onder meer om als ambtenaar met de wethouder te kunnen communiceren.

Vervolg bouwfase [2005-2006)

- In de tweede helft van 2005 worden investeringsraming en planning in alle rapportages steeds vermeld als **€ 363 mln** en proefdraaien **medio september 2006**.
- Op **17 januari en 8 maart 2006** meldt ICFC een mogelijke vertraging van 1 à 2 maanden. Op **15 maart 2006** meldt zij dat ‘medio september’ niet langer realistisch is[17]. Er treedt 2 à 4 maanden vertraging op (dus proefdraaien start tussen **medio november 2006 en medio januari 2007**). Deze vertraging wordt in de **tweede helft van maart 2006** door de algemeen directeur aan de wethouder gemeld. De vertraging is aanleiding om Vaccani als extern auditteam aan te trekken.

[16] Volgens een andere bron is dit per 1 november 2004.
[17] In de AEB-rapportage van 16 maart 2006 staat overigens nog 15 september als start van het proefdraaiien.

De vertraging, waarvan de financiële consequenties 'nog niet duidelijk' zijn[18], wordt op **11 april 2006** aan het presidium van de gemeenteraad gemeld.

- Op **27 april 2006** komt Vaccani met een eerste audit. Hierin wordt de noodzaak van versterking van het contractmanagement onderstreept. ICFC moet de overall-verantwoordelijkheid krijgen. Er is meer controle en een betere informatievoorziening nodig. De start van het proefdraaien wordt voorzien in **januari of februari 2007**. De rapportage wordt in de bestuursdienst als 'explosief' gezien. In een kennismakingsgesprek met de nieuwe wethouder licht de algemeen directeur op **28 april 2006** de situatie toe.
- Op **2 mei 2006** trekt AEB een nieuwe projectdirecteur aan die deel gaat uitmaken van het MT. De oude projectdirecteur blijft overigens nog tot oktober 2006 functioneren, maar wordt volgens sommigen onder de nieuwe projectdirecteur geplaatst. Anderen stellen dat de positie van de oude en de nieuwe projectdirecteur volstrekt onduidelijk blijft.
- De door ICFC gemelde vertraging blijft oplopen. Op **28 april 2006** wordt gedacht aan 4 maanden (proefdraaien **medio januari 2007**). Op **15 mei 2006** is dat 4-6 maanden (proefdraaien start tussen **medio januari en medio maar 2007**). De AEB Q1 2006-rapportage bevestigt dat de vertraging 6 maanden is, maar stelt als doel dat tot drie maanden te beperken (proefdraaien **medio december 2006**). ICFC committeert zich daaraan, maar rapporteert in **juli en augustus 2006** toch dat de trial run verschuift naar **11 respectievelijk 30 januari 2007**. Overigens meldt de algemeen directeur al op **14 juni 2006** aan de wethouder dat het proefdraaien waarschijnlijk naar **15 januari 2007** verschuift.
- Op **20 juni 2006** concludeert de AEB directie dat de netto projectkosten tot **€ 393 mln** zullen stijgen. Door verlenging van het proefbedrijf kan het extra benodigde krediet tot € 25 mln worden beperkt. Vaccani noemt dit bedrag op **28 juni 2006** 'very demanding', maar denkt wel dat proefdraaien per **18 december 2006** zal lukken. Als dat laatste lukt, taxeert Vaccani de investeringskosten op **11 juli 2006** op **€ 403 mln.**
- In **juni/juli 2006** wordt duidelijk dat het elektrische perceel achterloopt op de planning. Dat heeft enerzijds van doen met het feit dat de betreffende aannemer de werkzaamheden vooruitschuift, omdat er nog steeds aanpassingen in het ontwerp plaatsvinden. Anderzijds blijkt het vermogen en het aantal elektrische aansluitingen veel groter te worden dan aanvankelijk werd voorzien. De aannemer van het elektrische perceel gaat op **8 september 2006** een inspanningsverplichting onder voorwaarden aan om toch op **18 december 2006** te kunnen proefdraaien. Op **13 september 2006** meldt Vaccani dat er bij het elektrische perceel 'dramatic lack of progress' is. **Eind februari 2007** is een realistische datum voor proefdraaien. De vertraging zal financiële consequenties hebben.
- Op **23 september 2006** meldt ICFC een vertraging van 6,5 maand (proefdraaien per **juli 2007**)[19], wat tot crisisberaad bij AEB aanleiding geeft. Daarop informeert de algemeen directeur de wethouder. De financiële consequenties van de vertraging zijn dan nog niet aan te geven.
- Op **4 oktober 2006** treedt de algemeen directeur AEB, die ernstig ziek is, terug. Het MT AEB maakt afspraken met de aannemer van het elektrische perceel en andere aannemers over afronding van het project. De projectdirecteur die in september 2004 aantrad wordt ontslagen. ABB Lummus wordt algemeen verantwoordelijk gemaakt voor het projectmanagement. **Medio oktober 2006** treedt een nieuwe

[18] Pas op 20 juni 2006 wordt een bedrag genoemd dat later nog veel groter blijkt uit te vallen.
[19] Op 10 oktober 2006 spreekt ICFC overigens over proefdraaien eind april 2007

projectdirecteur vanuit ABB Lummus aan met een eigen team en verregaande bevoegdheden. Dan treedt ook de op 2 mei 2006 aangetreden projectdirecteur terug[20].

- In de loop van **oktober 2006** wordt een nieuwe investeringsraming gemaakt. Deze sluit op **€ 453 mln**. Dit wordt op **9 november 2006** aan de raadscommissie gerapporteerd. Daarbij wordt aangegeven dat de jaarlijkse structurele bijdrage van € 8 mln aan de gemeentebegroting in gevaar is. Ook wordt een aantal tekortkomingen in het projectmanagement geconstateerd:
  - De projectdirectie is niet capabel
  - ICFC is verwijtbaar laat met commissioning
  - Er is begonnen met bouw voordat engineering klaar was
  - De strategie ten opzichte van de contractors is onjuist
  - De informatievoorziening over het project is slecht.
- **Eind oktober 2006** is het genoemde investeringsbedrag nog verder in discussie. Een analyse binnen de bestuursdienst spreekt van **€ 460 mln**; de directie Financiën geeft vervolgens aan te twijfelen aan de toereikendheid van dat bedrag.
- Op **6 november 2006** neemt de gemeente een aantal maatregelen (zie ook raadscommissie van 9 november 2006):
  - De instelling van een bestuurlijk team van drie wethouders, ondersteund door een ambtelijk team o.l.v. de gemeentesecretaris
  - Het onderzoek van de mogelijkheden om MT AEB te versterken; er wordt een interimdirecteur AEB aangesteld
  - De uitwerking van scenario's voor de financiële en technische afronding van de bouw
  - Een onafhankelijk onderzoek naar de gang van zaken bij (de overschrijdingen bij) het HR-AVI-project
  - de instelling van een Raad van Advies
  - ABB Lummus gaat de directievoering van het project doen
- Op **11 december 2006** geeft Vaccani aan dat het nu genoemde investeringsbedrag van **€ 453,4 mln** 'op basis van de gegeven informatie adequaat' is.
- Op 20 december 2006 stemt de Gemeenteraad in met een aanvullend krediet van € 90 mln.

[20] Volgens een andere bron gebeurt dit pas in november 2006

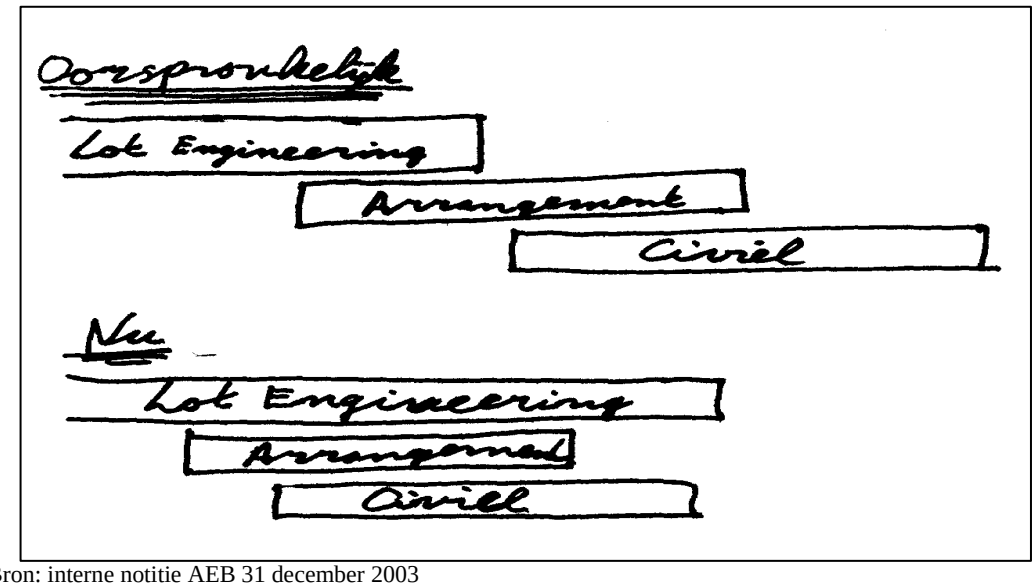
5. Ramingen en planning

Tijd

In de beginfase van het project is de bouwperiode aanzienlijk bekort. Bij de aanvraag van het onderzoekskrediet in 2001 was nog sprake van een aanvang van de bouw in november 2003 en een in bedrijfsstelling in februari 2008. Ten tijde van de afronding van het voorontwerp, eind 2002, wordt in de rapportage aan de gemeenteraad gesproken van in bedrijfstelling in 2006, in de investeringsraming van augustus 2003 nader bepaald op 1 maart 2006. De commissie heeft niet eenduidig kunnen vaststellen wat de reden voor deze versnelling was. In de door de commissie gevoerde gesprekken is vaak de overweging van kostenbesparing naar voren gebracht (minder bouwrente, eerder opbrengst). Volgens verschillende gesprekspartners van de commissie werd een dergelijke kostenbesparing nodig geacht om binnen het budget te blijven (dat overigens op dat moment nog niet definitief was vastgesteld). Ook is de ingekorte bouwtijd in verschillende documenten 'mogelijk', 'haalbaar' en 'realistisch' genoemd (onder meer in de investeringsraming van Berenschot Osborne in augustus 2003 en in de voortgangsrapportages tot medio 2004).
Daar staat tegenover dat in een interne presentatie en een interne notitie bij AEB in juli 2003 een aantal risico's wordt gesignaleerd en dat daar rekening mee zou moeten worden gehouden in planning en budgettering, omdat het stadhuis 'geen verrassingen' wil. Eind 2003 wordt voorts in een interne notitie de geplande bouwtijd 'onrealistisch krap' genoemd, mede omdat het aanbestedingstraject vijf maanden was uitgelopen en de feitelijke bouw pas in het voorjaar van 2004 van start ging. De toenmalige projectdirecteur stelde in een gesprek met de commissie dat eind 2003 reeds duidelijk was dat proefdraaien per 1 januari 2006 niet haalbaar was. In de periode van april 2004 tot november 2006 verschuift de geplande start in een aantal stappen ongeveer anderhalf jaar naar achteren[21].
De commissie ziet de volgende oorzaken van de vertragingen.

- Vertraging bij het afsluiten van de contracten voor de centrale percelen, veroorzaakt door tekortkomingen in de aanbestedingsstukken en problemen met de algemene voorwaarden.
- Het ontbreken van fasedocumenten, met name het ontbreken van een definitief ontwerp, en het ontbreken van adequate fasegewijze besluitvorming. Daardoor liepen ontwerpen, engineering en bouwen in hoge mate parallel, wat voortdurend aanpassingen noodzakelijk maakte.
- De gecomprimeerde planning zelf. Daardoor werd er reeds civiel gebouwd voordat de dimensionering en positionering van de belangrijkste onderdelen duidelijk waren, wat latere ingrijpende aanpassingen nodig maakte. In een geschetst schema, overgenomen uit een interne notitie bij AEB, ziet dat er als volgt uit:

[21] Zie bijlage 3 voor een overzicht van de verschuivingen in de planning



Bron: interne notitie AEB 31 december 2003

- Het regelmatig schrappen van onderdelen uit percelen – volgens sommigen om binnen het budget te blijven – die later toch weer moesten worden toegevoegd, zoals de installatie van de turbine en de kranen.
- De wijze van aanbesteding in combinatie met de inrichting en het functioneren van de projectorganisatie waardoor er veel interfaceproblemen ontstonden die later opgelost moesten worden[22].

De commissie concludeert dat er in de planning onvoldoende rekening is gehouden met aanpassings- en afstemmingsproblemen – en het daarmee verbonden tijdsbeslag – die, gezien de complexiteit en de aanpak van het project te verwachten waren, zij het niet in concreto te voorzien.

Geld

Volgens verschillende gesprekspartners van de commissie zijn de budgetoverschrijdingen voor een belangrijk deel te verklaren uit een te lage oorspronkelijke raming. Zo kwam een van hen in een benchmarkredenering in november 2006 in retrospectie tot een kostenschatting van € 420 mln. In oktober 2002, voorafgaande aan het uitbreidingsvoorstel richting gemeenteraad, gaan verschillende bedragen over tafel. Op 23 oktober gaat het in de stuurgroep AEB over een raming van € 335 mln. In de vergadering daarvoor, d.d. 9 oktober, gaat het over *f* 335 mln (vermoedelijk is ook hier € 335 bedoeld), maar is ook sprake van een raming van *f* 395 mln (bedoeld € 395 mln?) die door sommigen als realistischer wordt beoordeeld. Een lid van het MT AEB meldde aan de commissie dat er in deze fase een raming was van € 357 mln die werd teruggebracht tot € 346 mln door verkorting van de bouwtijd. Zoals hierboven geconstateerd werd de geplande bouwtijd in deze fase inderdaad fors ingekort.
Interessant is dat eind 2002 naar de gemeenteraad toe het bedrag uit de investeringsraming van Berenschot Osborne van € 317 mln wordt genoemd, wat lager is dan alle andere in deze periode genoemde bedragen. Betrokkenen van Berenschot Osborne gaven tegenover de commissie aan dat er gestreefd werd naar een realistische maar wel zuinige begroting. Het gaat immers om publiek geld. Ook in retrospectie staan zij nog achter deze raming en die van augustus 2003 (€ 338 mln). De overschrijdingen

[22] Op de projectorganisatie en de wijze van aanbesteden wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

zijn in hun visie geen ramingsfouten, maar gevolg van tekortschietend projectmanagement. Deze positie wordt onder meer onderbouwd door een benchmarkredenering die in de investeringsraming van oktober 2002 is opgenomen en die zo'n € 100 mln lager uitkomt dan bovengenoemde benchmarkredenering uit 2006. Zij en ook anderen gaven tegenover de commissie overigens aan dat er geen politiek-bestuurlijke druk was om de kredietaanvraag beneden een bepaald bedrag te houden, of, zoals iemand het zei: "Als we voor € 450 mln hadden aangevraagd, hadden we dat gekregen en voor € 420 mln kunnen bouwen").
Ook de raming van Berenschot Osborne loopt in de periode van oktober 2002 tot augustus 2003 op van € 317 mln naar € 342 mln. Dit heeft van doen met een aantal plussen en minnen, te weten:

- extra directe kosten (€ 33 mln)
- extra kosten advies en ingenieursdiensten (€ 4 mln)
- extra kosten diverse onderdelen (€ 2mln)
- minder kosten aankoop grond (€ 2,6 mln)
- minder loon- en prijswijzigingen (€ 4 mln)
- minder onvoorzien (€ 6 mln)
- minder bouwrente (€ 1,4 mln)

De commissie signaleert echter dat er in de tussenliggende periode diverse risicoinventarisaties hebben plaatsgevonden (onder meer door Twijnstra Gudde, Berenschot Osborne zelf, de projectdirecteur in samenwerking met Berenschot Osborne) die risico's blootlegden die (nog) niet waren opgelost, maar ook niet in de nieuwe raming van een prijskaartje zijn voorzien. Het ging hierbij onder meer om risico's als gevolg van:

- onduidelijke projectdefiniëring
- onduidelijke aansturing
- onduidelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden
- onvoldoende onderbouwde planning
- onduidelijke procedures voor meer- en minderwerk

De commissie concludeert dat er aanvankelijk zeer krap en vooral zeer optimistisch is begroot. Een groot deel van de gesignaleerde – maar niet in de begroting ingecalculeerde – risico's heeft zich in het vervolg van het project nadrukkelijk gemanifesteerd. In de begroting is daar onvoldoende rekening meegehouden.

Het is aannemelijk dat de resulterende budgettaire krapte het verloop van het project sterk heeft beïnvloed. Veel relatieve buitenstaanders (ICFC, externe adviseurs) hebben het beeld dat AEB vooral op budget stuurt. Gesuggereerd wordt dat om die reden elementen uit het ontwerp zijn geschrapt, of noodzakelijke inhuur van deskundigheid achterwege bleef. Hetzelfde zou gelden voor het in elkaar drukken van de planning, wat ook door respondenten uit de AEB-organisatie wordt bevestigd. Het is interessant dat genoemde 'buitenstaanders' tegelijkertijd aangeven dat allerlei aanpassingen in het ontwerp, die tijds- en financiële consequenties hebben (zie hieronder), vooral vanuit AEB zijn geïnitieerd. Dit laatste wordt ook door respondenten vanuit AEB bevestigd. Dit lijkt erop te wijzen dat AEB zich enerzijds sterk gecommitteerd voelt aan realiseren van het project binnen het beschikbare krediet, maar de begroting tegelijkertijd als knellend ervaart. Een andere aanwijzing daarvoor is dat binnen AEB is gepleit om niet de investering maar de 'total costs of ownership' als aangrijpingspunt voor sturing te hanteren. Dat zou ook in overeenstemming zijn met het streven naar de laagste kosten voor de burger.

Aanpassingen in het ontwerp

Er is tussen betrokkenen geen verschil van mening over het feit dat er tussen eind 2002 (voorlopig ontwerp) en eind 2006 (einde van de door de commissie bestudeerde periode) voortdurend wijzigingen en aanpassingen in het ontwerp zijn aangebracht en ook niet over het feit dat het initiatief daartoe doorgaans vanuit AEB kwam. Ook is duidelijk dat er door met name ICFC en verschillende projectdirecteuren regelmatig op een 'freeze' is aangedrongen. Over de aard en de noodzaak van de aanpassingen en over de redenen voor het uitblijven van een freeze lopen de meningen echter zeer uiteen.
Waar bij relatieve buitenstaanders het beeld bestaat dat AEB maar blijft doorontwikkelen, brengen AEB'ers naar voren dat het overgrote deel van de aanpassingen noodzakelijke correctie van fouten betrof, dan wel noodzakelijke aanvullingen om aan het oorspronkelijke programma van eisen te voldoen.

Enkele voorbeelden:

- In het bestek voor het civiele perceel stond een bunkerwand beschreven die tot 25 meter uitgevoerd was in beton en daarna tot 50 meter in staal. Dit uitgangspunt is een kopie van de bestaande centrale, waarbij de totale wand een hoogte heeft van 32 meter. In 2005 kwam (pas) boven tafel dat door de dynamica de bunkerwand geheel uit beton gerealiseerd moest worden om de benodigde stabiliteit te realiseren. Het stalen gedeelte kon dus niet gerealiseerd worden.
- De plaatsing van de turbine en van de condensor is gewijzigd nadat er al geheid werd.
- Soms werd er iets uit het design geschrapt om binnen het budget te blijven (in gesprekken werd het voorbeeld gegeven van een kraan die werd geschrapt en later weer als noodzakelijk onderdeel moest worden toegevoegd, waarbij plaatsingsproblemen ontstonden).
- Vanuit AEB wilde men een luik in de schoorsteen. ICFC schrapte dat uit het ontwerp. AEB voegde het weer toe. Dat ging zo enkele keren heen en weer.
- Het civiele en het elektrische perceel moesten worden aangepast omdat er wijzigingen in andere percelen waren opgetreden. Bij het civiele perceel ging het onder meer om sparingen die achteraf aangebracht moesten worden, bij het elektrische perceel om veel extra aansluitingen en extra vermogen, wat zelfs nieuwe panelen vergde, waar aanvankelijk geen plaats voor was.

Opmerkelijk is, naar het oordeel van de commissie, dat nooit systematisch onderscheid gemaakt is tussen verschillende types aanpassing, zoals toevoegingen aan het ontwerp, noodzakelijke correcties van fouten en aanpassingen om aan het programma van eisen te voldoen. Vrijwel alles werd 'scope change' genoemd. Daarmee bleef de reden en de verantwoordelijkheid voor veel aanpassingen diffuus.

Ingenieursdiensten

De oorspronkelijke offerte van ICFC bedroeg minder dan € 10 mln. Het raamcontract werd afgesloten op € 11 mln. In het raamcontract werden de volgende taken voor ICFC voorzien:

1. het vervaardigen ven een voorontwerp voor de gehele uitbreiding van de afvalverbrandingsinstallatie, alsmede het voor de offerteaanvraag gereed maken van de bestekken van de hoofdpercelen (zijnde de rookgasreiniging, de turbine en de ketel)
2. het aanbesteden van de hoofdpercelen
3. het in samenwerking met de leveranciers van de rookgasreiniging, de turbine en de ketel uitwerken van het voorontwerp
4. het meewerken aan de aanbesteding van de overige percelen
5. de directievoering

Volgens alle betrokkenen die de commissie heeft gesproken, was dit in overeenstemming met zowel de aanbestedingsdocumenten als met de offerte. Niettemin ontstond met name met betrekking tot de punten 2 t/m 5 verschil van mening over wat de rol en verantwoordelijkheid van ICFC was. ICFC heeft verschillende keren aangegeven dat AEB meer vroeg dan wat gezien het gesloten contract redelijk was. Verschillende gesprekspartners hebben tegenover de commissie aangegeven dat zij het offertebedrag erg laag vonden als die betrekking had op de engineering en directievoering voor het gehele project. Dat zou eerder in de orde van 10% van het investeringsbedrag moeten liggen[23]. Volgens deze zegslieden incasseerde AEB de lage offerte echter als winst en niet als risico.
Ontevredenheid bij AEB over het functioneren van ICFC leidt in april 2004 tot onderhandelingen en een addendum bij het contract. De ontwikkelingsverantwoordelijkheid komt bij AEB te liggen. De engineering blijft bij ICFC. De maximumvergoeding voor ICFC wordt bepaald op € 18 mln, met dien verstande dat een eventueel overschot van dit bedrag door beide partijen wordt gedeeld. In een tweede addendum (juli 2005) wordt ICFC verantwoordelijk voor het algehele projectmanagement, de engineering en het management ten aanzien van de bouw en de inbedrijfstelling. ICFC is aansprakelijk voor de juiste nakoming van haar verplichtingen en van die van anderen die onder haar verantwoordelijkheid werken. Deze aansprakelijkheid wordt beperkt tot 50% van het ICFC-honorarium vanaf april 2004. Vanaf juli 2005 worden de werkelijk gemaakte uren aan ICFC vergoed. Inmiddels is in totaal ongeveer € 30 mln aan ICFC betaald.

De commissie is enerzijds van oordeel dat de taken van ICFC in het oorspronkelijke raamcontract redelijk duidelijk zijn aangegeven. Tegelijkertijd lijkt het de commissie duidelijk dat de kosten daarvoor veel te laag begroot zijn. Bovendien constateert de commissie dat na deelcontract 1 geen verdere deelcontracten zijn afgesloten, maar slechts addenda op het raamcontract. Door de wijze waarop het contract met ICFC is gemanaged en door de wijze waarop dat door ICFC en door AEB is ingevuld (zie volgende hoofdstuk), lijkt met name het interfacemanagement danig in de knel te zijn gekomen.

[23] Enkele aanbiedingen gingen ook meer in de richting van genoemde 10%.

6. Projectorganisatie en wijze van aanbesteding

Inleiding

De eisen die aan de projectorganisatie te stellen zijn, worden enerzijds bepaald door de aard van het project en anderzijds door de wijze van aanbesteding.Het HR-AVI-project is een complex project met een duidelijk omlijnd beoogd eindresultaat. Vanuit dat gegeven heeft de commissie de projectorganisatie, de wijze van aanbesteden en de relatie daartussen geanalyseerd. Daarbij bassert zij zich mede op bestaande inzichten over het management van dergelijke projecten. In bijlage 4 is hiervan een summier overzicht gegeven.

Projectorganisatie HR-AVI

In het bedrijfsplan HR-AVI van 27 september 2002 is een voorstel gedaan voor de projectorganisatie.

7.1 PROJECTORGANISATIE

Bij de voorbereiding, het ontwerp en de uitvoering van de uitbreiding zijn veel verschillende partijen betrokken. Naast de GDA als opdrachtgever zijn dat projectmanagers, architecten, raadgevende ingenieurs, aannemers, onderaannemers en toeleveranciers, etc. De wijze waarop de samenwerking tussen deze partijen is geregeld wordt de 'bouworganisatie' genoemd. Bij de keuze van de bouworganisatievorm voor het vervolgtraject spelen de volgende randvoorwaarden een belangrijke rol.

- Zo kort mogelijke realisatieperiode door optimalisatie ontwerp- en uitvoeringstraject.
- Laagst mogelijke kosten door open prijsvorming (concurrentie) en optimalisatie ontwerp- en uitvoeringstraject.
- Maximale invloed van de GDA op de kwaliteit van het ontwerp en de uitvoering.
- Mogelijkheid verwerken kennis en ervaring van de GDA in het ontwerp.
- Mogelijkheid toepassen kennis en ervaring van de GDA tijdens de uitvoering.

Bij het ontwerp en de uitvoering van de huidige AVI is gewerkt met een bouworganisatievorm die voldoet aan bovenstaande randvoorwaarden en ook voor de uitbreiding wordt voorzien. In hoofdlijnen is deze organisatievorm als volgt.

Het gehele project zal worden geleid door de Projectorganisatie HR AVI. Deze projectorganisatie (projectdirecteur en projectstaf) wordt verantwoordelijk voor het totale projectmanagement, de bouwkostenbewaking, het contractmanagement, de projectplanning, etc. Om de bestaande operationele ervaringen te benutten en de periode van inbedrijfstelling te optimaliseren wordt een gebruikersgroep geformeerd, bestaande uit operationeel personeel van de bestaande AVI.

Gezien de omvang en noodzakelijke expertise zal het grootste gedeelte van de werkzaamheden worden uitgevoerd door één, of een consortium van meerdere, bouwmanagementadviesbureau(s), aangevuld met medewerkers van het projectmanagementbureau van de GDA. De projectorganisatie rapporteert aan de directeur GDA als eindverantwoordelijke voor het project. De directeur GDA wordt intern van adviezen voorzien door de interne stuurgroep en de ambtelijke adviesgroep.

De commissie is van mening dat in bovenstaand voorstel te veel invloed en taken bij de opdrachtgever worden neergelegd, waar die opdrachtgever onvoldoende geëquipeerd is voor het management van een dergelijk complex bouwproject. Daarnaast constateert de commissie dat de rollen van opdrachtgever, ontwerp & engineering en projectmanagement in de praktijk alles behalve duidelijk zijn gescheiden. Mede daardoor liepen opeenvolgende projectfasen ook op een onduidelijke wijze door elkaar. Een en ander kan als volgt worden geïllustreerd.

- De AEB-organisatie heeft gepercipieerde tekortkomingen van het ingenieursconsortium gecompenseerd door zelf de desbetreffende taken op zich te nemen. In oktober 2003 is het hele project binnen de staande organisatie getrokken. ICFC'ers werkten gedurende ruim een half jaar nog slechts als gedetacheerden in de door AEB gerunde projectorganisatie.
- De eerste projectdirecteur kreeg, niet alleen volgens hemzelf, maar ook volgens externe adviseurs veel te weinig ruimte van de AEB-leiding om 'noodzakelijke' maatregelen door te voeren.
- Waar de eerste projectdirecteur nog een ingehuurde externe was, trad de tweede projectdirecteur in dienst bij AEB. Beide projectdirecteuren hadden in feite beperkte bevoegdheden en geen eigen team of organisatie achter zich staan.
- De 'bestekken' die in de markt werden gezet, werden uiteindelijk door ICFC gemaakt. Maar de contracten voor de verschillende percelen werden door AEB afgesloten. Daarbij werd regelmatig van de specificaties afgeweken, zonder dat ICFC daar inzicht in kreeg. Later kwam dat inzicht er wel, met uitzondering van de financiële aspecten. Een en ander leidde tot een situatie waarin ICFC claimde niet verantwoordelijk te zijn voor de contracten.
- In het project Nieuwbouw HR-AVI AEB zijn bepaalde fasen nooit goed afgesloten. Op zekere momenten is bepaald dat doorgang naar de volgende fase moest plaatsvinden. De resultaten van de voorafgaande fase/periode zijn niet geijkt, waardoor de valkuil is ontstaan dat niet getoetst is of bijvoorbeeld bepaalde aanbestedingsdocumenten voldeden aan de gestelde uitgangspunten en of de aanbestedingsdocumenten van verschillende percelen op elkaar aansloten.
- De tenderboard werd ingesteld toen de aanbestedingen van de centrale percelen al ruimschoots bezig waren, en zonder geaccordeerde evaluatie opgeheven voordat alle percelen waren gecontracteerd.

De spanningen en onduidelijkheden die de inrichting en het functioneren van de projectorganisatie opriepen, komen ook tot uiting in voortdurende wijzigingen in de organisatiestructuren. Zo veranderden de organogrammen minstens één keer per jaar. Constante is echter dat de projectdirecteur, die op papier primair verantwoordelijk is, een relatief zwakke positie heeft, enerzijds door frequente interventies vanuit de staande organisatie (opdrachtgever) anderzijds doordat de projectdirecteur – tot het aantreden van ABB Lummus eind 2006 – geen organisatie achter zich heeft die onafhankelijk is van de opdrachtgever.

De commissie concludeert dan ook dat taken, bevoegdheden en rollen formeel, maar vooral in de praktijk, zodanig onhelder waren gedefinieerd dat in feite vaak heel onduidelijk was wie verantwoordelijk was voor de kwaliteit, planning en financiële beheersing. Daarmee ontstonden extra risico's die zich wat tijd en geld betreft ook hebben gemanifesteerd.

Aansturing vanuit AEB

Hoewel niet in elke periode even intensief, is de directe bemoeienis van AEB met het project steeds groot geweest. Het beeld dat de commissie zich hiervan op grond van documenten en gesprekken heeft gevormd, is dat er veel inhoudelijke inbreng was van de projectleider (2001-2005), de algemeen directeur, de gebruikersgroep onder leiding van de directeur Operations, en enkele medewerkers die mede aan de wieg van het project hadden gestaan. Formele besluiten die op het project van invloed waren lijken vooral te zijn genomen door de projectleider en de algemeen directeur. Voor overleg en advisering hebben in verschillende perioden verschillende gremia gefunctioneerd:

- Van oktober 2001 tot oktober 2003 was er een **stuurgroep** binnen AEB die bestond uit het MT, de projectleider en enkele interne en externe adviseurs. De stuurgroep vergaderde in deze periode 34 keer. Aan het begin en aan het eind van deze periode is er in de stuurgroep discussie geweest over de aard van het overleg. De algemeen directeur gaf daarbij in beide fases aan dat het om advisering aan de beslissingsbevoegden ging. Door verschillende betrokkenen is de stuurgroep tegenover de commissie geschetst als een praatclub waar weinig sturing van uitging.
- In december 2001 werd er ook een **ambtelijke stuurgroep** gevormd, bestaande uit de directeuren van de milieudienst, RIOB en Financiën, een vertegenwoordiger van de provincie, de algemeen directeur AEB, de projectleider en de directiesecretaris AEB. Na de eerste vergadering wordt dit orgaan herdoopt tot Ambtelijke AdviesGroep (AAG). Na juli 2003 komt de AAG niet meer bijeen.
- In de periode augustus tot november 2003 fungeert de **tenderboard** die daarna een stille dood sterft.
- Eind 2003 is er – na de opheffing van de interne stuurgroep - een **kernteam** gevormd onder leiding van de projectdirecteur en verder bestaande uit de projectleider, de directeur Operations, de projectmanager van ICFC, de projectcontroler en een adviseur van Berenschot Osborne. In een later stadium werden hieraan ook de beide andere vakdirecteuren van AEB toegevoegd. Vanaf begin 2005 verdwijnt de vertegenwoordiger van Berenschot Osborne uit het kernteam. Vanaf hetzelfde moment vergadert ook het **MT** maandelijks over het HR-AVI-project. Volgens betrokkenen bleef er ook in deze fase – hoewel de rollen op zich duidelijk leken – veel discussie over de onderling taak- en bevoegdheidsverdeling. De algemeen directeur werd als zeer dominant gezien en de andere MT-leden hebben daar – naar eigen zeggen – wellicht te weinig tegenwicht tegen geboden.
- In april 2004 wordt er in het kader van het aangevulde contract met ICFC een **stuurgroep** gevormd waarin vertegenwoordigers van AEB, Fichtner en Cumae zijn opgenomen. Deze stuurgroep moet door vierwekelijkse vergaderingen ‘de voortgang van het project waarborgen’.

Opmerkelijk in dit overzicht is dat verschillende genoemde organen op een bepaald moment om niet geheel duidelijke redenen ophouden te bestaan. Ook valt op dat de algemeen directeur en tot 2005 ook de projectleider de facto veel kunnen beslissen, maar dat de rol en verantwoordelijkheid van andere betrokkenen binnen AEB veel schimmiger is. Duidelijk lijkt wel dat een aantal van hen geen verantwoordelijkheid genomen heeft.

Naar het oordeel van de commissie betekent het voorgaande dat
- Het AEB als opdrachtgever een grote invloed op de dagelijkse gang van zaken in het project had
- Mede daardoor rollen en verantwoordelijkheden onduidelijk werden
- Dat veel betrokkenen die dit en de gevolgen daarvan signaleerden verantwoordelijkheid hadden moeten nemen, maar dat niet deden.

Financieel management

Hoewel AEB en ICFC beide inhoudelijk bij de opstelling van bestekken en contracten waren betrokken, lag het contractmanagement bij AEB. Daardoor voelde ICFC zich niet verantwoordelijk voor de contracten en zeker niet voor de financiële kant ervan. Gevolg was ook dat AEB schijnbaar in de rol van '(coördinerend) hoofdaannemer' terechtkwam. Volgens sommige gesprekspartners van de commissie leidde dat ertoe dat AEB soms elementen uit offertes schrapte om binnen het budget te blijven. Het is niet onwaarschijnlijk dat dat latere aanpassingen/toevoegingen met de daaraan verbonden kosten noodzakelijk heeft gemaakt. Het schrappen van de installatie van de turbine uit het contract met de leverancier ervan is een voorbeeld: er moest een andere contractor worden aangetrokken om de turbine te installeren.
In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de uiteindelijke kostenoverschrijding per onderdeel.

Het feitelijke financiële beheer lijkt vooral bij de projectorganisatie te hebben gelegen. De financieel directeur gaf tegenover de commissie aan dat hij wel het geld overmaakte, maar daarbij afging op aanwijzingen vanuit de projectorganisatie. Hij had ook geen inzicht in de aanbestedingen. Bovendien kwam er pas begin 2004 een projectcontroler. Uit informele contacten daarmee heeft de financieel directeur op een gegeven moment wel de conclusie getrokken dat het nodig was achter de getallen te kunnen kijken. Daarna zouden er regelmatig overzichten van uitgaven, maar met name ook van nog te verwachten uitgaven zijn gemaakt. Niettemin kwamen de overschrijdingen eind 2004 en in 2006 ook voor hem, naar eigen zeggen, als een verrassing.
Ook vanuit de directie Financiën van de gemeente en de ACAM was de controle beperkt en vooral administratief van aard[24].

De commissie concludeert dat er m.b.t. financiën te weinig inhoudelijke controle en check and balances zijn georganiseerd en te weinig risicoanalyses zijn gemaakt; en als ze er waren, werden de gesignaleerde risico's niet beheersbaar gemaakt.

Tijdsmanagement

Door het ontbreken van fasedocumenten en van een design freeze werd het tijdsmanagement ernstig bemoeilijkt. Doordat wijzigingen in het ontwerp – hoe terecht wellicht ook vanuit inhoudelijk en technisch oogpunt – veelal werden geïnitieerd en bepaald door anderen dan de verantwoordelijken voor het projectmanagement, werd het nog moeilijker op tijd te sturen, hoewel dat wel werd geprobeerd. Ten slotte leidde de aanpak van het project in percelen ertoe dat er veel interfaceproblemen ontstonden.

[24] Zie hierover verder hoofdstuk 8.

Omdat het perceelmanagement in het algemeen vooral op het perceel zelf gericht bleek en er relatief weinig interactie met gerelateerde percelen was, ontstonden er in een laat stadium op diverse plekken interfaceproblemen, met daaraan gekoppelde vertraging. Dit speelde bijvoorbeeld bij de noodzakelijke aanpassingen in het civiele perceel en in 2006 bij het elektrische perceel, waarbij het eerder voorziene vermogen en het aantal aansluitingen veel te laag bleek.

De commissie concludeert dat, hoewel er bewust voor een krappe planning is gekozen, het tijdsmanagement veelal weinig prioriteit heeft gekregen, met name blijkend uit de te geringe aandacht voor interfacemanagement.

Informatievoorziening

Met betrekking tot de informatievoorziening binnen en vanuit het project[25] maakt de commissie een aantal observaties.

- Vanaf eind 2001 zijn er maandelijkse voortgangsrapportages, zowel van ICFC als van de HR-AVI-projectorganisatie, behalve in de periode januari tot augustus 2004[26]. Vanaf medio oktober 2006 maakt ICFC zelfs weekrapportages. (Dreigende) tijdsoverschrijdingen worden doorgaans iets eerder in de ICFC-rapportages dan in die van de projectorganisatie gemeld. Zo noemt ICFC in de maandrapportage over februari 2006 de start van het proefdraaien per medio september 2006 ‘niet langer realistisch’; zij gaat uit van 2 – 4 maanden vertraging. AEB schrijft echter in de rapportage over dezelfde maand dat het proefdraaien per medio september kritisch is, maar uitgangspunt blijft. In 2006 loopt de voorziene datum van proefdraaien sneller vooruit dan de tijd zelf. Dat roept twijfels op over de juistheid van eerdere rapportages.
- De kwartaalrapportages over het project, die vanaf begin 2003 verschijnen worden ook aan de wethouder en bestuursdienst gestuurd. Dit in tegenstelling tot de andere voortgangsrapportages.
- ICFC gaf tegenover de commissie aan dat zij geen inzage had in de contracten die AEB sloot met de aannemers. Op een later moment kreeg men de contracten wel te zien, met uitzondering van de financiële gegevens.
- De financieel directeur gaf tegenover de commissie aan dat hij geen inzicht kreeg in de aanbestedingen.
- Er lijkt weinig (tijdige) informatie-uitwisseling en overleg tussen de verschillende percelen te zijn geweest, terwijl er ook niet voldoende interfacemanagement was.

Deze kenmerken van de informatie-uitwisseling in combinatie met de feitelijke rolverdeling tussen betrokkenen betekenen naar het inzicht van de commissie dat slechts weinigen het project voldoende konden overzien om het adequaat te kunnen beheersen. Wel zagen verschillende betrokkenen en externe adviseurs voldoende om signalen omtrent problemen in het projectverloop en – management te kunnen geven[27], al werden die niet altijd met evenveel volharding vervolgd.

[25] De informatievoorziening van AEB aan de gemeente komt vooral in hoofdstuk 8 aan de orde.
[26] De commissie heeft althans over januari t/m augustus 2004 geen maandrapportages aangetroffen; wel Q1 en Q2 van de projectorganisatie en in augustus en september verschenen ICFC-rapportages over de periode mei-juli, respectievelijk mei-augustus.
[27] Zie hoofdstuk 7.

Wijze van aanbesteden

De keuze voor de perceelsgewijze aanbesteding is ingegeven door verschillende overwegingen. Ten eerste waren er goede ervaringen mee opgedaan bij de bouw van de bestaande AVI. De invloed en de benutting van de deskundigheid van AEB zou daarmee optimaal zijn. Bovendien zou het de coördinatiekosten en de winst- en risico-opslag die een hoofdaannemer in rekening zou brengen, grotendeels wegnemen en een betere kostenbeheersing mogelijk maken. Bovendien zou zo de laatste stand van de techniek kunnen worden benut en ook beter gebruik kunnen worden gemaakt van de specifieke deskundigheden van de onderscheiden aannemers. Met het oog op dat laatste werd ook voorzien dat de contractors bij zouden dragen aan de engineering. Een laatste belangrijke overweging was dat er voor turnkeyaanbesteding eigenlijk geen partijen in de markt aanwezig waren[28].

Aanbesteden in percelen is naar het oordeel van de commissie heel goed mogelijk, maar daarbij worden hoge eisen gesteld aan het projectmanagement. Voort is het cruciaal vast te stellen welke percelen leading zijn in aflopende volgorde. Hierbij moet vastgelegd worden dat er niet eerder in detail geëngineerd kan worden op percelen lager in de rangorde dan dat er voldoende zicht is op omvang en impact van een lot hoger in volgorde van rangorde. Daarvoor moet een projectorganisatie worden opgesteld die dat borgt en zwaar inzet op interfacemanagement. In het HR-AVI-project is dit op vele punten niet goed verlopen. Zo werd bijvoorbeeld het civiele perceel met een zeer gedetailleerd bestek aanbesteed terwijl de dimensionering van de ketel en de plaats van de turbine nog niet duidelijk waren.

In gesprekken met de commissie hebben verschillende betrokkenen van AEB zelf erop gewezen dat de coördinatiekosten die met perceelsgewijze aanbesteding gemoeid zijn, toch moeten worden betaald. Bovendien liggen de risico's die hiermee verbonden zijn geheel bij de opdrachtgever, die op deze wijze in feite de rol van hoofdaannemer vervult.

De commissie heeft de indruk dat eerdere ervaringen wel heel sterk meegespeeld hebben in de keuze voor de wijze van aanbesteding en dat wellicht onvoldoende kritisch is bezien of dat ook voor het onderhavige project een goede methode zou zijn. Reeds in augusutus 2002 werd zonder gedegen risicoanalyse tot perseelsgewijze aanbesteding besloten. De commissie sluit niet uit dat er inderdaad geen goed alternatief voor deze aanpak was (wellicht met name door een gebrek aan geschikte hoofdaannemers), maar dat dan veel nadrukkelijker aandacht aan interfacemanagement en aan het begroten van risico's had moeten worden besteed.

[28] Voor de rooster en ketel bleek in de nu gevolgde procedure ook slechts één aanbieder over te blijven.

7. Risicomanagement en reactie op signalen

Er hebben in de loop van het project verschillende risicoanalyses plaatsgevonden die mogelijke of daadwerkelijk bestaande problemen signaleerden, maar soms ook juist een geruststellende boodschap hadden. Daarnaast zijn er allerlei andere signalen geweest over dreigende en zich manifesterende problemen en knelpunten. Het is nuttig een en ander – voor zover door de commissie achterhaald - nog eens in beeld te brengen en te bezien wat er met de diverse analyses en signalen is gedaan.

- Op 13 september 2002 vindt bij Twijnstra Gudde een risicoanalyse sessie plaats waaraan personen deelnemen uit het MT AEB, de projectorganisatie HR-AVI, externe adviseurs en de bestuursadviseur van de wethouder. Daarin worden mogelijke risico's van een project als het onderhavige geïnventariseerd. Daaronder:
  - geen tijd om vraagstukken tijdstechnisch goed uit te diepen
  - gebrekkige interactie van het project met de staande organisatie
  - te weinig tijd om het hele plan nog eens goed te doordenken
  - kosten die uitgaan boven het krediet

  In de mede op deze sessie gebaseerde rapportage van Twijstra Gudde op 30 september 2002 stelt het bureau dat er geen bovenmatige juridische risico's zijn, en dat ook overige risico's voldoende zijn afgedekt door een 'realistisch-conservatieve' begroting, fixed price contracts en een goede organisatorische en technische doordenking van het project.
- Vanaf oktober 2002 is er vanuit AEB regelmatig kritiek op het functioneren van ICFC (te weinig proactief, niet nakomen verplichtingen). Dat leidt tot het steeds meer in de AEB-organisatie trekken van het project. Dit wordt in oktober 2003 door een besluit van de algemeen directeur bekrachtigd. In april 2004 en in juli 2005 wordt het contract met ICFC aangepast/aangevuld waardoor het consortium juist weer meer verantwoordelijkheden krijgt t.o.v. de periode tussen oktober 2003 en april 2004.
- Op 16 mei 2003 verschijnt een risicoanalyse van Berenschot Osborne. Hierin worden op grond van documenten en interviews de volgende problemen geïdentificeerd:
  1. Er ontbreekt een gedetailleerd projectplan waarin in ieder geval de centrale managementaspecten (geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit) aan de orde komen. Berenschot Osborne adviseert om dit alsnog te maken. De commissie heeft geen gedetailleerd projectplan aangetroffen.
  2. Duidelijke functiebeschrijvingen ontbreken. Berenschot Osborne adviseert die alsnog te maken. Het is de commissie niet bekend of dit is gebeurd.
  3. Belangen zijn onvoldoende gescheiden, mede doordat er geen projectdirecteur is. Dit kan volgens Berenschot Ostborne leiden tot situaties als de volgende:

> De GDA-organisatie wenst bijv. langdurig te bestaan en wenst een HR-AVI met maximale kwaliteit tegen de laagste life-cycle kosten. Dit kan betekenen dat in deze en in volgende fasen nieuwe onderzoeksvragen van GDA-medewerkers leiden tot grote ontwerp- en bestekswijzigingen, hetgeen op gespannen voet staat met de opdracht aan de projectorganisatie: HR-AVI binnen scope, budget en planning (zie volgende punt).

Berenschot Osborne adviseert een projectdirecteur aan te stellen, wat ook gebeurt - zij het met beperkte bevoegdheden en ondersteuning - en om een meerjarenplan te maken. Dat laatste is door de commissie niet aangetroffen.

4. Primaire processen zijn onvoldoende duidelijk. Dit punt wordt echter niet algemeen gedeeld.
5. Onvoldoende interne communicatie. Berenschot Osborne adviseert meer uitwisseling en adequater samengestelde organen voor gezamenlijke besluitvorming. Later in 2003 zijn er op dit punt veranderingen doorgevoerd (opheffen stuurgroep, instellen kernteam, regelmatig overleg in MT).
6. Projectoverleggen worden onvoldoende voorbereid. Berenschot Osborne adviseert om per overleg een verantwoordelijke aan te wijzen die ook notuleert.
7. Er is onvoldoende vertrouwen in de werkzaamheden van ICFC. Dit heeft onder meer van doen met de perceptie van AEB'ers dat AEB deskundiger is dan ICFC, wat tot een matig voorlopig ontwerp zou hebben geleid. Analyse van de samenwerking tussen ICFC en AEB leidt Berenschot Osborne tot de volgende constateringen en aanbevelingen

> – Het contract met ICFC is zodanig opgesteld dat bijna alle werkzaamheden met betrekking tot de HR-AVI hieronder kunnen vallen.
> – De vergoeding die ICFC voor zijn werkzaamheden krijgt is niet aan de ruime kant.
> – Het ligt niet in de aard van met name de Duitse partner van ICFC om te ageren tegen eisen en wensen van GDA.
> – De medewerkers van GDA hebben zich met name gericht op techniek en hebben te weinig aandacht besteed aan de procesmatige kant van de zaak.
>
> *Beheersmaatregelen:*
> Om het risico van mogelijke wrijvingen tussen de projectorganisaties van GDA en ICFC te minimaliseren, adviseren we het volgende :
> 1. Verschaf vooraf helderheid over elkaars beelden van de te verrichten werkzaamheden.
> 2. Verkrijg helderheid over de te hanteren werkwijze (veel open dialoog versus strakke directe aansturing).
> 3. Houd voldoende rekening met de verschillende manieren van werken.
> 4. Evalueer intern of de huidige manier van contractering de juiste is voor het bereiken van de GDA-doelstellingen.
> 5. Overweeg om een ruimere vergoeding beschikbaar te stellen voor ICFC, waardoor betere bestekken op de markt gezet kunnen worden.
> 6. Treed meer gezamenlijk op (GDA heeft de kennis van circa 80 jaar en ICFC heeft de 'handjes en voetjes').
> 7. Denk na over de positionering van GDA en ICFC t.o.v. de lotleveranciers tijdens de uitvoering.

Formele wijzigingen vinden pas in april 2004 plaats. De commissie heeft, mede op basis van de gevoerde gesprekken, sterk de indruk gekregen dat de wijze van communicatie en samenwerking van AEB en ICFC in de tussenliggende periode en ook na de formele wijzigingen niet wezenlijk beter is geworden.

- Op 9 juli 2003 vindt er een presentatie in de stuurgroep AEB plaats. Daarin wordt erop gewezen dat de scope van het project sinds 1998 is gegroeid, dat de planning in elkaar is geschoven en dat in deze periode in feite 80% van het budget wordt vastgelegd. Het is daarom nodig nu tegenvallers te voorzien. De gemeente wil geen verrassingen, dus dit is het laatste moment waarop de paaltjes kunnen worden verzet, aldus de auteur van de presentatie.

In een notitie van 30 juli 2003 inventariseren de projectdirecteur en een adviseur van Berenschot Osborne een aantal problemen, die naar hun mening door de stuurgroep AEB moeten worden opgepakt[29]. Een daarvan is de noodzaak een goede risicoanalyse te maken omdat nu het budget definitief moet worden vastgesteld.De presentatie wijst verder op vele onduidelijkheden in de definiëring van het project en de rolverdeling tussen verschillende partijen. Vanuit de projectorganisatie zou er te veel op inhoud en te weinig op proces worden gestuurd. Ook zouden er spanningen zijn tussen de staande en de projectorganisatie.
De commissie constateert dat de investeringsraming van augustus 2003 € 25 mln hoger ligt dan die van oktober 2002. Dat is echter, zoals eerder besproken, niet gerelateerd aan de in de tussenliggende periode gesignaleerde risico's. De kredietaanvraag is conform deze investeringsraming. Wel worden er in september en oktober 2003 organisatorische maatregelen genomen om – vanuit het perspectief van AEB - meer greep op het project te krijgen.

- In de periode augustus- november 2003 geeft de tenderboard uiting aan zorgen over de projectorganisatie (Waarom is ICFC niet leidend?), over de aanbesteding en over interfaceproblemen.
  De commissie signaleert dat de projectorganisatie niet is aangepast. De aanbestedingsstukken zijn wel herzien, maar de wijze van aanbesteding niet. En met betrekking tot de interfaces wordt door de projectleider geruststellend opgemerkt dat die allemaal door ICFC zijn bekeken.
- Op 31 december 2003 ontvangen de project- en de algemeen directeur een notitie van een nauw betrokken medewerker die signaleert dat de planning en het budget onrealistisch krap zijn. Er zou geen duidelijke rolverdeling zijn en geen adequaat interfacemanagement[30].
- Op 20 januari 2004 rapporteert een door de projectdirecteur ingehuurde externe adviseur dat de kosten kunnen oplopen tot € 352 mln en dat het proefdraaien niet eerder dan medio november 2006 zal kunnen beginnen. De planning en de kostenraming worden vooralsnog niet aangepast. Later (11 maart 2004) stelt dezelfde adviseur dat er te veel op financiën en te weinig op techniek wordt gestuurd[31]. Op 6 april herhaalt de adviseur zijn waarschuwingen en voegt daaraan toe dat naar zijn mening het project catastrofaal verloopt omdat het de projectdirecteur door AEB onmogelijk wordt gemaakt om de juiste maatregelen te nemen. De projectdirecteur reageert daar op 8 april op met de mededeling dat de adviseur een onjuiste voorstelling van zaken geeft. Dit laatste is temeer opmerkelijk omdat hij enkele dagen daarvoor nog aangaf dat 'hard ingrijpen' noodzakelijk was om binnen het budget te blijven.
- Op 2 maart 2004 verzorgt ICFC een presentatie waarin het consortium aangeeft dat de organisatiestructuur echt moet veranderen, dat de communicatie en verantwoordelijkheden volstrekt door elkaar lopen, dat het design moet worden bevroren en dat ICFC bereid is de kar te trekken.
- Begin juni 2004 trekt de KEMA (waarmee een raamcontract is gesloten over kwaliteitsbeheersing) aan de bel met een brief op poten waarin de zij zich verzet tegen het voornemen van ICFC om zelf de kwaliteitsbeheersing te gaan doen. ICFC zou daar volgens de KEMA te weinig expertise voor hebben.

---

[29] In bijlage 2 is een puntsgewijs overzicht van de gesignaleerde risico's opgenomen.
[30] Deze inzichten zouden volgens een van onze respondenten ook aan de wethouder kenbaar zijn gemaakt.
[31] Merk op dat dit enigszins op gespannen voet staat met het eerder vermelde beeld dat er te veel op inhoud en te weinig op proces wordt gestuurd.

De commissie is de KEMA verder nergens in de stukken tegengekomen.

- In november 2004 als de eerste overschrijding ad minstens € 23 mln is gemeld, ontvangt de burgemeester een anonieme brief waarin een overschrijding van € 50 – 75 mln in het vooruitzicht wordt gesteld en wordt aangegeven dat de projectleider incompetent is.
  In reactie daarop stelt AEB in december 2004 dat er geen reden is de genoemde € 23 mln bij te stellen.
- Op 10 december 2004 geeft extern bureau Okeanos, ingehuurd door de projectdirecteur in overeenstemming met ICFC in een presentatie een vernietigend oordeel. Er is vertraging te voorzien, en er zijn veel tekortkomingen in de relatie AEB – ICFC en in Planning & Control.
  Het is de commissie opgevallen dat veel van haar gesprekspartners aangaven niet van deze bevindingen op de hoogte te zijn.

Op basis van dit overzicht merkt de commissie het volgende op.

Veel van de risico's die zich in een later stadium hebben gemanifesteerd, zijn al in een vroeg stadium gesignaleerd.
Met name in de periode medio 2003 – eind 2004 zijn er veel gelijkgerichte signalen geweest die de urgentie van een aantal problemen onderstreepten en ook suggereerden dat naar aanleiding van eerdere analyses genomen maatregelen ontoereikend waren.
De commissie realiseert zich dat het niet redelijk is om te verwachten dat elk signaal ook tot overeenkomstig ingrijpen leidt, zelfs niet als het betreffende signaal achteraf gezien terecht blijkt te zijn geweest. De commissie is echter van oordeel dat de frequentie van de signalen, de diversiteit aan bronnen ervan en de gelijkgestemdheid ervan tezamen een onmiskenbaar teken waren van inadequaat projectmanagement en slechte werkverhoudingen tussen met name ICFC en AEB.
Het is de commissie in de gevoerde gesprekken ook opgevallen dat de meeste betrokkenen de gesignaleerde problemen gezien hebben, zij het dat zij zeer verschilden in hun analyse van de oorzaken ervan. ICFC'ers en externen verwezen vooral naar de voortdurende 'interventies' en 'wijzigingen' door AEB, terwijl AEB'ers ICFC als de falende partij aanwezen. De commissie constateert dat veel internen en externen hun zorgen wel gemeld hebben, maar dat weinigen zich langdurig sterk hebben gemaakt (of sterk konden maken) om er iets aan te doen.
De commissie heeft in gesprekken aanwijzingen gekregen dat zowel ICFC als Berenschot Osborne op enig moment hebben overwogen zich uit het project terug te trekken. Zij hebben dat echter niet gedaan. Achteraf denken sommige betrokkenen dat deze optie serieuzer had moeten worden overwogen, evenals de optie om nadrukkelijker aan de bel te trekken.
De commissie is ten slotte van mening dat met name vanaf juli 2003 veel signalen door vrijwel alle betrokkenen bij het project te luchthartig zijn opgevat dan wel te snel terzijde zijn gelegd.

8. Aansturing en toezicht

Inleiding

Het AEB is een gemeentelijke dienst. De diensten van de gemeente Amsterdam vallen alle rechtsreeks onder het College van Burgemeester en Wethouders. Binnen het College bestaat een portefeuilleverdeling, waarvan ook de diensten onderdeel vormen. Het AEB valt onder verantwoordelijkheid van de Wethouder Bedrijven. De precieze portefeuilleverdeling verschilt per collegeperiode. In het Amsterdamse model zijn veel verantwoordelijkheden door de centrale organisatie overgedragen aan de diensten, met name aan de directeur daarvan. In essentie is dat een hiërarchisch model. Op deze wijze kan maximaal worden geprofiteerd van de binnen de diensten bestaande deskundigheid. Nadeel is dat de centrale organisatie voor haar informatie, toezicht en sturingsmogelijkheden sterk van de diensten afhankelijk is.
In dit hoofdstuk beschouwt de commissie de wijze waarop de relatie tussen stadhuis en AEB was vormgegeven en heeft gefunctioneerd met betrekking tot het HR-AVI-project. Ook wordt – in aanvulling op hoofdstuk 6 – aandacht besteed aan de wijze waarop de AEB-leiding haar verantwoordelijkheid heeft vormgegeven in de aansturing van het project. Ten slotte wordt ingegaan op de rol van externe adviseurs in het project.

Aansturing van en toezicht op AEB

De commissie maakt een aantal observaties over de wijze waarop aansturing van en toezicht op het AEB vanuit de centrale gemeentelijke organisatie in de loop van het HR-AVI-project plaatsvindt. Om te beginnen iets over organen en organisatieonderdelen die bij aansturing en controle betrokken zijn.

- De wethouder heeft regelmatig een **stafoverleg** met de directie van het AEB. Soms wordt het bedrijf alleen vertegenwoordigd door de algemeen directeur. Vaker laat hij zich vergezellen, bijvoorbeeld door een of meer van zijn vakdirecteuren of, vanaf juni 2004, voor zover de nieuwbouw aan de orde komt, door de project-directeur. Van de zijde van het stadhuis is de betrokken bestuursadviseur bij het overleg aanwezig, incidenteel vergezeld van anderen, bijvoorbeeld van de directie Financiën.
- De frequentie van de stafvergaderingen ligt in de jaren 2000 tot de zomer van 2006 niet hoog. Aanvankelijk enkele malen per jaar, vanaf medio 2004 ongeveer maandelijks. Soms gaan geplande vergaderingen niet door. Er ontbreken ook nogal eens verslagen van het besprokene. Vanaf april 2006 zijn er ongeveer tweewekelijks stafvergaderingen.
- In de stafoverleggen overheerst de hiërarchische lijn van de wethouder die de vragen stelt en de directeur AEB die informatie geeft. Alle voorstellen, plannen en begrotingen komen vanuit AEB. In de beginfase (2001) suggereert de wethouder verschillende vormen van onafhankelijk toezicht en advies, maar die komen er niet.
- Medio 2006 treden wijzigingen op. De frequentie van het stafoverleg gaat omhoog naar wekelijks en de aandacht wordt sterk gericht op de beheersing van de inmid-

dels naar boven gekomen financiële problemen. Het kost in deze fase evenwel veel moeite en tijd om precieze informatie over de overschrijdingen op tafel te krijgen.

- De **Gemeenteraad** neemt in dit geheel een weinig centrale positie in. Hij voteert een budget voor de nieuwbouw. Maar de discussies daarover zijn weinig intensief. Ook het aanvullende krediet van 2005 wordt relatief snel verstrekt. Een grotere belangstelling van de raad wordt gewekt als in 2006 opnieuw een budgetoverschrijding en wel van beduidend grotere omvang wordt gemeld. Voor zover de commissie kan nagaan, is relevante informatie die ten stadhuize aanwezig was, in het algemeen adequaat naar de Raad(scommissie) doorgespeeld.
- De **bestuursdienst** heeft formeel tot taak toezicht te houden op de diensten en de politiek verantwoordelijken te adviseren. De wethouders waarmee de commissie heeft gesproken gaven aan er inderdaad van uit te gaan dat de bestuursdienst de diensten controleert en mede op basis daarvan de wethouder adviseert. Ook gaven zij aan zich op dat punt steeds goed bediend te hebben gevoeld. De bestuursadviseurs waar de commissie mee sprak, gaven echter aan vooral met advisering en veel minder met controle bezig te zijn geweest. Daartoe zouden de mogelijkheden gezien de beschikbare tijd en deskundigheid ook beperkt zijn.
- De **directie Financiën** (onderdeel van de bestuursdienst) heeft een specifieke controlerende en adviserende taak met betrekking tot financiële aspecten. Tegenover de commissie werd dit door betrokkenen ook bevestigd. Tegelijkertijd werd erop gewezen dat er werd uitgegaan van de gegevens die door AEB werden aangeleverd.
- Ook de taakopvatting van de **gemeentelijk accountantsdienst** (ACAM) bleek in de praktijk vooral administratief van aard. Men baseert zich in hoge mate op door de gecontroleerde dienst verstrekte gegevens en een ‘letter of representation’ van de directeur van de betreffende dienst. Een projectaudit van de HR-AVI heeft nooit plaatsgevonden. Dat gebeurt alleen als de Raad of de dienst daarom vraagt, en dat was niet het geval. De ACAM had daardoor geen beeld van hoe het HR-AVI-project in elkaar zat, welke risico’s het liep, welke overschrijdingen in tijd en budget dreigden.

De commissie is van oordeel dat de hierboven geschetste praktijk het hiërarchische model zeer kwetsbaar maakt. De facto wordt AEB nauwelijks gecontroleerd. Hiërarchie creëert afhankelijkheid, niet in het minst van de bovengeschikte. De sterke leiding van een dienst kan eigenlijk tot op zekere hoogte zijn gang gaan. Het stadhuis was meer volgend dan leidend. De aansturing was er een waarbij het bestuur het bedrijf volgde.

Er zijn weinig pogingen gedaan om toezichthouders in te schakelen of een ambtelijke stuurgroep in te stellen, zoals bij de bouw van de bestaande AVI. In 2001 suggereert de wethouder wel een Raad van Advies en later een expertteam, maar beide komen er niet. Wel komt er een tenderboard, zij het in een laat stadium en meer op initiatief van het AEB dan van het stadhuis. De tenderboard gaat bovendien voortijdig als een nachtkaars uit. In 2006 komt er – opnieuw op initiatief van AEB een externe auditor (het bureau Vaccani). Pas in het najaar van 2006 als de tijds- en budgetoverschrijdingen de pan uit rijzen, komen er vanuit de wethouder initiatieven voor meer toezicht (een bestuurlijk en een ambtelijk team, een extra adviseur, en een Raad van Advies).

Door de afstand die het stadhuis tot het project had, mede als gevolg van het sturingsmodel en de taakopvatting van betrokkenen, kon het de feitelijke vormgeving en

ontwikkeling van het project moeilijk beoordelen. De commissie maakt in dit verband de volgende observaties.

- De droom van een hoog-rendement-afvalverwerkingsinstallatie werd bedacht binnen AEB. Het initiatief lag dus niet bij de politiek. Er kon in die kring zelfs een korte aarzeling worden gehoord: moet een gemeente een dergelijk rendabel project wel entameren? Maar andere overwegingen werden snel dominanter. De gemeente Amsterdam zou in staat zijn lage afvaltarieven te hanteren. Het bedrijf zou een grotere omvang krijgen en daarmee sterker in de afvalmarkt staan. Bovendien zou het een zeer vooruitstrevend bedrijf zijn met een combinatie van technieken die elders nog nooit waren samengebracht. Amsterdam als lichtend voorbeeld, dat was een idee dat ook bestuurlijk zijn aantrekkingskracht kende. In de advisering golden strategische overwegingen, zoals de positie van AEB op de markt van afval, de milieuwinst die kon worden geboekt, de hoogte van de reinigingsrechten.
- Er werd gestuurd op tijd en kosten. Maar vanuit het stadhuis kon men het project en de voortgang ervan in feite niet beoordelen. Het bedrag van € 338 mln was een gegeven. Een krappe en, naar bleek, te krappe planning vormde een uitgangspunt. Door gebrek aan kennis was de aansturing weinig inhoudelijk. Financiële overwegingen voerden de boventoon. En omdat financiën en planning sterk met elkaar waren verbonden, ook tijdsoverwegingen. “Geen verrassingen”, riep de verantwoordelijke wethouder bij de start van het project uit. Maar dat is lastig bij een project dat niet volledig is uitontwikkeld.
- De commissie heeft de indruk dat de politiek verantwoordelijken niet wisten dat het project niet panklaar was om te worden uitgevoerd. Op het moment dat de Raad in 2003 over het hoofdkrediet besloot, stond het project nog niet volledig op papier. Er werd nog volop ontwikkeld. En dat zou ook nog een flinke tijd doorgaan. Met grote haast werden de contracten voor de grote percelen tot stand gebracht. De heistelling kwam op het bouwterrein en kon vervolgens weer verdwijnen omdat de plannen nog niet klaar waren. Het betonskelet werd massief neergezet zonder de gaten waar de leidingen door heen moesten worden gevoerd. De reden daarvoor was dat de projectleiding nog niet precies wist waar die leidingen zouden lopen. Maar de Raad en het College hadden daar geen weet van.
- Het project vertoont al scheurtjes in 2001, 2002, onder meer als risico-analyses worden gemaakt. Maar die worden gemaakt bij het bedrijf. De ambtenaar van de bestuursdienst is de enige van het stadhuis die daarbij is betrokken. Het project raakt in moeilijk vaarwater in 2003 (overhaaste en vertraagde aanbesteding en naar het oordeel van sommigen had eigenlijk op dat moment niet gestart kunnen worden, negatieve signalen van de tenderboard en de huisadvocaat van de gemeente, Nauta Dutilh). In de tweede helft van 2003 en in 2004 komt het ene na het andere signaal dat het niet goed gaat met het project. Maar van al die signalen dringt maar beperkt wat door bij de bestuurlijk verantwoordelijken. Vaak krijgt men alleen de kwartaalrapportages en pas in Q3 2004 wordt een eerste melding van vertraging en overschrijding gedaan. Dat is de overschrijding die in maart 2005 tot een extra krediet aanvraag leidt.
- Er zijn ook signalen die wel doordringen, maar door de informatiepositie en de rolopvatting ten stadhuize, komen die niet als alarmsignalen over. De vervanging in 2004 van de project-directeur zou een aanleiding voor verontrusting geweest kunnen zijn. Het voorval komt ter sprake in de wethoudersstaf AEB, maar leidt niet tot doorvragen, laat staan nader onderzoek. Ook een anonieme brief gericht aan de burgemeester van november 2004 leidt tot vragen van de wethouder. De directeur reageert sussend en de kous is af. Ook is het de vraag of er in voldoende

mate wordt gereageerd op de budgetoverschrijding die tot het aanvullend krediet van 2005 leidt. Een dramatisch voorbeeld deed zich voor in de tweede week van maart 2006. In nog geen week verschuift het beeld van de nieuwbouw van de centrale van 'we blijven binnen tijd en budget, met inspanning weliswaar, maar toch' naar 'het budget is bijna op en ook de planning gaan we niet halen'. Op dat moment is er zelfs geen idee hoeveel de overschrijding zal bedragen. Het kost het stadhuis bijna acht maanden om daarachter te komen.

- Hoewel een cruciale eis aan AEB is geweest dat het project geen verrassingen op mocht leveren, heeft het boven geschetste proces voor het stadhuis voortdurend verrassingen opgeleverd.

De commissie concludeert dat het de wethouder en de bestuursdienst aan informatie en deskundigheid ontbrak om het project te kunnen sturen, of zelfs om adequaat en tijdig te signaleren dat er problemen waren. De commissie vraagt zich af of de bestuurlijk verantwoordelijken zich voldoende hebben gerealiseerd welke risico's er aan een innovatief project van deze omvang en complexiteit zitten en wat dat voor eisen aan aansturing, toezicht en controle stelt. De commissie is van mening dat veel meer checks and balances hadden moeten worden georganiseerd.

Het vertrouwen dat de facto in het AEB gesteld werd, kwam niet uit de lucht vallen. Het AEB heeft een goede naam binnen de gemeente. De bestaande AVI wordt algemeen als een succes beschouwd en is winstgevend. Verschillende projecten zijn in het verleden met veel terecht blijkend vertrouwen naar AEB toegeschoven. Niettemin is er naar het oordeel van de commissie te snel en te zeer van uitgegaan dat AEB ook dit project zou klaren. Zoals onder meer eind 2003 in de tenderboard werd geconstateerd, AEB is goed in afvalverwerkingstechnologie, maar heeft onvoldoende ervaring in het managen van complexe bouwprojecten. Dat had ten stadhuize moeten worden gesignaleerd.

Aansturing en toezicht door AEB

Het AEB kent een directeur aan wie veel verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd. Dat wordt kenmerkend voor het Amsterdamse organisatiemodel genoemd. Er is met de algemeen directeur sprake van een eenhoofdige leiding. Wel wordt de positie van de mede-directeuren in de loop van de besproken periode versterkt en gaan zij deel uit maken van de directieraad.

De belangrijkste waarnemingen van de commissie met betrekking tot de wijze waarop AEB het project heeft aangestuurd en beheerst, zijn de volgende.

- Vanaf het eerste moment is duidelijk dat de directie van AEB het nieuwbouwproject dicht tegen zich aan wil houden. Deels is dat een gevolg van het feit dat AEB zichzelf – terecht – veel kennis en ervaring op het gebied van afvalverbranding toedicht. Maar ook is van belang de verantwoordelijken bij het AEB bij de start van het project en zelfs op het moment van aanbesteding niet precies weten hoe de HR-AVI er uit moet komen zien. Er is dan ook gedurende het project door AEB veelvuldig en gedetailleerd doorontwikkeld en bijgestuurd.
- De relatie met ICFC was problematisch. Enerzijds heeft ICFC aanvankelijk - gezien het lage bedrag waarvoor zij de gevraagde ingenieursdiensten aanbod - wellicht verondersteld dat het idee voor de HR-AVI door AEB al veel verder was uitgewerkt en daardoor – naar het oordeel van AEB – onder de maat gepresteerd.

Anderzijds reageerde AEB daarop door het project meer in de AEB organisatie te trekken, waardoor ICFC steeds meer verantwoordelijkheid kon afschuiven.

- Een van de uitzonderingen op het patroon om de zaak zo veel mogelijk in eigen huis te houden, vormde de instelling van de tenderboard in 2003. Het initiatief kwam van de AEB-directie. Maar het duurt maanden voordat de Board is samengesteld en het tot een eerste vergadering komt. Op dat moment zijn de vier centrale percelen al in procedure gezet. De Tenderboard is kritisch over de aanbestedingsprocedure. Maar evenals de Stuurgroep heeft zij weinig invloed op de gang van zaken. Uiteindelijk komt het zelfs niet tot een eindrapportage.
- Voorts is opmerkelijk dat het budget van het project zeer bescheiden wordt gehouden. Achteraf bezien blijkt de projectbegroting weinig deugdelijk. Hoewel de begroting is getoetst door Berenschot Osborne (zie hieronder), is het de vraag of AEB – met het zicht dat de organisatie op de risico's moet hebben gehad – tot een betere raming en/of kostenbeheersing had kunnen en moeten komen.
- Nog bizarder is de planning van het project. De planning ging er oorspronkelijk van uit dat de HR AVI per januari 2008 in bedrijf zou zijn. Maar dat wordt eind 2002 naar voren geschoven. De nieuwe installatie zou per januari 2006 moeten proefdraaien. Aan die vervroeging zaten onder andere financiële voordelen. Maar wie die voordelen wil behalen, moet de nodige maatregelen nemen. Niet een van de geringste maatregelen is om het ontwerp te bevriezen. Dat is echter niet gebeurd. Daarmee werd het hele project op scherp gezet. Het proces moet vanaf dat moment met stoom en kokend water worden begeleid. Het leidt tot een verlies aan procesmatigheid. De delen van het project lijken van elkaar los te raken in plaats dat zij intenser met elkaar worden verbonden.
- De organisatie van het project is in belangrijke mate een zaak van de leiding van het AEB en de projectleider. De relatie tussen die twee is uitstekend. De projectleider wordt voortdurend gedekt door de directie, ook als hij zijn positie steeds centraler wil maken. Maar inmiddels zijn er aanzienlijke botsingen met andere leidinggevenden van het project. In de eerste plaats met een aantal AEB-ers die aan de wieg van het project hebben gestaan. Een voor een haken zij af, zeker nadat de interne stuurgroep wordt opgeheven. In de tweede plaats ontstaan er spanningen-met de leiding van ICFC. Dat leidt ertoe dat medio 2003 wordt besloten dat individuele werknemers van beide ingenieursbureaus in dienst van het AEB worden genomen[32]. De naam ICFC mag zelfs niet meer gebruikt worden. Ook deze kunstmatige ingreep leidt niet tot verbeteringen in het project. In maart 2004 bepleit het consortium van Fichtner en CUMAE een freeze van het project, omdat communicatie en verantwoordelijkheden volstrekt door elkaar heen lopen. ICFC wordt nog geen twee maanden later in ere hersteld. Sterker nog, de taak van het consortium wordt zelfs uitgebreid. In de derde plaats doen zich conflicten voor met de in augustus 2003 aangetreden projectdirecteur. Er worden tal van metaforen bedacht om de functies van projectleider en projectdirecteur in ieder geval in taal van elkaar te kunnen onderscheiden. Maar de botsingen blijven. Dat verandert niet als in de loop van 2004 van projectdirecteur wordt gewisseld. Pas in de loop van 2005 komt er enige orde in de organisatie. Desondanks is vanaf mei 2006 sprake van twee project-directeuren, waarvan de een hiërarchisch ondergeschikt aan de ander wordt verondersteld te zijn. Die situatie duurt tot de komst van ABB Lummus in oktober 2006 voort.

[32] Dat is althans de visie van ICFC. Anderen betwijfelen of er ICFC'ers door AEB in dienst zijn genomen.

Het lijkt de commissie helder dat de wens van de directie van het AEB om leading te zijn bij de nieuwbouw van de centrale de organisatie het project geen goed heeft gedaan. Dat kan als volgt worden geconcretiseerd:

- Een belangrijk deel van de doorontwikkeling moet naar het inzicht van de commissie op het conto van de staande organisatie van AEB worden geschreven. Daarbij zijn in het bijzonder medewerkers van de directeur Operaties betrokken. Daar is ook veel voor te zeggen. Zij kunnen hun praktijkervaring van het runnen van de bestaande centrale kwijt bij de constructie van de nieuwe. De nieuwe centrale kan daardoor alleen maar beter worden. Merkwaardig is alleen dat zij daar mee door blijven gaan als het project al is begonnen en dat de directie hen niet terug fluit. De commissie heeft weliswaar begrepen dat de betrokken medewerkers bij en voor de duur van het project waren gedetacheerd en ook van daaruit werden betaald, maar constateert toch dat een duidelijke scheiding van de rollen van opdrachtgever en uitvoerder van het project daarmee ontbreekt.
- De directeur Financiën is verantwoordelijk voor de financiële rapportages die van het AEB naar het stadhuis gaan. Uit deze rapportages valt de naderende budgetoverschrijding (met name die van 2006) niet af te leiden. Ook niet nadat nieuwe financieel deskundigen zijn aangetrokken. De commissie kan niet anders dan concluderen dat het AEB wat dat aangaat de zaak niet op orde had.
- Door de wijze van opereren van AEB kwam het bedrijf als opdrachtgever steeds meer in de rol van hoofdaannemer terecht. Nog afgezien van de vraag of het Afvalbedrijf daarvoor over de nodige know how beschikte, grepen ICFC en ook anderen dat aan om hun verantwoordelijkheid voor overschrijdingen en vertragingen te ontkennen. In feite kwamen de risico's van het project zo steeds meer bij de opdrachtgever te liggen.

Naar het oordeel van de commissie was er dan ook geen sprake van goed opdrachtgeverschap. Met goed (publiek) opdrachtgeverschap is niet verenigbaar de voortdurende verwarring van rollen en het voortdurend onder druk zetten van de opdrachtnemer.

De rol van externe adviseurs

Een belangrijk deel van het project is gerund door extern ingehuurden, zowel bij de directie van AEB als bij de projectorganisatie. Daar zaten gerenommeerde adviesbureaus bij. Maar opmerkelijk is het aantal, wat in de branche wordt genoemd, eenpitters of zzp'ers dat bij het project wordt betrokken. Een deel van hen werd ingehuurd omdat zij bekend waren bij de directie van AEB.

De adviesbureaus doen hun werk, maar vaak ook niet meer dan dat. Zij verhinderen niet dat het project in grote problemen komt. Zo heeft het voor de investeringsraming verantwoordelijke bureau veel risico's voor budgetoverschrijding onderkend. Maar toen er op zijn opmerkingen niet werd gereageerd, heeft het de zaak – na een gesprek op directeursniveau, op zijn beloop gelaten. Het wist dat de begroting die aan de kredietaanvrage van 2003 ten grondslag lag, een magere fundering kende. Maar door opmerkingen te maken over het ontbreken van relatief onbeduidende posten werd de indruk gewekt dat de rest van de begroting een solide financiële basis kende. Van een eerder gehouden risicoanalyse is in het rapport niets terug te vinden..

In professioneel opzicht is hier sprake van een wel heel terughoudende taakopvatting, zo niet van ernstige tekortkomingen. De zzp'ers blijken in het project een wankele machtsbasis te hebben. Die uitspraak zegt niets over hun persoonlijke verdiensten.

Maar alles over hun afhankelijkheid van hun opdrachtgever, de projectdirectie van de HR-AVI. Waar de bureaus hun machtsbasis niet gebruiken, ontbreekt die bij de zzp'ers. Per saldo schieten beide typen adviseurs tekort.

9. Conclusies

Op basis van haar reconstructie van het verloop van het project en op basis van haar analyses concludeert de commissie dat de overschrijdingen in tijd[33] en geld[34] bij het HR-AVI-project deels zijn terug te voeren op een oorspronkelijke raming waarin ten onrechte geen rekening is gehouden met risico's die wel degelijk voorzien werden. Belangrijker is echter dat veel van die risico's zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Voor een zeer groot deel zijn deze overschrijdingen te wijten aan de wijze waarop het project is aangestuurd en gemanaged.

Meer specifiek formuleert de commissie de volgende bevindingen.

Algemeen

1. Het HR-AVI-project was en is nog steeds een mooi project. Het lijkt op een zeer milieuvriendelijke wijze en tevens goedkoop afval te kunnen verwerken. De commissie is – voor zover zij de techniek kan doorgronden – zeer onder de indruk geraakt van het concept en van het commitment van betrokkenen daaraan. Hun enthousiasme werkte aanstekelijk.

2. De financiële rentabiliteit is echter door het verloop van het project onder druk komen te staan. De investeringskosten zijn uiteindelijk ruim 42% hoger dan de oorspronkelijke raming en bijna 34% hoger dan het verstrekte hoofdkrediet. Een benadering op basis van de Total Costs of Ownership (TCO)leidt overigens wellicht tot een minder negatief beeld.

3. De commissie vraagt zich af of de beheersing van dergelijke projecten door het bestaan van vaste kredieten niet juist wordt bemoeilijkt, omdat er een druk is overschrijdingen te verbloemen of te verschuiven zolang dat mogelijk is. Bovendien verschijnen overschrijdingen welhaast per definitie als probleem, terwijl dat vanuit het oogpunt van Total Costs of Ownership of kwaliteit niet altijd het geval hoeft te zijn.

4. De commissie heeft geconstateerd dat een goed geordend, compleet en toegankelijk archief over de HR-AVI ontbreekt, met name waar het de informatieuitwisseling en aansturingsrelaties tussen AEB en project en tussen gemeentebestuur en AEB betreft.

[33] Zie bijlage 3 voor een overzicht van vertragingen en verschuivingen in de planning
[34] Zie bijlage 3 voor een overzicht van de wijzigingen in de investeringskosten en bijlage 5 voor een opsplitsing van de overschrijdingen over verschillende onderdelen.

5. De aanbevelingen van de commissie Herweijer in 1988 en inzichten uit de literatuur over management van complexe projecten zijn onvoldoende in de organisatie en het management van het project betrokken. Datzelfde geldt voor een aantal aspecten van de organisatie bij de bouw van de bestaande AVI en een aantal principes die in de oorspronkelijke plannen voor de HR-AVI werden verwoord. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:
    - De instelling van een ambtelijke stuurgroep
    - De leiding van het project onderbrengen bij een sterk extern ingehuurd (consortium van) projectmanagementbureau(s)
    - De inbreng van de gebruikersorganisatie reguleren
    - Het design van het project bevriezen voordat met de bouw wordt begonnen

Projectmanagement

6. In de planning van het project is onvoldoende rekening gehouden met aanpassings- en afstemmingsproblemen – en het daarmee verbonden tijdsbeslag – die, gezien de complexiteit en de aanpak van het project te verwachten waren, zij het niet in concreto te voorzien.

7. Hoewel er bewust voor een krappe planning is gekozen, heeft het tijdsmanagement veelal weinig prioriteit gekregen. Dit kwam tot uiting in:
    - De vertraging bij de aanbesteding doordat de stukken tijdens het traject moesten worden aangepast
    - Het ontbreken van fasedocumenten en daaraan gekoppelde besluitvorming
    - De gecomprimeerde planning waardoor zaken die logischerwijze na elkaar hadden moeten plaatsvinden gelijktijdig gebeurden
    - Het schrappen van onderdelen, om budgettaire redenen, die later noodzakelijkerwijze toch weer toegevoegd moesten worden
    - Een te geringe aandacht voor interfacemanagement.

8. Aanvankelijk is er zeer krap en vooral zeer optimistisch begroot. Een groot deel van de gesignaleerde – maar niet in de begroting opgenomen – risico's heeft zich in het vervolg van het project nadrukkelijk gemanifesteerd.

9. De keuze voor perceelsgewijze aanbesteding is te zeer alleen gebaseerd op de eerdere ervaring die daarmee was opgedaan. Onvoldoende is nagegaan of en onder welke condities deze aanpak voor het huidige project adequaat was. De commissie sluit niet uit dat er geen werkbaar alternatief was, maar is van mening dat de gemaakte keuze ook in dat geval onvoldoende is meegenomen in de opzet van de projectorganisatie en het projectmanagement.

10. Taken, bevoegdheden en rollen van de verschillende bij het project betrokkenen waren formeel, maar vooral in de praktijk, zodanig onhelder gedefinieerd dat in feite vaak heel onduidelijk was wie verantwoordelijk was voor de kwaliteit, planning en financiële beheersing. Daarmee ontstonden extra risico's die zich wat tijd en geld betreft ook hebben gemanifesteerd.

11. Voortdurend is tijdens de aanbesteding en bouw het project aangepast. Daarbij is onduidelijk wat voor type wijziging het betrof, omdat uitsluitend de term scopewijziging werd gebruikt. Bovendien was niet helder waar in de organisatie de besluitvorming daarover berustte.

12. Het Afvalenergiebedrijf is de facto als hoofdaannemer opgetreden zonder daarvoor de know how te hebben.

13. De problematische relatie tussen AEB en ICFC, met in de periode 2003-2006 de projectdirecteur als derde partij, is onvoldoende geadresseerd. De formele en de feitelijke relatie tussen ICFC en AEB was zodanig dat een optimale samenwerking onmogelijk was.

14. Opmerkelijk is dat verschillende organen die een sturende, adviserende of controlerende functie hadden, op een bepaald moment om niet geheel duidelijke redenen ophouden te bestaan. Ook valt op dat de algemeen directeur en tot 2005 ook de projectleider de facto veel kunnen beslissen, maar dat de rol en verantwoordelijkheid van andere betrokkenen binnen AEB veel schimmiger is. Duidelijk lijkt wel dat een aantal van hen geen verantwoordelijkheid genomen heeft.

15. Ook externe adviseurs, zowel zzp'ers als bureaus, die wel problemen signaleerden, stelden die doorgaans minder indringend aan de orde dan van professionals mag worden gevraagd.

16. De combinatie van de grote autonomie voor AEB en de wijze waarop AEB in de praktijk bij het project betrokken was, brengen met zich mee dat er van goed (publiek) opdrachtgeverschap geen sprake was.

Aansturing door het stadhuis

17. Er bestaat bij de commissie gegronde twijfel of de relatie tussen stadhuis en diensten het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid in voldoende mate faciliteert. Te veel is vertrouwd op een enkelvoudige hiërarchische lijn. Maar de keten breekt bij herhaling.

18. De goede naam van het Afvalenergiebedrijf, de gezagvolle directeur, het feit dat voor de tweede keer een afvalverwerkingsinstallatie werd gebouwd, het vooruitzicht dat het project nog rendabeler zou zijn dan de eerste AVI, dat de gemeente Amsterdam koploper zou zijn in de wereld van het afval en dat het concept van de nieuwe installatie zelfs aan het buitenland verkocht zou kunnen worden, het zijn allemaal factoren die ertoe leidden dat het bestuur niet scherp was en de controle op het project onder de maat.

19. Niet alleen was er ten stadhuize onvoldoende capaciteit en deskundigheid om het project echt te volgen, maar er is ook niet op toegezien dat er intern en extern voldoende checks and balances werden georganiseerd en er goede risicoanalyses plaatsvonden

20. Niemand kan dit soort complexe projecten in hun totaliteit overzien. Vertrouwen op andere instanties en personen is dan ook noodzakelijk om ze tot een goed ein-

de te kunnen brengen. Vertrouwen zonder check of de persoon of instantie waarin vertrouwen wordt gesteld voldoende overzicht, een positie en een wijze van opereren heeft om dat vertrouwen waar te (kunnen) maken, is vermetel. De commissie heeft dergelijk vermetel vertrouwen in en om dit project veelvuldig aangetroffen:

- de wethouder vertrouwt erop dat de bestuursdienst controleert; betrokken bestuursdienstambtenaren zien zichzelf meer als beleidsadviserend en hebben ook slechts beperkte informatie en deskundigheid om te kunnen controleren
- de ACAM en de directie Financiën gaan in hoge mate af op gegevens die ze van AEB krijgen. Alleen als er expliciet om nader onderzoek of advies wordt gevraagd, probeert men enigermate achter de cijfers te kijken. Dergelijke vragen zijn niet gesteld. De directie Financiën vertrouwt bovendien sterk op het toezicht dat door de financieel directeur AEB wordt uitgeoefend. Deze geeft echter tegenover de commissie aan wel de rekeningen te betalen, maar niet de werkelijkheid daarachter te kunnen overzien. Wel zijn er, bijvoorbeeld in 2004, kritische vragen aan AEB gesteld over de kwartaalrapportage.
- geruststellende antwoorden op vragen die in de wethoudersstaf aan de orde komen, lijken – tot de zomer van 2006 – snel geaccepteerd te worden.

De commissie constateert dat geen van de betrokkenen ten stadhuize de grote overschrijdingen voor maart 2005 respectievelijk zomer 2006 heeft zien aankomen, terwijl de oorzaken daarvan veel eerder in de tijd lagen.

21. Er is zowel binnen het project als door de directie van het AEB, wethouder en bestuursdienst onvoldoende gereageerd op diverse en veelvuldige signalen over problemen in het project. Een groot deel van die signalen drong zelfs niet tot het stadhuis door. Een belangrijke vraag is: waarom niet? Vermetel vertrouwen, vermetel zelfvertrouwen, gebrek aan georganiseerd wantrouwen of onzorgvuldigheid? Het feit dat doorgaans alleen kwartaalverslagen, mondelinge verhalen dat het goed ging en enkele signalen over problemen nadat het echt was misgegaan, de enige informatie leek, geeft te denken.

22. Telkens weer werd het bestuur ten aanzien van dit project verrast. Die verwarring heeft het over zichzelf afgeroepen, omdat geen checks and balances rond dit project zijn ingebouwd.

10. Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen.

1. Publieke organisaties dienen te beschikken over een geordend, compleet en systematisch archief. Dat geldt ook voor de gemeente Amsterdam. Gestreefd dient te worden naar een transparante flow van documenten. De moderne informatietechnologie biedt daar ook de kansen voor, bijvoorbeeld in de vorm van projectwebsites. Daarmee kan het archief (of een relevant deel daarvan) bovendien gemakkelijk toegankelijk worden gemaakt voor geautoriseerde ambtenaren ten stadhuize, externe adviseurs, evaluatiecommissies en dergelijke. De technologie biedt bovendien mogelijkheden tot een betere controle van gemeentelijke diensten.

2. Bestuurlijk verantwoordelijken dienen de geschiedenis van hun stad te kennen. Het is niet de eerste keer dat een afvalverwerkingsinstallatie wordt gebouwd. Het is ook niet de eerste keer dat een dergelijke grote investering wordt gedaan. Het is ook niet de eerste keer dat een dergelijk project een aanzienlijke overschrijding in tijd en geld vertoont. De kennis uit het verleden dient beter te worden bewaard en te worden gebruikt.

3. Voor een deel kunnen de aanbevelingen van de commissie Herweijer die in 1988 de bouw van de Stopera onderzocht, worden herhaald. De commissie heeft daarbij in het bijzonder het oog op de positie van het projectmanagement, de regulering van de inbreng van de staande organisatie, de fasering van het project met behulp van fasedocumenten, een realistische begroting en een stevige investering in directievoering.

4. Met de aanbevelingen van het rapport van de commissie-Herweijer had meer binnen de organisatie van de gemeente Amsterdam moeten gebeuren. Gezamenlijk met de aanbevelingen in dit rapport dient het tot institutionalisering van de adviezen te komen. Het College draagt de verantwoordelijkheid voor die institutionalisering. De Bestuursdienst zou daar een professionele bijdrage aan dienen te leveren.

5. Meer dan nu het geval is dient de organisatie van de gemeente Amsterdam checks and balances te kennen. De organisatie is nu te afhankelijk van enkelvoudige koppelingen. Een zwakke schakel is er de oorzaak van dat de hele keten breekt. Dit risico dient in de organsiatie van de gemeente te worden ondervangen.

6. De relatie tussen de bestuurlijke organisatie en de diensten is aan heroverweging toe. De controletaak van het stadhuis dient te worden versterkt. De ambtenaren behoren daar meer dan alleen beleidsadviseur te zijn.

7. De gemeentelijke accountantsdienst doet er goed aan zijn werkwijze te heroverwegen. De dienst kan niet volstaan met aangedragen informatie. Zij dient ook zelfstandig en uit eigen beweging onderzoek te verrichten.

8. De Amsterdamse Rekenkamer zou meer aandacht kunnen hebben voor grote projecten. Dat zijn immers zaken die niet elke dag gebeuren.

9. Een perceelsgewijze aanbesteding is bij complexe projecten een mogelijkheid. Maar dat vereist een bijpassende, sterke projectstructuur en een adequaat risico- en interfacemanagement.

10. Het is bij projecten als het onderhavig van belang dat van meet af aan duidelijk is of gestuurd wordt op programma, planning en budget of dat wordt uitgegaan van TCO. Ook zijn tussenvormen denkbaar. Zo kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van een bepaald krediet, maar worden vastgelegd dat wijzigingsvoorstellen zullen worden gedaan als nu extra investeren in onderdelen een aantoonbaar voordeel oplevert in de TCO

11. Grote, complexe projecten kunnen niet alleen worden uitgevoerd op basis van inzichten van technisch ontwerpers, de staande organisatie en het inhuren van bekenden. Er hoort kracht en tegenkracht in het project te worden georganiseerd.

12. Het gemeentebestuur en de dienst dienen inhoudelijk veel kritischer te zijn ten aanzien van de (advies)bureaus die het inhuurt (niet alleen selecteren op basis van de prijs). Te veel overheerst de sfeer van het doen van een beroep op een ‘uitzendbureau’ aan de kant van de gemeente en de dienst en de houding van ‘uurtje, factuurtje’ aan de kant van de (advies)bureaus.

13. De gemeente dient meer aandacht te besteden aan goed opdrachtgeverschap. Goed publiek opdrachtgeverschap is zeker een vereiste in een situatie waarin opdrachtgever en opdrachtnemer een traject afleggen, dat geen van beide vooraf geheel kennen. Een dergelijke situatie veronderstelt vertrouwen in plaats van command and control, samenwerking in plaats van het uiten van dreigementen. Het is het contrapunt van: wie betaalt, bepaalt. Het bestuurlijk apparaat zal in goed opdrachtgeverschap getraind moeten worden.

14. De commissie beveelt het College aan zo snel mogelijk tot publicatie van dit rapport over te gaan. De publieke functie van dit soort onderzoek brengt dat met zich mee. Bovendien kunnen al degenen die met grotere projecten in de publieke sector bezig zijn er mogelijk hun voordeel mee doen.

Bijlage 1: protocol

Protocol voor de Onderzoekscommissie nieuwbouw HR-centrale bij het Afvalenergiebedrijf (AEB).

1. Algemeen

De onderzoekscommissie HR-centrale (hierna: de Commissie) bestaat uit 3 leden, te weten de heren Prof. Dr. A.B. Ringeling (voorzitter), G.L. Westerveld en Prof. mr. J.M. Hebly,
Dr. F.B. van der Meer is als secretaris aan de Commissie verbonden.

De Commissie en de secretaris zijn onafhankelijk. De Commissie onderzoekt de gang van zaken rond de (overschrijdingen bij de) nieuwbouw van de HR-centrale. Het College van Burgemeester en wethouders van Amsterdam is opdrachtgever voor het onderzoek.

Aan de Commissie zijn de volgende vragen gesteld:

6. De Commissie wordt verzocht een feitenrelaas te maken vanaf de (voorbereiding van de) start van het project en daarbij specifiek aandacht te schenken aan:

a. Het proces van de besluitvorming;
b. De ambtelijke en bestuurlijke inbedding van het project;
c. De modaliteiten van het project (zoals Programma van Eisen, planning, budget);
d. De informatievoorziening over het project richting gemeentebestuur.

7. Kan de Commissie op basis van het resultaat van a t/m d conclusies trekken en een oordeel geven?

8. Is de Commissie, op basis van haar werkzaamheden, in staat aanbevelingen te formuleren die er toe kunnen leiden dat door de gemeente geïnitieerde projecten in de uitvoering tot een beter resultaat leiden?

De (voorzitter van de) Commissie heeft op 20 december 2006 zich bereid verklaard het onderzoek te leiden. De Commissie streeft er naar het rapport van haar bevindingen uiterlijk 1 juni 2007 aan de opdrachtgever aan te bieden.

De opdrachtgever regelt afdoende ruimte voor het houden van interviews en het bewaren van archief. Ook zullen telefoon en computer e.d. worden geïnstalleerd.

De Commissie kan, indien noodzakelijk, externe deskundigen inhuren voor het inwinnen van specifieke (technische) adviezen. Dit wordt tevoren met de opdrachtgever afgestemd.

De honorering van de Commissie is in bijgaand addendum opgenomen.

In dit protocol wordt de werkwijze van de Commissie voor de contacten met gemeentelijke instanties en personen beschreven.

2. Werkwijze van de Commissie

Bij de uitvoering van haar werkzaamheden betracht de Commissie de nodige zorgvuldigheid door de aan haar bekend gemaakte feiten op juistheid en volledigheid te toetsen, een en ander voor zover deze feiten voor het onderzoek en de conclusies daaruit relevant zijn.
De relevante feiten worden objectief en grondig geanalyseerd.
De uiteindelijke bevindingen zullen op een voor ieder duidelijke wijze worden gepresenteerd. Daarbij zal recht worden gedaan aan eventuele verschillende zienswijzen.

De Commissie heeft niet tot taak een oordeel uit te spreken over de schuldvraag indien haar van gemaakte fouten zou blijken.

Zo mogelijk doet de Commissie aanbevelingen voor de toekomst.

3. Het verzamelen van feiten en informatie

Het College wijst een contactpersoon aan (dit zal tot nader order de heer R. Soehawan van de directie SB/afdeling FI zijn) die op verzoek van de Commissie (gemeentelijke) instanties en/of individuele ambtenaren opdraagt aan de Commissie de door haar gevraagde informatie te verstrekken.

Alle verzoeken om informatie (dossiers en overige stukken) worden, indien die informatie niet reeds rechtstreeks van instanties of ambtenaren is verkregen, tot de contactpersoon gericht. Deze verzoeken dienen te worden gehonoreerd.

De gemeente zal de bij de nieuwbouw van de HR-centrale betrokken (markt)partijen op de hoogte stellen van het onderzoek van de Commissie en deze verzoeken, indien zij door de Commissie worden benaderd, zonder terughoudendheid aan het onderzoek van de Commissie mee te werken.

De Commissie kan door tussenkomst van de contactpersoon afspraken maken voor een interview met personen. De contactpersoon verstrekt aan betrokkene een exemplaar van dit protocol.
Ter voorbereiding op een gesprek zullen, zo enigszins mogelijk, de vragen op voorhand aan de te interviewen persoon worden toegezonden, doch in ieder geval zal een aanduiding van het gespreksonderwerp worden gegeven. Dit betekent niet, dat het gesprek bij voorbaat is beperkt tot de vooraf toegezonden vragen of het aangeduide gespreksonderwerp.

De secretaris van de Commissie is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en vormt in eerste instantie het aanspreekpunt voor de contactpersoon van het College.

Van de interviews die de Commissie houdt wordt een verslag gemaakt dat binnen drie dagen aan de geïnterviewde wordt voorgelegd ter controle. Het verslag hoeft geen woordelijk verslag te zijn, maar zal de essentie van het gesprek weergeven en het zal louter dienen voor intern gebruik door de Commissie. Het verslag zal, zonder tussenkomst van anderen, door de secretaris van de Commissie aan de geïnterviewde worden toegezonden.

4. Geheimhouding

Alle informatie – waaronder overgelegde documenten, interviews, interviewverslagen en op band vastgelegde interviews – is vertrouwelijk, tenzij vooraf uitdrukkelijk en schriftelijk door het College is aangegeven dat (een deel van) de informatie niet vertrouwelijk is. Ten aanzien van deze vertrouwelijke informatie dient strikte geheimhouding in acht te worden genomen. Dit geldt ook als informatie van derden afkomstig is en een gemeentelijk belang aan de orde is.

Mocht de Commissie de door het College opgelegde vertrouwelijkheid/geheimhouding ten aanzien van overgelegde stukken willen opheffen, dan dient de Commissie daarvoor toestemming te vragen bij het College.

Geheime (Kabinet) documenten mogen wel in essentie worden weergegeven in het eindrapport, maar er mag niet uit worden geciteerd.

De geïnterviewde personen mogen niet met naam en toenaam worden genoemd in het eindrapport doch slechts bij functie.

Derden, niet in dienst van de gemeente, die op verzoek van de Commissie kennis nemen van vertrouwelijke informatie, ondertekenen een geheimhoudingsverklaring. In deze verklaring zal in ieder geval worden opgenomen dat alle informatie met betrekking tot het onderzoek, schriftelijk, mondeling, elektronisch dan wel anderszins, waarvan een derde tijdens het onderzoek kennisneemt, als vertrouwelijk wordt beschouwd en niet met anderen dient te worden gedeeld.

Bij het aanbieden van het rapport aan het College zal het College beslissen over opheffen van de vertrouwelijkheid van informatie die is opgenomen in het rapport. Het College zal de vertrouwelijkheid in ieder geval niet opheffen voor zover in het rapport is geciteerd uit geheime documenten.

5. Voortgang en dossiervorming

Gedurende de loop van het onderzoek vormt de Commissie een onderzoeksdossier.
Het onderzoeksdossier bestaat in elk geval uit:

1. Onderzoeksopzet en schriftelijke correspondentie hierover met betrokkenen;
2. Alle tussentijdse notities m.b.t. informatieverzameling en analyse;
3. Geheimhoudingsverklaringen;
4. Eindrapport;
5. Een evaluatie door de Commissie van haar werkzaamheden.

6. Rapportage

Het uitgangspunt in de rapportage is transparantie. Het moet helder zijn hoe de Commissie tot haar eindoordeel is gekomen. In de rapportage wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen feiten, bevindingen, conclusies en aanbevelingen..
De Commissie is eindverantwoordelijke voor de inhoud van het rapport.

7. Zienswijze College van Burgemeester en wethouders

Het College heeft de mogelijkheid om zijn bestuurlijke zienswijze op het eindrapport kenbaar te maken. Dit houdt tevens in dat het College de mogelijkheid heeft de Commissie te attenderen op naar zijn oordeel niet juist weergegeven inhoudelijke feiten. De Commissie zal daar op haar beurt op kunnen reageren.

8. Openbaarmaking, publicatie en publiciteit

De Commissie maakt geen gegevens, noch tussen - of eindconclusies of bevindingen openbaar zonder tevoren de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van het College te hebben verkregen.
Het College beslist over het al dan niet openbaar maken van het eindrapport. Indien wordt besloten tot openbaarmaking, dan wordt in overleg met de Commissie besloten over de wijze waarop openbaarmaking plaatsvindt. Wanneer het rapport vertrouwelijke informatie of namen van ambtenaren bevat, wordt het rapport niet openbaar gemaakt dan nadat deze onderdelen daaruit zijn verwijderd. Wanneer het rapport openbaar zal worden gemaakt dan bevat dat tevens de (eventuele) zienswijzen van het College.

Amsterdam, januari 2007

De Burgemeester van Amsterdam,

Mr. J. Cohen

De leden en secretaris van de Onderzoekscommissie HR-centrale.

Prof. Dr. A.B. Ringeling Voorzitter	dr. F.B. van der Meer Secretaris
G.L. Westerveld (lid)	Prof. Mr. J.M. Hebly (lid)

Bijlage 2: chronologisch overzicht

- In de periode 1997-1999 vindt er ideeënvorming over een nieuwe AVI plaats binnen AEB.
- 21 juli 2000 haalbaarheidsstudie door een AEB-werkgroep onder leiding van de algemeen directeur. De werkgroep wordt door een consultant van Berenschot Osborne ondersteund. De studie verwijst naar strategische analyses aan het eind van de jaren 90 waaruit noodzaak strategische positieverbetering zou blijken. Dat leidt tot een keuze voor een HR-AVI De geschatte kosten bedragen *f* 400 mln. Er is een onderzoekskrediet nodig van *fl* 4,3 mln. De verwachting dat er in 2005 een vrije markt ontstaat waarop AVI's internationaal moeten concurreren. Overweging bij keuze bouworganisatie en wijze van aanbesteding is: invloed en benutting van kennis en ervaring AEB ; daarom aanbesteding in percelen (daarmee is kennelijk eerder goede ervaring opgedaan).. Als projectorganisatie wordt voorgesteld een consortium van externe bouwmanagementbureaus en leden projectmanagementbureau AEB, aangestuurd door een ambtelijke stuurgroep.
- 7 november 2000: conceptrapport Deloitte & Touche over strategische positie AEB
- 15 december 2000 notitie met voorstel inrichting projectorganisatie, geënt op de projectorganisatie van de bestaande AVI-West
- februari 2001: Deloitte & Touche en Bakkenist brengen rapport [stuk niet aangetroffen in archieven] uit over strategische positie GAA en GDA: noodzaak tot uitbreiding capaciteit afvalverbranding
- 26 maart 2001 wethoudersstaf GDA, onder meer over proactieve dienstverleningsconcept. De wethouder is heel positief en wil een Raad van Advies
- op 5 september 2001 stelt de GR € 2,2 mln beschikbaar voor een technisch voorontwerp en daarvoor benodigd onderzoek. De start van de bouw werd voorzien in november 2003 en de ingebruikstelling in februari 2008 [Volgens een van onze respondenten uit de staande AEB-organisatie was de investeringsraming op dit moment € 230 mln]
- 17 september 2001 aanbestedingsstukken ingenieursdiensten gereed
- 19 oktober 2001 eerste bijeenkomst stuurgroep GDA
- 30 oktober 2001 wethouders-staf. Punt 'raad van advies' (zie 24 maart 2001) komt niet terug. Wel, onder het agenda punt 'toezicht op GDA' een expertteam, kennelijk samen te stellen door de algemeen directeur AEB en in zijn bijzijn vergaderend
- 3 december 2001 Intentieverklaring AEB om met ICFC als ingenieursconsortium in zee te gaan voor deelopdracht 1 (compleet voorontwerp en aanbestedingsgerede bestekken voor de hoofdpercelen)
- 4 december 2001 1e vergadering ambtelijke stuurgroep
  - presentatie en discussie over doelstellingen HR-AVI
  - discussie over modulaire bouw, met als optie de installatie als één module in bijv. Taiwan te laten bouwen en door Smit Tak te laten verslepen.
- 15 januari 2002 4e vergadering stuurgroep GDA [verslagen van de 5e, 7e en 8e vergadering ontbreken]
  - discussie over organogram
  - stuurgroep adviserend [overigens wordt er in volgende verslagen voortdurend over beslissingen gesproken]
- 22 januari 2002 wethoudersstaf GDA. [verslag niet aangetroffen]
- 24 januari 2002 overeenkomst AEB met ICFC
- 20 februari 2002 2e vergadering ambtelijke adviesgroep (eerder genoemd: 'ambtelijke stuurgroep')
- 28 februari 2002: Wandschneider+Gutjar levert conceptueel ontwerp [stuk niet aangetroffen]

- 4 april 2002: Programma van eisen (W+G en GDA). Zal zonodig tot aanvang feitelijke bouw worden aangepast.
- 14 mei 2002 3e vergadering ambtelijke adviesgroep
- Juli 2002: moratorium op bouw AVI's wordt opgeheven
- 7 augustus 2002, 11e vergadering stuurgroep GDA
  - besluit HR-variant te ontwikkelen
  - besluit projectdirecteur aan te stellen; directeur GDA is opdrachtgever
- 28 augustus 2002 voortgangsrapportage AEB: onderzoeksfase blijft binnen budget.
- 4 september 2002 4e vergadering ambtelijke adviesgroep
- 13 september 2002 risicoanalysesessie over capaciteitsuitbreiding bij TG. [Verslag d.d. 30 september 2002]
  Voor de belangrijkste geïdentificeerde risico's worden tegenmaatregelen genoemd. Voor de realisatiefase zijn die risico's:
  - geen tijd om vraagstukken tijdstechnisch goed uit te diepen
  - gebrekkige interactie project met bestaande AVI
  - te weinig tijd om hele plan nog eens goed te doordenken
  - hoge aanbiedingen in offertestadium
  - verwerven terrein niet mogelijk
  - geen vervolgkrediet
  - te hoge prijs van realisatie/realisatie boven begroting
  - vergunningsgoedkeuringsprocedures/vergunningen worden niet verleend

  Bij de exploitatiefase wordt nog als risico genoemd:
  - te late inbedrijfstelling
- 27 september 2002 concept bedrijfsplan HR-AVI
  - uit markanalyse medio 1999 is gebleken dat uitbreiding met 500.000 ton economisch en technisch realiseerbaar is binnen het concept meer uit afval halen met minder milieubelasting
  - strategische doelen:
    - beste milieuprestatie in Europa
    - Europese kostprijsleider
    - optimale ontplooiing en doorstroming medewerkers
    - service-organisatie voor stedelijke afval- en energievraagstukken
  - uitgewerkt in groot aantal doelen
  - positionering in Nederlands beleid
  - omvang van de markt zal zeker niet kleiner worden. Vergroting, tot wellicht het viervoudige van de huidige vraag is meer dan waarschijnlijk (inclusief afvalstromen uit buitenland).
  - technische alternatieven
  - projectorganisatie
    - projectdirecteur met staf, directe lijn naar directeur AEB, verantwoordelijk voor totale projectmanagement, bouwkostenbewaking, contractmanagement, projectplanning, beoordeling en administratie meer- en minderwerk
    - directeur AEB wordt geadviseerd door ambtelijke adviesgroep (AAG) en stuurgroep AEB (SG)
    - samenwerking met ICFC wordt voortgezet; in uitvoeringsfase doet ICFC bouwdirectie
    - eerst aanbesteding ketel, rooster, rookgasreiniging, energieopwekking. Later de rest (waaronder civiel) als maatwerk [overigens worden de overige percelen, de civiele bouw voorp, al aanbesteed terwijl er nog, in samenwerking met de contractors van de kernpercelen, verder ontworpen wordt].
    - gefaseerde en perceelsgewijze aanbesteding beperkt kosten en verhoogt de mogelijkheid van kostenbeheersing. De prognoses worden steeds zekerder.

  - aanbestedingsprocedure
- 30 september 2002 MER [stuk niet aangetroffen]. Daarin onder meer: doorstroomkoeling goed mogelijk
- 30 september 2002 rapportage TG over risico's
  - afgezien van faillissement aannemers geen bovenmatige juridische risico's
  - financieel wordt risico beperkt door een realisch-conservatieve begroting en fixed-pricecontracten. Wel risico omdat AVI en AVI-HR financieel gescheiden zijn. Daarover wordt met fiscus overlegd. Exploitatierisico reduceren door langlopende contracten en 'kostprijsleiderschap'
  - project organisatorisch en technisch goed doordacht
- 9 oktober 2002 15e vergadering stuurgroep AEB [verslag van de 14e vergadering ontbreekt]
  - investering wordt *f* 395 mln. Eerder geraamde *f* 335 mln was te laag [vermoedelijk is hier € i.p.v. *f* is bedoeld]
- 9 oktober 2002:notitie van bestuursadviseur aan directeur ROIB
  - DTB suggereert dat bij oriëntatie op bedrijfsafval GDA geen gemeentelijke dienst kan blijven. GDA is het daar niet mee eens.
  - HR-C is investering van nationaal belang, maar het is de vraag wat A'dam ervoor terugkrijgt.
  - positieve verwachtingen van exploitatie
- 11 oktober 2002 5e vergadering ambtelijke adviesgroep. Bespreking raadsvoordracht
- 23 oktober 2002 16e vergadering stuurgroep AEB
  - investeringsraming is € 335 mln [hoe verhoudt zich dit tot de cijfers bij de 15e vergadering?]
  - ICFC niet voldoende proactief; projectleider AEB is teleurgesteld over vervanging projectleider ICFC
- 29 oktober 2002 definitie concept AEB voor de uitbreiding (versie 3.0) (87 p.)
- 30 oktober 2002: investeringsraming van Berenschot Osborne 'inclusief second opinion': €317,3 mln. haalbaar
- 6 november 2002: ambtelijke notitie aan directeur Gemeentefinanciën o.a. over tarieven en langetermijnaanvoercontracten
- november 2002 Uitbreidingsvoorstel AEB (95 p.) € 317,3 mln.
- 14 november 2002: Bestuursadviseur aan wethouder: voorbereidingskrediet impliceert principiële bereidheid tot investering € 317 mln
- 18 november 2002 wethoudersstaf [geen verslag aangetroffen]
- 25 november 2002 notitie AEB verwachting dat verwerkingsprijs tot € 60/ton kan dalen
- 27 november 2002: agenda 6e vergadering ambtelijke adviesgroep met financiële analyse bijlage (gaat vooral over exploitatieaspecten)
- 12 december 2002 aan wethouder: concept raadsbesluit
- december 2002: GR krijgt afgerond voorontwerp [46 p.]. Daarin onder meer: investering € 317,3 mln; gereed in 2006; 30% energetisch rendement. Financiering op basis van anuïteitenlening 15 jaar; 6,7%; voorstel tot voorbereidingskrediet € 17 mln
- B&W 7 januari 2003: raadsvoorstel € 17 mln. voorbereiding, en principebesluit tot bouw. dir AEB krijgt tot raadsbesluit vast € 2,5 mln. Hier gaat hem om een extra capaciteit van 500.000 ton
- 15 januari 2003, 19e vergadering stuurgroep AEB
  - aanbieders voor de percelen 31,32 en 33 zijn bekend
- 24 januari 2003. Instructions to tenderer, opgesteld door Berenschot Osborne
- 12 februari 2003 20e vergadering stuurgroep AEB
  - organisatie tendering
  - projectleider heeft geen capaciteit om tenderboard te creëren; moet door toekomstige projectdirecteur worden gedaan

- 3 maart 2003 wethoudersstaf
- 5 maart 2003 raadsbesluit voorbereidingskrediet
  21 maart 2003 brief Algemeen directeur aan MT AEB: een maal per maand HR AVI in MT
- 31 maart 2003 rapportage AEB 1e kwartaal 2003:
  - onderzoeksbudget met k€ 250 overschreden
  - door vertraging bestuurlijke besluitvorming k€ 700 extra nodig voor voorbereidingskrediet, te compenseren door onderschrijding in ontwerpfase
- 14 april 2003 staf AEB: Algemeen directeur bezig tenderboard samen te stellen [verwijzing naar donderdag 22 april,wat een datum in 2004 is…; bovendien twee versies van deze notulen; de andere is gedateerd 14 januari 2003, maar bevat zelfde verwijzing naar verslag 3 maart 2003. In deze versie staat onder meer dat de Algemeen Directeur stelt dat: "plan goed is voor zware subsidie en voor de profilering van Amsterdam, en dat van groot maatschappelijk belang is. Op de vraag van de wethouder, hoeveel het gaat kosten antwoord de heer van der Linde dat hij nog aan het uitzoeken is wat het uiteindelijke kostenplaatje zal worden, maar dat het de gemeente bijna niets zal kosten]
- 16 mei 2003 risicoanalyse Berenschot Osborne
- 30 juni 2003 wethouderstaf AEB: Samenstelling tenderboard. Deze zal het geheel begeleiden en toetsen of de aanbestedingsprocedure correct is.
- 1 juli 2003 rapportage AEB over 2e kwartaal. Geschatte investering € 342 mln
- juli 2003: notitie AEB over wijze van aanbesteden
  - bewuste keuze niet turnkey aan te besteden. Is bij vorige installatie goed gegaan (uitvoerige argumentatie, o.a. te weinig aanbieders, bezuinigen op innovatieve aspecten)
  - eis: laatste stand van de techniek moet worden benut; voortdurend bijsturen moet mogelijk zijn
  - kost te veel tijd en geld om een goed pakket van eisen te formuleren
- 9 juli 2003 interne presentatie bij AEB over tekortkomingen en risico's in projectorganisatie en -aanpak
- 15 juli 2003 Advies Klegal advocaten over toeleveringsovereenkomst met SITA [er zijn soortgelijke overeenkomsten met Van Gansewinkel en Shanks]: de exploitatierisico's zijn voldoende afgedekt. De mededingingsrechtelijke positie van AEB moet nader worden bezien.
- 30 juli 2003 7e vergadering ambtelijke adviesgroep. Kosten nu geraamd op € 344 mln. kernpercelen Europees aanbesteed.
- 30 juli 2003 conceptnotitie van de projectdirecteur[35] en een adviseur van Berenschot Osborne m.b.t. risico's, gebaseerd op de eerdere rapportages van TG en B/O. De suggestie lijkt te zijn dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de genoemde oplossingen (zie hieronder) primair bij de interne stuurgroep ligt.
  - project is niet scherp gedefinieerd → stuurgroep moet voor heldere omschrijving zorgen
  - stuurgroep te veel een praatclub → moet meer info krijgen en meer sturen
  - geen onderbouwd tijdschema → stuurgroep moet startdatum vaststellen en kosten van elke maand later opleveren in kaart brengen
  - stuurgroep moet risicoanalyse uitvoeren omdat het nu de laatste kans is in de begroting met problemen en calamiteiten rekening te houden.
  - afspraak om over alle afwijkingen van bestek in stuurgroep te besluiten [Sierhuis is daartegen]

[35] De gegevens over het moment van aantreden van de projectdirecteur spreken elkaar tegen. Later in dit overzicht wordt op basis van een door AEB aan ons verstrekt overzicht aantreding per augustus vermeld. We kregen echter ook mededelingen dat de betreffende projectdirecteur al in april of mei zou zijn begonnen. Vast staat dat de persoon van de eerste projectdirecteur medeauteur van deze notitie was.

  - in projectorganisatie te veel nadruk op inhoud, te weinig op proces → stuurgroep moet daarop sturen
  - projectbureau zit te veel in aannemersrol, omdat men denkt dat het ingenieursbureau dat niet aankan → stuurgroep moet projectbureau op verantwoordelijkheid wijzen
  - bewaking TCO en RAMSE-eisen moet duidelijker
  - twijfel of projectbureau voldoende van de complexiteit van het project is doordrongen
  - er moet meer een cultuur van evaluatiesessies komen
  - er moet meer aandacht worden besteed aan de introductie van nieuwe medewerkers
  - onduidelijk hoe en door wie wordt gecontroleerd of aanbiedingen aan doelstellingen voldoen (vaak wijken offertes sterk van eigen voorcalculaties af) → second opinions nodig
  - voorkomen dat we aangesproken kunnen worden op onjuiste aanbestedingsprocedures → strikt contracteringsbeleid, juridische check, mening tenderboard vragen.
  - procedures voor meer- en minderwerk moeten duidelijk zijn
  - geen duidelijke scheiding tussen adviserende en controlerende medewerkers AEB
  - soms spanningsveld tussen staande organisatie en projectorganisatie → stuurgroep moet daar aandacht aan besteden.
- AUGUSTUS 2003: aanstelling eerste projectdirecteur [overigens wordt hij bij de wethoudersstaf op 20 juni 2003 al als projectdirecteur opgevoerd en is hij volgens hemzelf meteen in april 2003 in die functie benoemd]
- 6 augustus 2003 rapportage Berenschot Osborne [vertrouwelijk] [50 p. in 4 stukken]
  - investering nu geraamd op € 337,8 mln na aftrek van € 1,6 mln. EU-subsidie en € 2,9 mln. subsidie CO_2-reductieplan. De toename zit vooral in de directe kosten door ‘een aantal maatregelen ter verhoging van de zekerstelling van de beschikbaarheid van de HR-AVI, slechts één marktpartijen voor perceel 31, meer output turbine, wat extra investering vereist, een toegenomen ruimtebehoefte op basis van de aanbiedingen voor de hoofdpercelen.
  - bij hoofdpercelen (31, 32 en 33) zijn loon- en prijsstijgingen contractueel afgedekt.
  - start exploitatiefase 1-3-2006
  - verwachting dat deze planning haalbaar is (financieel en qua tijd)
- 13 augustus 2003: Notitie [kennelijk van Financiën] over voorgenomen besluit over investeringskrediet
  - voorgestelde besluit is nu niet verantwoord
  - Financiën is het [‘zoals bekend’] niet eens met de tariefafspraken in de afvalstoffentoeleveringsovereenkomst
  - risico ingrijpen NMA
  - rente is te laag, zowel voor bouw als exploitatie
  - [Ook in een bijgevoegde notities gaat het met name over de financiële aspecten van de exploitatie]
- 13 augustus 2003 eerste vergadering tenderboard. De aanbesteding van sommige percelen loopt al, waaruit de board concludeert dat hoogstens nog bijgestuurd kan worden.
- 20 augustus 2003 32^{e} vergadering stuurgroep AEB [geen verslagen van de 26^{e} t/m 29^{e} vergadering]
  - Algemeen directeur: stuurgroep is voor afstemming. Besluiten worden genomen door degene die beslissingsbevoegd is
- 20 augustus 2003 2^{e} vergadering tenderboard.
  - er is al voor een aanbestedingsstrategie gekozen zonder dat duidelijk is waarom hierbij van het gemeentelijk beleid wordt afgeweken. De tenderboard kan hoogstens reactief bijstellen
  - bezorgdheid over risico’s uitvoeringscoördinatie
  - AEB moet nagaan of projectorganisatie aanbeveling TG heeft opgevolgd

  - bespreking aanbesteding perceel 31, waarbij uiteindelijk maar één aanbieder resteerde met een aanbieding die technisch niet voldeed → onderhandelingen → resultaat
- 26 augustus 2003 Collegebesluit over hoofdkrediet
- 29 augustus 2003 Tamelijk negatief commentaar NautaDutilh op aanbestedingswijzeperceel 31 (juridische risico's van onderhandelen met één contractor)
- 1 september 2003 3e vergadering tenderboard. Geen verslag (rondleiding).
- 3 september 2003 33e vergadering stuurgroep AEB. De algemeen directeur is niet tevreden over de gang van zaken . Hij eist dat de volgende punten binnen twee weken worden geregeld:
  - een aantal met name genoemde sleutelpersoon uit het project en uit het AEB-MT moeten altijd bij stuurgroepvergaderingen zijn
  - De projectdirecteur en de projectleider moeten altijd bij de tenderboard zijn
  - Financiële rapportage maandelijks auditen door directeur financiën AEB en gedetailleerd doornemen door projectdirecteur, projectleider en twee leden MT
  - Bedrag apart zetten waaraan alleen de algemeen directeur aan kan komen
  - Aannemen personeel via P&O
  - Tepper moet organisatie doorlichten op verdeling van bevoegdheden
  - Steeds letten op doelstellingen, procedures, onderling professioneel overleg, gestructureerd overleg en direct toezicht
  - Contract met DHV inzien
  - regels m.b.t. veiligheid moeten worden nageleefd
  - Letters of Intent laten checken door NautaDutilh
  - mogelijkheden modulair bouwen onderzoeken
- 10 september 2003 voorstel voor raad ter advies in raadscie.
- 17 september 2003 het hoofdkrediet van € 338 miljoen voor de nieuwbouw van de HR-centrale wordt beschikbaar gesteld.
- 17 september 2003 34e vergadering stuurgroep AEB
  - ICFC presteert niet zoals verwacht; daarom wordt afgestapt van prestatiecontract → onderhandelingen over raamcontract om onder verantwoordelijkheid AEB mensen aan en diensten in te huren.
  - een MT-lid wil volgende keer [latere verslagen niet beschikbaar] de rol van de stuurgroep op de agenda
  - een MT-lid wil geen geld uit reguliere organisatie aan bouwkrediet toevoegen (of alleen eenmalig)
- 17 september 2003 4e vergadering tenderboard: voor volgende percelen verbeteringen in tenderprocedure aanbrengen
- 6 oktober 2003 Negatief commentaar NautaDutilh op tenderdocumenten lots 31, 32 en 33 (vooral naar 31 gekeken).
- 6 oktober 2003 5e vergadering tenderboard
  - voorzitter benadrukt dat tenderboard in een zeer laat stadium is betrokken
  - Uitvoerige bespreking van 'niet positieve' commentaar van de gemeenteadvocaat (NautaDutilh) op aanbesteding perceel 31
  - er wordt gewezen op het vitale belang van de interfaces tussen de percelen
  - De algemeen en de projectdirecteur bepleiten niet alleen naar de risico's maar ook naar de opbrengsten van het project te kijken
- 15 oktober 2003 gedetailleerde reactie van Berenschot Osborne op kritiek NautaDutilh [verwezen wordt naar een op 8 oktober 2003 uitgebrachte versie]:
  - 20 % heeft betrekking op keuzes opdrachtgever (aanpassing daarvan kost tijd en geld)
  - 30% inhoudelijk onjuist commentaar
  - 18% 'niet juist geplaatst in verband met het industriële karakter van het project'
  - 18% mogelijke verbeterpunten (kost wel tijd en geld)
  - 14% onhelder

[Volgens een van onze respondenten zijn de aanbestedingsstukken/contracten op basis van de kritiek wel degelijk aangepast. Dat zou de vertraging in het afsluiten ervan verklaren. Overigens vinden de mensen van B/O dat het slechts op optische wijzigingen gaat]

- 20 oktober 2003 6e vergadering tenderboard
  - voorzitter: waarom is ICFC niet de leidende (en verantwoordelijke) partij? Algemeen directeur: 'Bij AEB is 80 jaar geaccumuleerde kennis over verbrandingstechnologie' Voorzitter: 'Maar niet van een complex bouwproces'.
  - Vanuit board wordt gepleit voor 'financieel management'. Projectdirecteur: 'daar wordt aan gewerkt'.. 'Is de wethouder goed geïnformeerd?' Algemeen directeur: 'ja'.
- 21 oktober 2003 overleg Projectorganisatie of AEB met B/O en Nauta [geen stukken aangetroffen]
- 21 oktober 2003 besluit directeur AEB om het HR-AVI-project nadrukkelijk binnen de bestaande AEB-organisatie te positioneren en als een ontwikkelproduct van AEB te beschouwen. MT vergadert er een keer per maand over. Wekelijks managementoverleg HR-AVI o.l.v. de projectdirecteur. De stuurgroep wordt opgeheven [in de periode van februari 2004 tot en met juli 2004 worden er als gevolg van dit besluit door ICFC geen progress reports gemaakt]
- 24 november 2003 7e vergadering tenderboard
  - projectleider: alle raakvlakken tussen de percelen zijn door ICFC bezien
  - De contracten voor de belangrijkste percelen worden op 17 december getekend.
- 31 december 2003 evaluatienotitie aan de project- en algemeendirecteur met veel knelpunten in organisatie en aanpak project
  - 'laagste kosten voor de burger' vereist TCO-filosofie. Er wordt echter inmiddels alleen op het investeringsbudget gestuurd
  - Tussen december 2001 en november 2002 is de planning met een jaar bekort, terwijl in 2003 de aanbesteding met 5 maanden vertraagd → 'planning onrealistisch krap'
  - Tussen november 2002 en augustus 2003 stijgt de geraamde investering met 6,6%. Dat is minder dan het verschil tussen de aanbiedingen en de ramingen, terwijl de scope van veel aanbiedingen lager is dan gevraagd → 'budget onrealistisch laag'
  - doordat opdrachtgever engineeringsrol overneemt, is de scheiding van verantwoordelijkheden onduidelijk
  - geen adequaat interfacemanagement
  - Het gevoel "dat we het zo goed doen" verlamt de correctiemechanismen

  [Volgens een van onze respondenten is een brief met overeenkomstige inhoud aan de wethouder gestuurd]
- 7 januari 2004 7e vergadering kernteam HR-AVI (Samenstelling: projectdirecteur (voorzitter), projectleider, projectcontroler, directeur operations AEB en projectmanager ICFC). [agenda's en verslagen van de meeste van de ongeveer wekelijkse vergaderingen vanaf deze datum tot 25 januari 2006 beschikbaar]
- 14 januari 2004 wethoudersstaf AEB [agenda, maar geen verslag aangetroffen]
- 19 januari 2004 Algemeen directeur AEB maakt aan personeel melding van opdracht tot bouw HR-AVI. Hij stelt daarbij dat het 'iedereen binnen en buiten de AEB volstrekt helder (moet) zijn dat een overschrijding van het door de gemeente Amsterdam ter beschikking gestelde bouwkrediet absoluut niet is toegestaan. Binnen dit verstrekte krediet blijft uiteraard de uitdaging bestaan om te blijven letten op verbeteringen die de exploitatie ten goede komen'
- 20 januari 2004 audit door externe adviseur:
  - proefdraaien op zijn vroegst 16 november 2006. Kosten kunnen daardoor tot € 352 mln oplopen
  - grote verschillen begroting oktober 2002, juli 2003
- 17 februari 2004 maandrapportage januari 2004

- 19 februari 2004 notitie projectdirecteur over taakverdeling tussen hemzelf, de projectleider, en de projectmanager van ICFC en over het 'weer als volwaardig ingenieursconsortium inzetten van ICFC'
- 23 februari 2004 concept evaluatie tenderboard, waarin een adviseur van Berenschot Osborn op verzoek van de algemeen directeur de visie van de tenderboard op het aanbestedingsproces weergeeft, met mogelijke verbeterpunten voor de toekomst. Ook wordt weergegeven wat er met de aanbeveling is gedaan. [de evaluatie is niet door de tenderboard geaccordeerd]
- 25 februari 2004 Q4-2003 rapportage
- 27 februari 2004: rapportage projectbureau HR-AVI (9 p)
  - besluit 17 september 2003 zou over capaciteit van 530.000 ton zijn gegaan.
  - De projectkosten zijn nog steeds € 338 mln
- 29 januari 2004 1e vergadering MT HR-AVI . CAR-verzekering € 280 mln
- 2 maart 2004 presentatie van ICFC waarin het consortium aangeeft dat de organisatiestructuur echt moet veranderen, dat communicatie en verantwoordelijkheden volstrekt door elkaar lopen, dat het programma van eisen moet worden bevroren en dat het ICFC bereid is de kar te trekken.
- 11 maart 2004 e-mail externe adviseur aan projectdirecteur: er wordt te veel op financiën en te weinig op techiek gestuurd. Dit is de projectleider aan te rekenen.
- 15 maart 2004 wethoudersstaf AEB [agenda, maar geen verslag aangetroffen]
- 17 maart 2004 notitie externe adviseur over herziening contractsom ICFC
- 31 maart 2004 consolidatierapport projectmanager ICFC: "main civil works started too early, a further delay foreseen"
- 2 april 2004 project controler aan projectdirecteur over (herzien) afrekenmechanisme met ICFC (incentives)
- 4 april 2004 projectdirecteur aan directie AEB:
  - kostenbesparing heeft niet opgebracht wat tevoren was ingeschat;
  - meerwerkbegroting groter dan geraamd.
  - Zonder hard ingrijpen blijft het niet binnen € 338 mln.
  - Tekeningen wijzigen steeds en soms niet bij iedereen bekend wat de meest actuele is.
  - Er wordt gewerkt aan verbetering van de informatievoorziening
  - Voorstel tot dagelijks overleg tussen hem en Beerepoot.
- 5 april 2004 wethoudersstaf AEB: wethouder: rapportage 4e kwartaal 2003 naar college, maar niet naar commissie
- 6 april 2004 e-mail externe adviseur waarin
  - kosten komen wellicht nog boven € 352 mln
  - project verloopt catastrofaal, met name omdat het de projectdirecteur "vrijwel onmogelijk wordt gemaakt door de AEB-directie om de maatregelen te nemen die door staf en adviseurs unaniem als de juiste worden beschouwd"

  Een samenvatting van dit stuk wordt door de externe adviseur aan directie AEB gestuurd.
- 8 april 2004 brief projectdirecteur aan algemeen directeur met een reactie op twee dagen eerder door de externe adviseur gestuurde e-mail: de externe adviseur geeft onjuiste voorstelling van zaken:
  - proefdraaien vanaf 2 juni 2006. Ook door ICFC bevestigd
  - kosten blijven binnen € 338
  - "Van de (externe adviseur) heb <u>ik</u> afscheid genomen. Hij is in mijn ogen onvoldoende in staat gebleken te kunnen opereren in het evenwicht tussen AEB en de projectorgansatie" [in document 20040119].
- 15 april 2004 nieuwe overeenkomst tussen AEB, Fichtner en Cumea waarin onder meer een stuurgroep wordt voorzien die minstens uit vertegenwoordigers van deze drie partijen bestaat en eens in de vier weken bijeenkomt om de voortgang van het project te waarborgen. [formele bekrachtiging lijkt op 29 april te hebben plaatsgevonden]

- 11 mei 2004 schriftelijke aanmaning aan ICFC om afspraken na te komen
- rapportage 1e kwartaal 2004 HR-AVI AEB [14 p.] [kwartaalrapportages Q 3 en 4 2003 niet aangetroffen]
  - verwachting dat planning en financieel worden gehaald, maar er zijn enkele risico's:
    - uitloop door te krappe tijd tussen engineering en constructie
    - kosten ICFC blijken sterk hoger dan verwacht (inmiddels gemaximeerd op € 18 mln met een realisatiebonus van € 1 mln
    - kostenoptimalisatie tot nu toe slecht € 3 mln i.p.v. € 5,5 mln; wordt geïntensiveerd.
    - hogere staalprijzen (risico maximaal € 2 mln)

[de projectcontroler zo bij deze rapportage hebben gewaarschuwd voor een overschrijding van € 40 mln]

- juni 2004 de directeur operations AEB wordt projectdirecteur ad interim
- 2 juni 2004 brief KEMA aan AEB over kennelijk op 4 juni te voeren overleg over werkzaamheden in het kader van een enkele maanden eerder gesloten raamcontract met het oog op kwaliteitsbeheersing. Hieruit blijkt dat ICFC de rol van de KEMA wil beëindigen en het zelf wil doen. KEMA verzet zich hiertegen omdat ICFC daar onvoldoende expertise voor zou hebben
- 3 juni 2004 opdracht aan Haskoning om na te gaan waar besparingen mogelijk zijn.
- 8 juni 2004 projectdirecteur aan algemeen directeur: periodieke audit gewenst
- 9 juni 2004 reactie bestuursadviseur op kwartaalrapportage:
  - wordt zware klus om binnen € 338 mln te blijven. Overkomelijk omdat de verwachte opbrengst waarschijnlijk is onderschat
- 9 juni 2004 20e vergadering kernteam, waaraan nu ook de andere twee vakdirecteuren lid van zijn
- 24 juni 2004 vervolgopdracht aan Haskoning, gericht op staalbouw en elektrisch perceel
- 5 juli 2004 wethoudersstaf: Algemeen directeur:
  - project blijft binnen budget
  - binnenkort eindrapportage tenderboard
  - directeur operations tijdelijk projectdirecteur
- 8 juli 2004 vertrouwelijk discussiestuk van projectcontroler aan projectdirecteur a.i.:
  - projectorganisatie tot één team maken (AEB en ICFC)
  - projectdirecteur → projectcontroler → projectleider moet de leidinggevende lijn worden
  - sfeer verbeteren
- 14 juli 2004 e-mailwisseling tussen projectcontroler en projectdirecteur waaruit blijkt dat de laatste de voorstellen van de laatste ziet als uiting van een competentiestrijd.
- 28 juli 2004 memo projectdirecteur aan algemeen directeur over taakverdeling projectcontroler - projectleider
- 29 juli 2004 notitie Haskoning over mogelijkheden om op piping (lot 34) te besparen
- 27 augustus 2004 rapportage 2e kwartaal 2004 [13 p.]+ presentatie [26 p.]
  - start proefbedrijf voorzien op 2 juni 2006
  - kosten blijven binnen € 338 mln, al zijn de onvoorziene uitgaven reeds € 3mln hoger dan volgens de systematiek van Berenschot Osborne mag. Dit correspondeert helemaal met de hoger staalprijs.
- 1 september 2004 nieuwe projectdirecteur[36]
- 8 september 2004: bestuursadviseur aan wethouder:
  - moeilijke klus om binnen financieel en tijdskader te blijven
  - verwachte directe projectkosten met € 6 mln gestegen, vraag is of dat nog helemaal in te lopen is.

[36] Volgens andere bronnen treedt deze pas in november aan.

  - MEP-subsidie wordt waarschijnlijk verlaagd [ging oorspronkelijk om € 1,2 mln – zie Berenschot/Osborne]
- 13 september 2004 wethoudersstaf [wel agenda, geen verslag aangetroffen]
- 22 september 2004: maandrapportage augustus 2004: € 338 mln. nog meer onderdruk door perceel 48.3 (€ 5 overschrijding door meerwerk in het civiele perceel)
- 29 september 2004 memo financieel directeur AEB aan projectdirecteur: cijferopstellingen met bestuursdienst en wethouder besproken. Goed ontvangen als antwoord op uitdagingen.
- 4 oktober 2004 vertrouwelijk bijlage bij besluitenlijst wethoudersstaf: grote probleem is het civiele werk van Balast Nedam waar een reëel risico van € 10 mln. in zit. Nog onduidelijk of dat tot overschrijding van het budget zal leiden.
- 11 november 2004 rapportage 3e kwartaal 2004 aan wethouder:
  - vertraging onvermijdelijk
  - kostenoverschrijding van 'voorzichtigheidshalve' minstens € 23 mln dreigt. In maart 2005 duidelijkheid daarover. De overschrijding betreft vooral directe kosten en projectorganisatie/advies. [de projectdirecteur gaf in interview aan op dit moment de totale investeringskosten op € 360 – 400 mln te schatten]
  - met de aannemer van het civiele deel wordt over versnelling onderhandeld
  - omdat ontwerp pas in mei/juni 2004 definitief bevroren is, is niet zeker of alle percelen goed op elkaar aansluiten. 'Dit kan zorgen voor belangrijke aanpassingen in een (te) laat stadium
  - financiering nog niet helemaal rond; gezocht wordt naar groenfinanciering (goedkoper)
  - enkele toeleveranciers hebben financieringsproblemen
- 12 november 2004 bestuursadviseur aan wethouder: op 4 oktober 2004 was in stafoverleg nog een heel ander signaal gegeven dan nu. Er lijken weinig mogelijkheden financieel bij te sturen. Suggestie dat opdrachtgeverschap voor financiële ramingen misschien van de dienst naar het stadsbestuur moet worden overgeheveld.
- 22 november 2004: bestuursadviseur doet aan betrokkenen voorstellen voor presentatie naar B&W en GR, zodanig dat de boodschap wordt: 'ondanks forse dreigende kredietoverschrijding is en blijft er sprake van een rendabele investering' [conceptstukken met zijn aantekeningen in dossier]
- 27 november 2004 anonieme brief aan burgemeester:
  - volledig mismanagement sinds begin, deels omdat dir. steeds inhoudelijke wijzigingen aanbrengt
  - kosten zullen € 50 à € 75 mln hoger uitvallen
  - projectleider niet competent
  - claim van € 15 mln van bouwer civiele perceel zal grotendeels moeten worden gehonoreerd
- 29 november 2004 E-mail vanuit AEB-organisatie over protest ICFC tegen 'wijzigingen': het gaat om herstellen van een duidelijke fout
- 1 december 2004 wethouder informeert raadscommissie vertrouwelijk over overschrijding.
- 6 december 2004 AEB-staf: wethouder wil nadere info over hoe voortgangsrapportages tot stand komen en over hoe het project nu wordt beheerd. Discussie over onderhandelingsstrategie met Balast Nedam
- 8 december 2004 notitie directeur Financiën gemeente Amsterdam aan bestuursadviseuraan over consequenties financiële overschrijding
- 8 december 2004: kennelijk aangepaste versie van brief wethouder aan B&W over overschrijding
- 10 december 2004: bestuursadviseur stuurt wethouder het definitieve stuk voor B&W van 21 december

- 10 december 2004 Okeanos geeft presentatie
  - project 3, 5 maanden vertraagd, met name door wijzigingen in ontwerp; meer vertragingen mogelijk [volgens de toemalige projectdirecteur zag hij een dergelijk vertraging (en meer dan dat) al bij zijn aantreden in september 2004, omdat civiel toen al 3,5 maand achter lag en er geen actuele planning was]
  - moeizame relatie AEB – ICFC
  - veel tekortkomingen in P&C
- maandrapportage november 2004: formuleringen die enige twijfel laten doorschemeren of de € 23 mln extra t.g.v. problemen met bouwer civiele perceel toereikend is.
- 16 december 2004: antwoord van algemeen directeur op vragen wethouder van 6 december [vooral gestimuleerd door de anonieme brief van 27 november] met stukken van de projectcontroler en projectdirecteur over de wijze waarop projectmanagement en rapportage vorm krijgt.
- 20 december 2004 AEB-staf
  - planning loopt goed
  - geen reden om verwachte overschrijding van € 23 mln positief of negatief aan te passen
- 21 december 2004 B&W over overschrijding → voor kennisgeving aangenomen
- conceptantwoorden op hypothetische vragen waarbij de wethouder uitstraalt dat ze het probleem met een aanvullend krediet onder controle heeft/houdt
- 12 januari 2005 49e vergadering kernteam. Vanaf deze datum is er geen vertegenwoordiger van B/O meer.
- 21 februari 2005 staf AEB
- 3 maart 2005AEB aan wethouder:
  - totale overschrijding 33, 4 mln (15 mln. directe kosten, 13,4 mln wegens 'gecomprimeerde planning')
  - voorziene extra inkomsten door verlenging periode proefdraaien; € 5 mln
- 7 maart 2005 staf AEB
  - AEB: planning op schema; in bedrijfstelling op 15 oktober 2006 is hard
- 8 maart 2005 bullitlijst bestuursdienst met analyse en perspectieven in relatie tot overschrijding:
  - vertraging door contractaanpassing
  - onvoldoende beheersing correcties en wijzigingen in ontwerp
  - onduidelijke taakafbakening AEB ICFC
  - problemen met Balast Nedam geregeld
  - planning op schema
- 21 maart 2005 rapportage 4e kwartaal 2004 AEB suggereert een extra overschrijding van € 8 mln omdat 'meerdere percelen op het kritieke pad' en daarmee elkaar in de weg zitten
- 21 maart 2005 tussenrapportage AEB [11 p.]
  - start proefbedrijf opgeschoven naar 15 september 2006 [volgens maandrapportage februari 2005 'definitief vastgesteld op 15 september 2006']. Vertraging veroorzaakt door innovaties, onvoldoende beheersing van wijzigingen en een onduidelijk taakafbakening tussen AEB en ICFC (contract daarom inmiddels herzien)
  - voorziene budgetoverschrijding € 33,4 mln, deels terug te verdienen door verlenging van het proefbedrijf van 2 naar 3,5 maanden. De overschrijding wordt in het stuk nader gespecificeerd
- 29 maart 2005 Brief AEB bestuursadviseur: definitief vastgesteld dat bouw niet binnen € 338 mln blijft
- 1 april 2005 nadere informatie AEBaan wethouder over vertraging en financiële aspecten
- 5 april 2005 besluit B&W om aanvullend krediet van € 25 ter beschikking te stellen
- 28 april notitie met antwoorden op hypothetische vragen

- 31 april 2005 notite t.b.v. college over gewijzigde kredietregels die van toepassing zouden moeten zijn op (aanvullend) krediet voor de HR-C
- 11 mei 2005 Gemeenteraad stemt in met aanvullend krediet van 25,4 mln, waarij rekening wordt gehouden met extra inkomsten van het proefbedrijf ten bedrage van € 8 mln.
- 7 juni 2005 rapportage 1e kwartaal 2005 (€ 371,4 mln) [dat is exclusief de opbrengst van het proefbedrijf]
- 14 juli 2005 rapportage 2e kwartaal 2005 (€ 363,4 mln) [inclusief opbrengst proefbedrijf]
- 21 juli 2005 addendum op contract met ICFC
- 7 november 2005 rapportage 3e kwartaal 2005 (€ 363,4 mln)
- 14 december 2005: rapportage november 2005. Nieuwe formulering "15 september 2006 blijf kritisch, maar is nog steeds haalbaar".
- 17 januari 2006: ICFC meldt in rapportage november/december dat "trial run could be delayed 1-2 months".
- 23 januari 2006 Mededeling projectdirecteur in wethoudersstaf: het project kan binnen tijd en geld van de laatste planning worden uitgevoerd. In de komende maanden 700 man op de site. Periode daarmee kritisch. Geen zorgen, wel spannende momenten.
- 16 februari 2006 maandrapportage januari 2006: opstarten per 15/9 uiterst kritisch
- 8 maart 2006 rapportage 4e kwartaal 2005 :€ 363,4 mln; verwachte start proefbedrijf: 15/9/06 en commercieel 1/1/07
- 8 maart 2006 ICFC-rapportage over januari (die al op 5 februari is opgesteld) herhaalt formulering van 17 januari
- 13 maart 2006 wethoudersstaf AEB; Q4 2005 besproken [geen verslag aangetroffen]
- 15 maart 2006 rapportage ICFC over februari: 15/9/'06 is niet langer realistisch; 2-4 maanden vertraging
- 15 maart 2006: volgens de rapportage van de wethouder aan de raadscommissie op 17 november 2006 zou de algemeen de directeur de wethouder op 15 maart een eerste melding hebben gedaan van een tweede vertraging. De toenmalige wethouder stelt echter dat dit niet eerder dan op 28 maart 2006 is gebeurd.
- 16 maart 2006 rapportage februari 2006: "start proefbedrijf op 15 september 2006 is uiterst kritisch maar blijft uitgangspunt"; geen melding financiële complicaties
- 22 maart 2006 voorstel Vaccani voor aanpak audit [engagement letter]
- 29 maart 2006 algemeen directeur AEB aan wethouder
  - planning vertraagd
  - extern auditteam (met pve en engagement letter → concept rapport op 21 april)
- 30 maart 2006 besluit wethouder dat AEB de wethouder wekelijks moet informeren
- 4 april 2006 mededeling in college dat er forse vertraging optreedt
- 4 april 2006 brief bestuursadviseur aan AEB over info die voor audit nodig is
- 7 april 2006 e-mail algemeen directeur aan wethouder [de commissie heeft hierin geen inzage gehad]
- 11 april 2006 wethouder meldt aan presidium GR vertraging: financiële en tijdsconsequenties nog niet duidelijk
- 14 april 2006 rapportage ICFC over maart 2006: start proeffabriek zal 4 maanden moeten worden uitgesteld.
- 27 april 2006 definitief rapport Vaccani
  - kwetsbaarheid als gevolg van (late) aanpassingen design
  - overschrijdingen vooral op percelen 48.3, 34.1, ICFC, 44, 49 en 32
  - problemen afstemming AEB – ICFC → sterker contractmanagement nodig (maar de voorgenomen grotere afstand tussen beide wordt als een risico gezien; ICFC moet juist in de overallverantwoordelijkheid worden getrokken)
  - nieuwe site organisation van februari 2006, voorgesteld door ICFC is goed
  - meer controle en betere informatievoorziening nodig
  - start proeffabriek tussen 1/1 en 1/3-2007
- een eerste gesprek van de nieuwe wethouder met de algemeen directeur
  In een brief van de algemeen directeur wordt n.a.v. van de audit gesteld

  - druk op ICFC en aannemers moet worden vergroot
  - verzwaring projectorganisatie
  - permanente overall audit
  - stilleggen project tot orde en netheid zijn hersteld.(is op 28 april gebeurd; later opnieuw gestart)
- 1 mei 2006: advies NautaDutilh aan AEB om weer op het spoor te komen
- 2 mei 2006 een nieuwe projectdirecteur (met expertise als projectmanager voor vergelijkbare projecten) wordt door de algemeen directeur AEB aangetrokken. Hij wordt toegevoegd aan de directie van AEB als verantwoordelijke voor het nieuwbouwproject. [In overzicht HR AVI staf staat dat de nieuwe projectdirecteur in maart 2006 is aangetreden. De eerdere projectdirecteur blijft (tot oktober 2006) maar nieuwe is boven hem geplaatst]
- 2 mei 2006 rapport Vaccani [niet aangetroffen]
- 10 mei 2006 rapportage ICFC over april: uitstel start proeffabriek 4-6 maanden
- 17 mei 2006 rapportage projectdirecteur (AEB) aan college:
  - veranderingen in projectorganisatie (o.a. rol ICFC)
  - starten proeffabriek verschuift van 15/9 naar 15/12
  - er wordt gewerkt aan een hardere lijn en aan overeenstemming met aannemers wat betreft tijdsplanning
  - half juni komt er een financiële prognose
- 22 mei 2006 wethoudersstaf AEB. verslag van acties naar aanleiding van constatering tekort 15.03.06. Nieuwe projectdirecteur verantwoordelijke binnen directie AEB voor project. Half juni mag rapport Vacani worden verwacht.
- 1 juni 2006 rapportage 1e kwartaal 2006 (€ 363,4; planning 6 maanden vertraagd → proefdraaien 3 maanden uitgesteld tot 15/12/06)
- Wethoudersstaf 7 juni 2006
- 14 juni 2006 Brief AEB-directie aan de wethouder
  - waarschijnlijk dat proefbedrijf pas op 15/1/2007 kan plaatsvinden. Verder uitloop is denkbaar als gevolg van niet juist aangebrachte betonbewapening
  - aanpassingen tijdens bouw vergen € 15 mln extra. Uitstel proeffabriek € 5/mnd (inmiddels dus € 15 mln
- 19 juni 2006 rapportage ICFC over mei 2006: target proefdraaien 15/12/'06
- 19 juni 2006. Rapportage Vaccani: New schedule appears demanding, but feasible. In general we feel that the organizational changes are adequate and overall project management has been significantly strengthened. The new project director has a clear result oriented vision. Successful strengthening of the commissioning organization is key for the next couple of months and the successful completion of the project.
  Cost-to-complete analysis: "work in progress". More in depth lot-by-lot analysis is required. Projectdirectie moet zijn eigen analyse maken.
- "Op 20 juni is de directie van AEB, na een intensieve 2-daagse bijeenkomst, een vastgesteld projectbudget (zijnde bruto € 418 miljoen inclusief een bate uit proefbedrijf en claims van € 25 miljoen geeft een netto investering van € 393 miljoen) en start proefbedrijf per 18 december 2006 (zijnde 3 maanden vertraging t.o.v. 15 september 2006) met de projectdirectie overeengekomen." (uit rapportage aan Raadscommissie op 15 november 2006)
- Staf 21 juni
- 21 juni 2006 rapportage april 2006 [rapportage maart niet aangetroffen]: "€ 364,3 lijkt onvoldoende".
- Rapportage 23 juni 2006 tgv bezoek wethouder en staf aan bouw: 30 mln meer nodig. Het werk blijkt op 5 mei een halve dag te zijn stilgelegd i.v.m. 'good housekeeping 'ter versterking van de claimpositie.
- 27 juni 2006. 3 maanden lijken vast te staan
- "Op 27 juni 2006 heb ik het College en vervolgens op 29 juni uw Raadscommissie op de hoogte gesteld van een opnieuw optredende vertraging (3 maanden). De daarmee gepaard gaande overschrijdingen leidden tot een aanvullend aan te vragen krediet van € 25 miljoen

voorzien in december. Het gaat hier om het netto bedrag, gesaldeerd met verwachte inkomsten in de projectfase; " (uit rapportage aan Raadscommissie d.d. 15 november 2006)

- Vaccani 28.06.06: solid cost basis in the majority of the analyzed lots. Still, significant vulnerabilities exist in the civil and electrical lots. Dubieus of je die uit de post onvoorzien kunt dekken. Therefore we consider the budgeted total project costs of 393 m€ to be a very demanding target. Planning 18.12.06 wordt wel gehaald, ook al zullen sommige tussentermijnen worden overschreden.
- 1 juli 2006 rapportage ICFC over juni 2006: uitgangspunt is 15/12/'06, maar door vertraging elektrische perceel wordt het waarschijnlijk 11/1/'07
- 11 juli 2006 Vacani. taxatie kosten € 403 mln, mits testen uiterlijk 18-12-2006
- 27 juli 2006 rapportage 2e kwartaal 2006: projectkosten geschat op € 393 mln. Door verdere verlenging proeffabriek is extra benodigd krediet tot € 25 te beperken.
- 29 juni 2006 raadscommissie. De wethouder spreekt van een eenmalige tegenvaller van € 25 mln die zeker snel zal worden terugverdiend door hogere structurele baten. Er is meteen adequaat gereageerd op vertraging en overschrijding. Eind 2006 is de installatie operationeel. Er is bewust gekozen voor een lean projectorganisatie. Dat is verantwoord al zitten er natuurlijk risico's aan.
- 9 augustus Vaccani:
  - pleidooi voor realistisch commissioning schedule
  - 18 december wordt zeer kritisch door vertraging elektrisch deel
- 11 augustus 2006 ICFC rapportage over juli 2006: uitgangspunt is 15/9/06, verwachting" 30/1/07
- in augustus is er vier keer contact tussen Van der Linde en de wethouder.
- "Op 8 september geeft de directie van de aannemer van het elektrische perceel per brief een inspanningsverplichting onder voorwaarden af voor het afronden van haar werkzaamheden zodat de datum van 18 december 2006 voor start proefbedrijf gehaald kan worden in navolging op een gesprek met de algemeen directeur AEB en de projectdirecteur." (uit rapportage aan Raadscommissie d.d. 15 november 2006) [brief niet aangetroffen]
- 11 september 2006: stafbespreking wethouder: planning HR-C (18.12.06) haalbaar gemeld.
- 12/13.09.06: Vaccani audit update: continued dramatic lack of progress in the critical electrical lot. Leidt tot minimaal twee maanden vertraging. Eind februari 2007 een realistischer datum voor start trial run. Heeft financiële consequenties.
- 14 september 2006 Raadscommissie.
- 15 september 2006 rapportage juli/augustus: verder vertraging 2 maanden [t.o.v. medio december 2006]; financiële consequenties nog niet duidelijk.
- 20 september 2006 rapportage ICFC over augustus 2006: start moet minstens naar 15/2/07 worden verschoven.
- 21 september 2006 definitief rapport overschrijding door Vaccani aangeboden aan directeur AEB [stuk niet aangetroffen]
- 23 september 2006 Kennelijk meldt ook ICFC vertraging, waarover de projectdirecteur de algemeen directeur AEB informeert, wat leidt tot crisisberaad directie Vervolgens informeert de directeur de wethouder op 24.09.06. Gaat echter over 6.5 maanden, leidend tot opstart in juli 2007.
- "Op 24 september maakt de algemeen directeur AEB melding aan mij van de nieuwe vertraging en komt het grote probleem met betrekking tot het elektrische deel van de installatie op tafel. De algemeen directeur meldt dat de toestand van zijn gezondheid zeer zorgelijk is." (uit rapportage aan Raadscommissie d.e. 15 november 2006)
- Op 26 september rapporteert de projectdirectie een extra vertraging van 6,5 maanden (t.o.v. start proefbedrijf 18 december 2006)." [stuk niet aangetroffen]
- 29 september 2006: Vaccani en Wandschneider leveren 1e assessment commissioning plan.

- 2 oktober 2006. Nieuw commissioning team ICFC. Projectdirectie niet in control: vertrouwensbreuk. Moet vervangen worden. Op 02.10.06 wordt Van der Heijden (projectdirecteur) uit zijn functie gezet. [info uit AEB-staf?]
- 4 oktober 2006 Stafbespreking wethouder – AEB zowel sprake van 6.5 maanden vertraging als naar de raadscie. 6 tot 9 maanden; financiële gevolgen (extra kosten zowel als gederfde inkomsten) worden onderzocht. Financiële rendement project staat onder druk. Bestuurlijk en operationeel crisisteam.
  Vaccani heeft het over trial run per 01.07.07 en een provisional take over per 01.09.07. [zie Vaccani audit 4-10-2006]
- "Op 4 oktober treedt de zittende directeur terug en wordt de formele verantwoordelijkheid overgedragen aan het MT AEB. Vanaf dit moment voert het nu verantwoordelijke MT van AEB een koerswijziging in. De belangrijkste maatregelen zijn:
  - Het MT-AEB maakt met de aannemer van het elektrische perceel afspraken op het hoogste niveau over afronding van het project. Per week wordt het nakomen van gemaakte afspraken gecontroleerd.
  - Ook andere contractors worden waar nodig door het MT-AEB onder druk gezet om de noodzakelijke prestaties te leveren.
  - Het MT-AEB komt tot de conclusie dat ook de interne organisatie niet op orde is. Het verantwoordelijk lid van de directie voor de nieuwbouw heeft onvoldoende en niet tijdig informatie aan het MT geleverd. De betreffende persoon is inmiddels ontslagen.
  - Ook wordt door het MT-AEB geconstateerd dat de in mei aangetrokken projectdirecteur niet heeft voldaan aan de met hem afgesproken prestaties. Zijn contract is inmiddels ontbonden.
  - Het MT-AEB heeft ABB LUMMUS Global verantwoordelijk gemaakt voor de afronding van het project." (uit rapportage aan Raadscommissie d.d. 15 november 2006)

  De wethouder vraagt de directeur van Waternet om voor haar en het MT AEB als adviseur op te treden
- 5 oktober 2006: de wethouder informeert het College en de Raadscommissie
- 10 oktober 2006 rapportage ICFC over september 2006: start proef 26/4/07
- 15 oktober ABB Lummus neemt de leiding van het project op zich en levert een nieuwe projectdirecteru.
- 19 oktober 2006 ICFC stuurt brief met bijlagen aan de algemeen directeur waarin vertraging tot juli 2007 wordt uitgelegd.
- 20 oktober 2006 Stafbespreking wethouder – AEB. ABB Lummus doet directievoering project HRC (sinds 16.10). MT AEB gaat over op een vechtmodus, daarbij geadviseerd door Trett Consulting. Eind week 43 indicatie financiële gevolgen.
- 23 oktober 2006 notitie directeur Waternet aan bestuursadviseur met vragen, t.b.v. gesprek bij AEB, o.a. over opportuniteit verzelfstandigingsdiscussie en presentatie fouten/schuldvraag.
- 24 oktober voorbereiding presentatie verdere vertraging aan raadscommissie (t.o.v. juni 2006):
  - 4,5 maanden als gevolg van vertraging elektrisch perceel;
  - ICFC verwijtbaar laat met planning commissioning → 2,5 maanden
  - investering nodig van € 453 mln
  - winstdoelstelling 2007 en structurele bijdrage €8 mln/j in gevaar
  - projectdirectie niet capabel
  - opdracht voordat engineering gereed was
  - onjuiste strategie naar contractors
  - slechte info-voorziening
  - directeur ontslagen; ABB Lummus verantwoordelijk voor projectdirectie;
- 26 oktober 2006 verslag per e-mail van analyse die bestuursdienst heeft gemaakt.
  - extra vertraging 9 mnd. Totaalkrediet nodig van € 460 mln
  - oorzaken:

    - onderschatte complexiteit schakeltechniek
    - te weinig tijd ingepland voor testen
    - aanbestedingswijze
    - herontwerp tijdens bouw
    - niet-functionele projectorganisatie
    - ontoereikende rapportage aan directie
    - gestegen staalprijzen
    - uitstel inkomsten
- 31 oktober 2006. e-mail van directie financiën aan bestuursadviseur waarin wordt opgemerkt:
  - dat de in april aangegeven dekking van € 15 mln vanuit de opbrengst van de proeffabriek ten onrechte was omdat die niet gecorrigeerd is voor het later starten van de proeffabriek
  - dat er twijfel is aan de toereikendheid van € 460
  - dat er voor 2007 een bate van € 8,3 mln. is begroot.
- 2 november 2006. e-mail bestuursadviseur, deels over verzelfstandiging AEB (noodzakelijk, 100% overheids-NV). Verder:
  - € 8,3 mln in 2007 wordt niet gehaald
  - Niet zeker dat gemelde kredietoverschrijding de laatste is
- 4 november 2006 directeur Waternet meldt aan bestuursadviseur dat het bedrag van € 90 mln bij AEB op ruime schaal rondzingt → de wethouder moet het nu melden.
- 6 november 2006 voorstel voor brief aan commissie in college
- 7 november 2006 Brief bestuursadviseur aan wethouder: verwijst naar genomen besluiten college. Stoppen met het project is geen optie. Dus extra geld nodig. College heeft anders beslist. Maar dat leidt tot nog meer problemen. Hoeveel? Vertraging kost globaal 10 mln per maand extra.
- 9 november 2006 commissievergadering
  - de wethouder meldt:
  - directeur AEB weg om gezondheidsredenen
    - vertraging minstens half jaar
    - totale kosten nu geschat op € 453
    - de begrote winstafdracht zal in 2007 aanzienlijk lager zijn dan begroot
    - elke dag komt er nieuwe info boven tafel
    - de directeur van Waternet wordt adviseur van college. [In deze periode wordt een RvA ingesteld, waar ook de directeur Waternet deel van uitmaakt]. Ook de wethouders van Ruimtelijke Ordening en van Financiën zullen zich ermee bezighouden
    - daarnaast formatie van een ambtelijk team
    - twee projectdirecteuren ontslagen; ABB-Lummus ingehuurd
    - versterking voortgangscontrole
    - aanstelling interimdirecteur
    - extern onderzoek
  - in reacties vanuit de commissie veel zorg. Men is wel trots op het project en heeft vertrouwen in de wethouder.
- 9 november 2006 Vaccani
  - hoge verwachtingen van ABB Lummus voor projectmanagement
  - kosten € 453 mln.
- 12 november 2006 rapportage 3e kwartaal 2006: proeffabriek per 1-7-'07; projectkosten € 453,4 mln.
- 15 november 2006 brief wethouder aan commissie
- 15 november 2006 rapportage ICFC over oktober 2006: start trial run 2/7/'07

- 16 november 2006 interne presentatie bij AEB waarin op basis van een soort benchmark-redenering wordt betoogd dat een oorspronkelijke investeringsraming van € 420 mln reëel was geweest.
- waaruit blijkt date en benchmarkredenering op kosten van ongeveer € 420 mln uitkomt.
- 17 november 2006 extra commissievergadering (met woordvoerders financiën)
- 19 november 2006: in stuk bestuursadviseur aan wethouder is er sprake van dat in september bedrag van 90 mln al aan het licht was gekomen
- 22 november 2006 notitie AT Osborne waarin wordt ingegaan op de overwegingen om in 2002 voor een korte afschrijvingstermijn is gekozen. In de huidige situatie zou een langer afschrijvingstermijn zonder meer denkbaar zijn.
- 28 november 2006 vragen en antwoorden t.b.v. raadsvergadering
  - financiering tekort uit exploitatie
  - geen aanpassing begroting omdat dat na de 'baak' niet gebruikelijk is
- 4 december 2006 overleg tussen AEB-directie en bestuursdienst over incentiveovereenkomst met ABB Lummus
- 11 december 2006. Audit Vaccani: budget op basis van gegeven informatie adequaat
- 15 december 2006 commissievergadering
  - veel vragen om toelichting op opbouw bedrag € 90 mln (wethouder: deels contractgevoelige informatie → kan vertrouwelijk worden verstrekt)
  - veel aarzelingen over verzelfstandiging nu
- 16 december 2006 wethoudersstaf, o.a. over (vervolg)audits Vaccani
- 20 december 2006 de Gemeenteraad stemt zonder hoofdelijke stemming in met € 90 mln aanvullend krediet.
- 21 december 2006 rapportage november 2006 [rapportages over september en oktober 2006 niet aangetroffen] projectkosten begroot op € 453,4 mln. proeffabriek op 1-7-2007.

Bijlage 3: overzicht investeringskosten en planning

Data	Bron	Investeringsraming	Planning start proefbedrijf
21 juli 2000	Haalbaarheidsstudie door AEB-werkgroep	Fl. 400 miljoen	
5 september 2001	GR stelt voorbereidingskrediet beschikbaar voor een technisch voorontwerp	€ 230 à 240 miljoen	1-1-2008
9 oktober 2002	15e stuurgroepvergadering	Fl. 395 miljoen i.p.v. eerdere fl. 335 miljoen (welllicht zijn €€ bedoeld)	
23 oktober 2002	16e stuurgroepvergadering	€ 335 miljoen	
30 oktober 2002	Investeringsraming B/O	€ 317,3 miljoen	
November 2002	Uitbreidingsvoorstel AEB	€ 317 miljoen	
14 november 2002	Bestuursadviseur aan wethouder	€ 317 miljoen	
December 2002	Afgerond voorontwerp aan GR	€ 317,3 miljoen	In 2006
1 juli 2003	Rapportage AEB over 2e kwartaal	€ 342 miljoen	
30 juli 2003	7e vergadering ambtelijke adviesgroep	€ 344 miljoen	
6 augustus 2003	Rapportage B/O (vertrouwelijk)	€ 337,8 miljoen (na aftrek € 1,6 en € 2,9 miljoen subsidies)	
17 september 2003	Beschikbaar stellen krediet door GR	€ 338 miljoen	
20 januari 2004	Audit door externe adviseur	€ 352 miljoen	16 november 2006
27 februari 2004	Rapportage projectbureau HR-AVI	€ 338 miljoen	
4 april 2004	projectdirecteur aan directie AEB	Zonder hard ingrijpen blijft het niet binnen € 338 miljoen	
6 april 2004	Email van externe adviseur	Kosten komen wellicht nog boven € 352 miljoen	
8 april 2004	Reactie van projectdirecteur aan algemeen directeur op de email van externe adviseur van 6 aprili 2004	Kosten blijven binnen € 338 miljoen	Proefdraaien 2 juni 2006
9 juni 2004	Reactie bestuursadviseur op kwartaalrapportage	Het wordt een zware klus om binnen € 338 miljoen te blijven	
27 augustus 2004	Rapportage 2e kwartaal 2004	Kosten blijven binnen € 338 miljoen	
22 september 2004	Maandrapportage augustus 2004	€ 338 miljoen nog meer onder druk door P48.3	
11 november 2004	Rapportage 3e kwartaal 2004	Kostenoverschrijding van 'voorzichtigheidshalve' minstens € 23 mln.	Vertraging onvermijdelijk
27 november 2004	Anonieme brief aan burgemeester	Kosten zullen € 50 à 75 mln hoger uitvallen	
November 2004	Maandrapportage november 2004	Overschrijding € 23 mln tgv problemen bouwer civiele perceel	
3 maart 2005	AEB aan wethouder	Totale overschrijding € 33,4 miljoen. Voorziene extra inkomsten door verlenging periode proefdraaien: € 5 mln	

21 maart 2005	Rapportage 4e kwartaal AEB	Extra overschrijding € 8 mln	
21 maart 2005	Tussenrapportage AEB	Voorziene budgetoverschrijding € 33,4 mln deels terug te verdienen (?) door verlengen proefbedrijf van 2 naar 3,5 maanden	
29 maart 2005	Brief AEB aan bestuursadviseur	Definitief vastgesteld dat bouw niet binnen € 338 mln blijft	
5 april 2005	Besluit B&W	Aanvullend krediet van € 25 mln beschikbaar stellen	
11 mei 2005	GR ingestemd met een aanvullend krediet van € 25,4 mln.	Netto resteerde een bedrag van € 363,4 mln aan te dekken kosten.	
7 juni 2005	Rapportage 1e kwartaal 2005	€ 317,4 mln.	
14 juli 2005	Rapportage 2e kwartaal 2005	€ 363,4 mln	
7 november 2005	Rapportage 3e kwartaal 2005	€ 363,4 mln.	
14 december 2005	Rapportage november 2005		Nieuwe formulering '15 september 2006 blijft kritisch, maar is nog steeds haalbaar'
16 februari 2006			Opstarten per 15/9 uiterst kritisch
8 maart 2006	Rapportage 4e kwartaal 2005	€ 363,4 mln	Verwachte start proefbedrijf 15/9/06 en commercieel 1/1/07
15 maart 2006	Rapportage ICFC over februari		15/9/06 is niet langer realistisch
16 maart 2006	Rapportage februari 2006		Start proefbedrijf op 15/9/06 is uiterst kritisch, maar blijft uitgangspunt
14 april 2006	Rapportage ICFC over maart 2006		Start proefbedrijf zal 4 maanden moeten worden uitgesteld.
27 april 2006	Definitief rapport Vaccani	Overallbudget moet bijgesteld worden tot € 363,4 mln.	Start proeffabriek tussen 1/1 en 1/3-2007
10 mei 2006	Rapportage ICFC over april		Uitstel start proefbedrijf 4-6 maanden
17 mei 2006	Rapportageprojectdirecteur aan College		Start proefbedrijf verschuift van 15/9 naar 15/12
1 juni 2006	Rapportage 1e kwartaal 2006	€ 363,4 mln	Planning 6 maanden vertraagd -> proefdraaien 3 maanden uitgesteld

			tot 15/12/06
14 juni 2006	Brief AEB-directie aan wethouder	Aanpassingen tijdens bouw vergen € 15 mln ectra	Start proefbedrijf waarschijnlijk pas op 15/1/2007
20 juni 2006	2-daagse bijeenkomst directie AEB	Vastgesteld budget € 418 mln.	Start proefbedrijf 18-12-06
21 juni 2006	Rapportage april 2006	€ 363,4 lijkt onvoldoende	
23 juni 2006	Rapportage 23 juni 2006	30 mln meer nodig	
27 en 29 juni 2006	Wethouder aan College en Raadscommissie	Aanvraag aanvullend krediet € 25 mln	Opnieuw optredende vertraging van 3 maanden
1 juli 2006	Rapportage ICFC over juni 2006		Waarschijnlijk 11/1/07
11 juli 2006	Vaccani	€ 403 mln, mits ===➔	Testen uiterlijk 18-12
27 juli 2006	Rapportage 2e kwartaal 2006	€ 393 mln	
11 september 2006	Stafbespreking wethouder		Planning HR-AVI 18/12 haalbaar gemeld
12 september 2006	Vaccani audit update		Eind februari 2007 is een realistischere datum voor start trial run
15 september 2006	Rapportage juli/augustus	Financiële consequenties nog niet duidelijk	Verder vertraging 2 maanden
20 september 2006	Rapportage ICFC over augustus 2006		Start moet minstens naar 15/2/07
23 september 2006	??? ICFC meldt ook vertraging		Leidend tot opstart in juli 2007
26 september 2006	Projectdirectie rapporteert een extra vertraging van 6,5 maanden (t.o.v. start proefbedrijf op 18 december 2006)		
4 oktober 2006	Stafbespreking wethouder – AEB	Financiële gevolgen worden onderzocht	6-9 maanden vertraging
10 oktober 2006	Rapportage ICFC over september 2006		Start proefbedrijf 26/4/06
24 oktober 2006	Presentatie aan raadscommissie	€ 453 mln	4,5 maand vertraging
26 oktober 2006	analyse bestuursdienst	€ 460 mln	Extra vertraging 9 maanden
9 november 2006	Commissievergadering	€ 453 mln	Vertraging minstens half jaar

Bijlage 4: Projectmanagement

Management van projecten

Bij elk project is het van belang na te denken over de aard van het project. Op basis van de aard van het project kan bepaald worden hoe een project gemanaged moet worden, welke projectorganisatie daarbij het beste aansluit en welke risico's gedefinieerd kunnen worden.
Om de aard van het project te bepalen wordt in onderstaand schema op basis van een aantal cruciale kenmerken een onderscheid gemaakt in een drietal typen.: routinematige, projectmatige en ad-hocprojecten

routinematig
projectmatig
ad hoc

wanneer (onbewust) toegepast		wat	hoe	wanneer
routinematig	doen weinig reflectie bekend terrein	+	+	+
projectmatig	complex te concretiseren eindresultaat eindig multidisciplinair stevig risico	±	+	+
ad hoc	complex eindresultaat niet concreet eindig maar wanneer	-	-	-

Toelichting. De eerste kolom geeft het type project aan. De tweede de kenmerken die daarbij horen. De plustekens geven aan dat het betreffende aspect (hoe, wat, wanneer) duidelijk is. Bij een minteken is dat onduidelijk.

Het project 'Nieuwbouw HR-AVI AEB' is te bestempelen als een projectmatig project. Het is een complexe opgave, maar met een te concretiseren eindresultaat, het is een eindig project met een multidisciplinaire inzet en met een stevig risico.
De managementmethode voor een projectmatig project kan verschillend zijn. Een veelgebruikte driedeling is:
Procesmanagement: Het integraal organiseren en sturen van het besluitvormingsproces en de samenwerking tussen partijen.
Projectmanagement: Het op gecoördineerde wijze organiseren van de totstandkoming van het project, rekeninghoudende met de GOTIK beheersaspecten (**G**eld, **O**rganisatie, **T**ijd, **I**nformatie en **K**waliteit).
Programmamanagement: Het op gecoördineerde wijzen organiseren van een groep onderling samenhangende projecten, die niet op voorhand eindig is in zijn bestaan en waarin een voortdurende doorstroming van projecten kan plaatshebben.

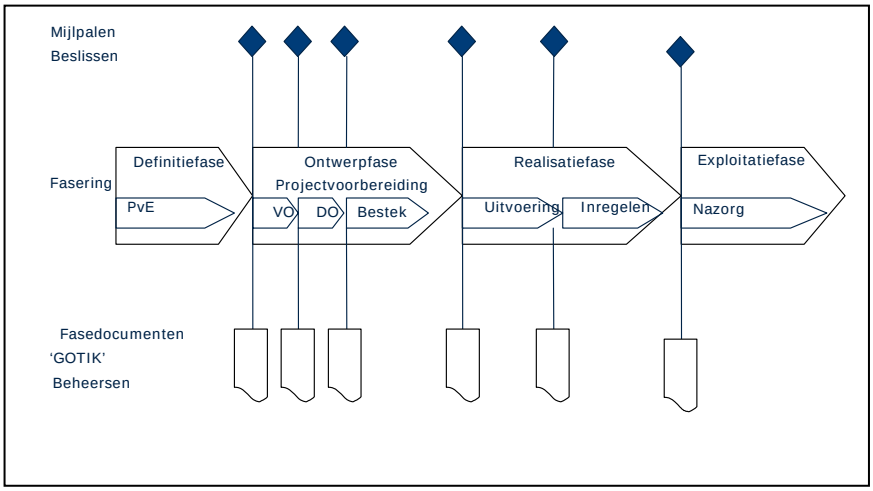
Voor de nieuwbouw HR-AVI AEB lijkt projectmanagement de ideale managementmethode.
Door een projectmatige aanpak kan het project beheerst worden. Projectmatig werken kenmerkt zich door faseren, beheersen en beslissen, maar ook door transparantie en beheerste stappen en toetsing per fase. Dat vereist fasedocumenten.

Management van projectmatige projecten

Management van een complex project als het onderhavige stelt hoge eisen aan de projectorganisatie en het projectmanagement. Tot en met de initiatieffase kan de staande organisatie, aangevuld met specialisten, onder leiding van het projectbureau het programma van eisen voor de nieuwbouw maken. Hiermee kan geborgd worden dat de staande organisatie een maximale invloed kan uitoefenen op de kwaliteit en het ontwerp.

Na de initiatieffase moet het project gesplitst worden. Er moet een onafhankelijk projectmanagementbureau worden aangetrokken, niet uit de staande organisatie, dat verantwoordelijk is voor het totaal van de GOTIK-beheersaspecten. Ook moet er een ingenieursbureau worden aangetrokken dat de verantwoordelijkheid krijgt voor de technisch-inhoudelijke aspecten van het totaal van de installaties. De staande organisatie krijgt een toetsende rol op kwaliteit per fase en als er door het ingenieursbureau documenten zijn vrijgegeven om aan te besteden controleert de staande organisatie de detailengineering van de lots en de coördinatie van de lots. De staande organisatie blijft in een toetsende rol ten behoeve van het projectmanagement. In een zo georganiseerd proces zijn de disciplines voldoende gescheiden om succes te waarborgen. Boven dit alles hoort een stuurgroep te staan die in staat is om het projectmanagement aan te sturen en de rapportage naar de politiek te verzorgen. De projectmanagementorganisatie laat zich ondersteunen door specialisten op het gebied van kosten, juridische zaken en inkoop.

Met een juiste fasering en het inbouwen van juiste beslismomenten kan een project goed beheerst worden. In de definitiefase goed vastleggen wat het te behalen resultaat moet zijn, geeft de mogelijkheid om in elke volgende fase te beoordelen of de geleverde prestatie van die fase voldoet aan de randvoorwaarden uit de definitiefase. Deze beoordeling moet vastgelegd worden in een fasedocument, dat goedgekeurd moet worden door de eindverantwoordelijke van het project al dan niet met een wijzigingsvoorstel die dan ook goedgekeurd moet worden. Op deze manier wordt het project optimaal gefaseerd, beheerst en vastgesteld (bij beslismomenten). Schematisch ziet het projectmatig werken binnen een project er als onderstaand uit.



Bijlage 5: overschrijding per onderdeel

			Origineel budget	Verwacht eindsaldo	Verschil	Procentuele afwijking tov origineel budget
			aug. 2004	nov. 2006		
Investeringskosten (excl. BTW)			**€ 338.000.000**	**€ 453.475.263**	**€ 115.475.263-**	**34%**
DIRECTE KOSTEN/UITVOERING			**€ 270.469.766**	**€ 360.858.415**	**€ 90.388.649-**	**33%**
Directie kosten/uitvoering ICFC (perceel 31 t/m 50)			**€ 252.538.110**	**€ 353.789.611**	**€ 101.251.501-**	**40%**
3.1	P-31	Rooster/ketel	€ 78.100.000	€ 85.883.630	€ 7.783.630-	10%
3.2	P-32	Rookgasreiniging	€ 25.000.000	€ 40.470.681	€ 15.470.681-	62%
3.3	P-33	Turbine	€ 15.000.000	€ 14.630.909	€ 369.091	-2%
	P-33.1	Turbine Errection	€ -	€ 850.000	€ 850.000-	#DEEL/0!
3.4	P-34.1	Water- stoomkringloop	€ 14.119.000	€ 34.961.043	€ 20.842.043-	148%
3.5	P-34.2	Reheater system	€ 2.900.000	€ 1.160.000	€ 1.740.000	-60%
3.5	P-35	Afval- en slakkenkraan	€ 5.100.000	€ 3.961.000	€ 1.139.000	-22%
3.5	P-36	Containerkraan	€ 3.300.000	€ -	€ 3.300.000	-100%
3.6	P-37	Koelwatersysteem, incl. inlaat en reiniging	€ 8.381.000	€ 15.897.506	€ 7.516.506-	90%
3.7	P-38	Brandblusinstallatie	€ 1.058.000	€ -	€ 1.058.000	-100%
3.8	P-39	Watersystemen	€ 980.000	€ -	€ 980.000	-100%
3.9	P-40	Verwarming, airco, ventilatie en sanitair	€ 4.845.000	€ 6.190.506	€ 1.345.506-	28%
	P-41	Vrij	€ -	€ -	€ -	0%
	P-42	Vrij	€ -	€ -	€ -	0%
3.10	P-43.1	Persluchtinstallatie (zonder net)	€ 322.000	€ -	€ 322.000	-100%
3.11	P-43.2	Stofzuiginstallatie	€ 449.110	€ -	€ 449.110	-100%
3.12	P-44	Elektrotechniek	€ 16.800.000	€ 29.307.936	€ 12.507.936-	74%
3.12	P-44.3	Kabel hemweg		€ 2.806.660	€ 2.806.660-	#DEEL/0!
3.13	P-45.1	Control	€ 7.652.000	€ 18.371.500	€ 10.719.500-	140%
	P-45.2	Field instrumentation	€ 7.995.000	€ -	€ 7.995.000	-100%
3.14	P-46.1	Communicatie-installaties	€ 630.000	€ 353.497	€ 276.503	-44%
3.15	P-46.2	Brandmeldinstallatie	€ 790.000	€ 778.000	€ 12.000	-2%
3.16	P-46.3	Camera-installatie	€ 199.000	€ 300.572	€ 101.572-	51%
	P-47	Niet gebruiken	€ -	€ -	€ -	0%
3.17	P-48.1	Cluster 1: control room	€ 1.020.000	€ 2.251.145	€ 1.231.145-	121%
	P-48.2	Excavation & piling	€ 2.400.000	€ 3.633.359	€ 1.233.359-	51%
	P-48.3	Main works (concrete & finishing)	€ 29.717.000	€ 52.800.000	€ 23.083.000-	78%
	P-48.3a	KIG (incl. 500K infra)		€ 5.400.000	€ 5.400.000-	#DEEL/0!
	P-48.4	Bekken 7	€ 410.000	€ 400.499	€ 9.501	-2%
3.18	P-49	Staalbouw, gevels	€ 13.891.000	€ 24.580.000	€ 10.689.000-	77%
3.19	P-50.1a	Cooling water pipes on HR-AVI site	€ 2.050.000	€ 1.786.168	€ 263.832	-13%
3.19	P-50.1a	Cooling water outlet pipes	€ 4.650.000	€ 5.465.000	€ 815.000-	18%
3.19	P-50.2	Vervallen, opgenomen in 50.2 Pipe drilling Australiehavenweg	€ 1.500.000	€ -	€ 1.500.000	-100%
3.19	P-50.3	Infrastructuur HR-AVI	€ 1.700.000	€ 1.550.000	€ 150.000	-9%
3.19	P-50.4	Kade	€ 1.050.000	€ -	€ 1.050.000	-100%
3.19	P-50.5	Uitbreiding spoor	€ 530.000	€ -	€ 530.000	-100%
Directe kosten/uitvoering AEB			**€ 5.700.000**	**€ 7.068.804**	**€ 1.368.804-**	**24%**
	P-51	Niet gebruiken	€ -	€ -	€ -	0%
3.20	P-52	Slakopwerking (verpl. & aanpassing)	€ 5.500.000	€ 6.748.804	€ 1.248.804-	23%
3.21	P-53	Zoutfabriek included in P-32	€ -	€ -	€ -	0%
3.22	P-54	Biogasmotoren (civiele deel)	€ 400.000-	€ 400.000-	€ -	0%
3.23	P-55	Slibsilo's (civiele deel)	€ 150.000-	€ 150.000-	€ -	0%
3.24		Site preparation (buiten ICFC estimate)	€ 750.000	€ 870.000	€ 120.000-	16%
		Engineering of Suppliers (6%) incl.	€ -	€ -	€ -	0%
		Erection and Commissioning by suppliers (9%) incl.	€ -	€ -	€ -	0%
		Contingencies (5%)	€ 6.206.656	€ -	€ 6.206.656	-100%
		Reservering saldo meer- en minderwerk van lot 31/32/33/48.2	€ 6.025.000	€ -	€ 6.025.000	-100%
BIJKOMENDE KOSTEN			**€ 71.941.810**	**€ 99.816.848**	**€ 27.875.038-**	**39%**
EAT (engineering, advies en toezicht)			**€ 31.965.810**	**€ 66.294.400**	**€ 34.328.590-**	**107%**
Projectorganisatie, excl. ICFC			€ 7.976.366	€ 18.046.000	€ 10.069.634-	126%
Advies- en ingenieursdiensten (ICFC)			€ 16.862.330	€ 31.212.000	€ 14.349.670-	85%
Inrichting- en nutsvoorzieningen			€ 4.180.000	€ 6.500.000	€ 2.320.000-	56%
Communicatie			€ 500.000	€ 500.000	€ -	0%
Ingebruikname			€ 2.447.114	€ 10.036.400	€ 7.589.286-	310%
Inkomsten proefbedrijf			€ -	€ 6.899.000-	€ 6.899.000	#DEEL/0!
Vastgoed			**€ -**	**€ -**	**€ -**	**0%**
Kosten vastgoed			€ -		€ -	0%
4.2	Grondkosten (18.000 m2 à 145)		€ -		€ -	0%
Loon- en prijswijzigingen			**€ 8.500.000**	**€ 2.000.000**	**€ 6.500.000**	**-76%**
Onvoorzien			**€ 17.876.000**	**€ 12.428.360**	**€ 5.447.640**	**-30%**
Bouwrente			**€ 13.600.000**	**€ 25.993.088**	**€ 12.393.088-**	**91%**
Inkomsten uit subsidies			**€ 4.450.000-**	**€ 7.200.000-**	**€ 2.750.000**	**62%**

Top tien van afwijkingen (procentueel):		Afwijking
1	Ingebruikname	310%
2	P-34.1 Water- stoomkringloop	148%
3	P-45.1 Control	140%
4	Projectorganisatie, excl. ICFC	126%
5	P-48.1 Cluster 1: control room	121%
6	Bouwrente	91%
7	P-37 Koelwatersysteem, incl. inlaat en reiniging	90%
8	Advies- en ingenieursdiensten (ICFC)	85%
9	P-48.3 Main works (concrete & finishing)	78%
10	P-49 Staalbouw, gevels	77%

Top tien van afwijkingen (absoluut)		Afwijking
1	P-48.3 Main works (concrete & finishing)	€ 23.083.000-
2	P-34.1 Water- stoomkringloop	€ 20.842.043-
3	P-32 Rookgasreiniging	€ 15.470.681-
4	Advies- en ingenieursdiensten (ICFC)	€ 14.349.670-
5	P-44 Elektrotechniek	€ 12.507.936-
6	Bouwrente	€ 12.393.088-
7	P-45.1 Control	€ 10.719.500-
8	P-49 Staalbouw, gevels	€ 10.689.000-
9	Projectorganisatie, excl. ICFC	€ 10.069.634-
10	P-31 Rooster/ketel	€ 7.783.630-