



Vertrouwelijk

Gemeente Amsterdam
T.a.v. de heer drs. H. de Jong
Gemeentesecretaris
Postbus 202
1000 AE AMSTERDAM

Datum 19 mei 2009
Onderwerp Advies Noord/Zuidlijn
Ons kenmerk 39922/LmG/MiB
Uw kenmerk

Berenschot

Bestuursdienst Amsterdam
Directie : Bmo
Datum in 20 MEI 2009
Reg.nr. : 2009/3522
Class. nr.: 07.125
Beh. ambt.: SUR
van BM / Weth.:
<input type="checkbox"/> ter kennisname
<input type="checkbox"/> ter verdere beh.
<input type="checkbox"/> om advies
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
datum verz.:
naar DIV dd.:

Geachte heer De Jong,

Op 6 maart 2009 heeft u Berenschot opdracht gegeven een advies op te stellen voor een structurele aanpak van sturing en organisatie van het project Noord/Zuidlijn. In de afgelopen weken is, met actieve medewerking en inbreng van de belangrijkste betrokkenen (directeur projectbureau, directeur dienst IVV en de Bestuursdienst), het advies opgesteld. Tevens zijn de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen met de wethouder besproken. Wij zijn verheugd te kunnen constateren dat dit advies op instemming kan rekenen van alle betrokkenen en dat daarmee een basis is gelegd voor een verdere (door)ontwikkeling en implementatie van de organisatie en sturing van de Noord/Zuidlijn.

Ons advies heeft betrekking op de hoofdstructuur en de (organisatie van de) sturingsrelaties *tussen* bestuur, ambtelijke diensten en projectorganisatie. Het advies gaat dus - zoals u vroeg - niet over de sturing en organisatie *binnen* het projectbureau en de ambtelijke diensten. Gegeven de afgebakende reikwijdte van de opdracht gaat het advies ook beperkt in op de implementatie van de aanpak van sturing en organisatie en de te nemen vervolgstappen.

In deze brief schetsen wij u de hoofdlijnen van ons advies 'Besturing van de Noord/Zuidlijn'. Het volledige advies is als bijlage (twintig exemplaren) bijgevoegd. Vanwege het vertrouwelijke karakter wordt het advies alleen aan u aangeboden.

Proces totstandkoming

Het advies is in korte tijd voorbereid en opgesteld. Basis voor de analyse zijn een beperkte bronnenstudie en een aantal interviews met de belangrijkste betrokkenen. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan ons advies heeft daarmee het karakter van een *quick scan*.

Het advies is in dialoog met de meest betrokkenen (directeur projectbureau, directeur dienst IVV, Bestuursdienst) tot stand gekomen. We spraken hen meerdere malen afzonderlijk en gezamenlijk vormden zij de begeleidingscommissie die driemaal bijeenkwam. In de eindfase zijn de hoofdlijnen van onze bevindingen en aanbevelingen op 11 mei 2009 met de wethouder besproken.

Wij hebben gedurende het proces kunnen constateren dat het gezamenlijk inzicht in de mogelijkheden voor verbetering en aanscherping van de organisatie en sturing is gegroeid en dat er tevens consensus groeide over de hoofdlijnen van de structuur en de aanpak. Dat betekent niet dat er mogelijk geen verschillen van inzicht meer zijn over de invulling en laat bovendien onze verantwoordelijkheid voor de verwoording en de invulling van het advies onverlet. Al met al is er naar ons oordeel hiermee een solide basis gelegd om gezamenlijk de doorontwikkeling van de organisatie en sturing ter hand te nemen.

Hoofdlijnen van onze analyse

Regelmatig samen beoordelen of we op het goede spoor zijn

De Noord/Zuidlijn is in vele opzichten een complex project. Dat geldt niet alleen voor de techniek, de contractering en de interactie met de stad en alle belanghebbenden, maar ook voor de sturing. De sturing van de Noord/Zuidlijn zal voortdurend getoetst en aangepast moeten worden aan de dynamiek in organisatie en omgeving. Het is daarom goed om gedurende de uitvoering de sturing regelmatig te evalueren en te bezien of veranderende omstandigheden aanleiding geven tot aanpassing van het gekozen sturingsmodel en de manier van werken ermee. Dat geeft ook gelegenheid voor alle betrokkenen om zich op hun rol en bijdrage te bezinnen.

De tegenvallers die zich in januari manifesteerden en de ontwikkelingen sindsdien zijn nu een extra aanleiding om de sturing en organisatie kritisch tegen het licht te houden en na te gaan welke verbeteringen en aanscherpingen mogelijk en nodig zijn.

Huidig sturingsmodel: het projectwethoudersmodel is de basis voor sturing

De huidige sturing is te typeren als directe sturing van het project en de projectorganisatie door de bestuurlijk opdrachtgever ('projectwethoudersmodel'). Basis daarvoor is het door B. en W. vastgestelde uitvoeringsbesluit uit november 2003¹.

Daarin is bewust gekozen voor een directe relatie bestuur - projectorganisatie zodat het projectbureau slagvaardig kan werken. Door de directe aansturing en de verregaande mandatering aan het projectbureau kan dit zeer zelfstandig opereren. De projectorganisatie is daarmee integraal verantwoordelijk voor de uitvoering.

¹ Het uitvoeringsbesluit is een aanscherping en actualisering van het protocol uit juni 2000. Opvallend verschil tussen de versies uit 2003 en 2000 is dat in 2003 passages zijn toegevoegd ten aanzien van de kaderstelling en de beleidsmatige samenhang. Tevens wordt in het protocol van 2003 expliciet aangegeven dat de directeur IVV namens het bestuur gedelegeerd opdrachtgever is.

Berenschot

In een 'eigen' staf Noord/Zuidlijn (naast de staf IVV) vindt tweewekelijks overleg plaats tussen de wethouder (daarbij ondersteund door de Bestuursdienst) en de directeur van de projectorganisatie. Ook de afstemming tussen projectorganisatie en het vervoersysteem (Amsys) is in deze staf onderwerp van overleg. De eindverantwoordelijke dienst en ambtelijk gedelegeerd opdrachtgever (IVV) heeft een beperkte directe betrokkenheid bij het project en de projectorganisatie en stuurt hoofdzakelijk via de kaderstelling. Daarnaast toetst IVV de rapportages en is zij verantwoordelijk voor de financiële jaarrekening.

In de gemeente is voor de grote en complexe ruimtelijke projecten een nieuw sturingsmodel geïntroduceerd. In dit model ('Sterke projecten, sterke diensten') is het begrip ambtelijk opdrachtgeverschap afgeschaft en wordt de verantwoordelijkheid verdeeld over de driehoek bestuur – projectorganisatie - dienst. Dit model is echter niet van toepassing op de Noord/Zuidlijn.

Wel verbeteringen binnen de projectorganisatie

In het gekozen sturingsmodel zijn vanaf 2007 *in de projectorganisatie* aanzienlijke verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn in 2008 het gemeentelijk opdrachtgeverbureau en het uitvoerend ingenieursbureau samengebracht in het projectbureau Noord/Zuidlijn en is in het verlengde van de integratie van beide bureaus een adjunct-directeur Financiën en Projectbeheersing aangesteld. Tevens zijn, mede op basis van de adviezen van het second opinion team Korf/Horvat en de Commissie van Wijze Mannen, in 2008 verbeteringen ter hand genomen. Ze hadden met name betrekking op een versterking van de interne controle en de *checks and balances* binnen het project en aanscherping van de beoordelings- en rapportageprocedures. Tevens is een versterking van het risicomanagement, de kostenbeheersing en de kwaliteitsborging doorgevoerd

Het sturingsmodel is echter nooit goed ingevuld

De hiervoor beschreven verbetering van de sturing en organisatie is vooral gericht geweest op de *interne* sturing en organisatie van het project(bureau). De rolverdeling en de sturingsrelaties tussen bestuur, diensten en projectbureau (binnen de kaders van het uitvoeringsbesluit van 2003) zijn echter nooit goed ingevuld. Dit is de kern van ons advies.

Een belangrijk element daarin is dat de invulling van de opdrachtgeversrol onvoldoende gestalte kreeg. In 2003 is die explicieter benoemd maar dit heeft niet geleid tot een andere rolinvulling van IVV. Mede dankzij de adviezen van de auditcommissie Korf/Horvat is er wel meer aandacht gekomen voor de samenhang ('interfaces') tussen de bouw van de Noord/Zuidlijn en het verkeer- en vervoersysteem waarbij IVV een belangrijke rol heeft. Maar IVV heeft aan haar rol als formele ambtelijke opdrachtgever in de praktijk weinig invulling gegeven. Feitelijk treedt de dienst IVV vooral op als adviseur van het project en de projectwethouder. Overigens kreeg de dienst IVV ook weinig ruimte voor een reële rolinvulling. Bovendien beschikte IVV over onvoldoende capaciteit en expertise om de toetsende rol daadwerkelijk invulling te kunnen geven, terwijl de perceptie van de IVV-rol verschildte tussen de onderscheiden directeuren.

Berenschot

In de afgelopen twee jaar zijn de (inherente) zwaktes van het gekozen sturingsmodel manifest geworden

De omvang, de aanzienlijke risico's en de grote politieke en maatschappelijke belangen maken de keuze voor het projectwethoudersmodel verklaarbaar. De sterke punten van het projectwethoudersmodel zijn evident: een sterke uitvoeringsgerichtheid, een slagvaardige projectorganisatie die binnen het mandaat zelf knopen kan doorhakken en een intensieve wisselwerking tussen projectbureau en bestuurlijke opdrachtgever. Het model heeft echter ook inherente nadelen. Zwak punt van dit model is allereerst het risico van een te directe betrokkenheid van de wethouder. Dat risico is zeker bij calamiteiten, zoals die zich recent hebben voorgedaan, aanwezig. Door het ontbreken van een 'buffer' is er een reëel risico dat de bestuurlijke opdrachtgever het project wordt 'ingezogen' en bewust of onbewust in de rol van *superprojectleider* gaat fungeren en daarmee in de bevoegdheden van de ambtelijke projectleider stapt.

Een tweede potentiële zwakte van dit model is dat er door de intensieve wisselwerking tussen wethouder en projectorganisatie de interne besluitvorming onvoldoende transparant is en de - op zich al beperkt aanwezige - checks and balances niet worden toegepast.

Een derde risico is dat het project geïsoleerd van de ambtelijke organisatie gaat functioneren en realisering ervan een exclusieve verantwoordelijkheid voor de projectorganisatie wordt. Andere organisatieonderdelen (diensten, projecten, stadsdelen) kunnen er dan afstand van nemen, vooral wanneer zich problemen voordoen. Naar ons oordeel zijn alle drie de zwaktes van het model zich - onder druk van de gebeurtenissen van met name het laatste jaar - steeds nadrukkelijker gaan manifesteren.

In de loop van de tijd is de wethouder, min of meer genoodzaakt door het ontbreken van *countervailing power* in de sturingsrelatie, directer gaan sturen. Het project is ongewild en onbewust vooral een project van het projectbureau en projectwethouder geworden en niet het project waar de hele ambtelijke organisatie zich sterk voor maakt. De vaak moeizaam verlopende coördinatie met de stadsdelen en andere diensten is in dit verband illustratief. Onder druk van tegenslagen en onzekerheid over verdere risico's werd geprobeerd om door audits en versterking van de financiële advisering (de Financiële Advies Groep) alsnog grip op het project te krijgen (FAG, audits). Ook op andere manieren werd geprobeerd bij te sturen. De pogingen om door allerlei hulpconstructies (hoe waardevol deze op zich genomen soms ook waren, zoals de audits van Korf/Horvat) grip te krijgen, leidden uiteindelijk niet tot versterking van de sturing, maar droegen eerder bij aan rolvervaging, rolverwarring en 'hypersturing'. De situatie die nu dreigt is een staat van permanente onrust in de werk- en besluitvormingsprocessen, afnemend vertrouwen in elkaars competenties en terugtrekken op eigen bastions (vanuit een soort 'doorgeslagen' rolzuiverheid).

Het huidige sturingsmodel blijft onder gegeven omstandigheden het beste, maar moet nu wel zo helder mogelijk ingevuld worden

Berenschot

Onze conclusie is dat het projectwethoudersmodel onder de gegeven omstandigheden nog steeds het beste model is, maar dan wel zo helder mogelijk ingevuld moet worden. Dat is met name van belang voor de sturingsrelaties tussen elk van de actoren en hun rolinvulling. De rolverdeling zoals die is vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van november 2003 kan daarbij nog steeds als uitgangspunt fungeren, maar bedacht moet worden dat rollen niet alleen bekleed worden, maar ook een actieve vervulling vergen. Uitgangspunten bij een goede invulling en doorontwikkeling van het sturingsmodel zijn:

- Sterk project: slagvaardig, deskundig, integraal verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de kaders van mandaat en budget.
- Kaderstellende dienst: een dienst die een volwaardige *counterpart* van het project is, eindverantwoordelijk is voor de samenhang met het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid, verantwoordelijk voor de scope van het project en veranderingen daarin en tevens 'systeemverantwoordelijke' voor het vervoersysteem.
- Bestuurlijke opdrachtgever 'op afstand', dat wil zeggen een bestuurlijke opdrachtgever die zich vooral richt op de bestuurlijke strategie, de (politieke) kaderstelling en tevens het 'gezicht naar buiten' is.
- 'Toezichthoudende' gemeentesecretaris, tevens adviseur van de wethouder en B. en W.

Een goede invulling en doorontwikkeling van het sturingsmodel is primair nodig om een bijdrage te leveren aan het *in control brengen* en houden van het project. Daarmee wordt tevens een basis gelegd voor het terugbrengen van vertrouwen in het project en de projectorganisatie. Daarnaast moet de doorontwikkeling van het sturingsmodel passen bij de nieuwe opgaven die eraan komen en die om een meer integrale sturing vragen. Het sturingsmodel zal het kader moeten zijn voor een integrale sturing vanuit het einddoel van het project, namelijk een 'werkend vervoersysteem'. Dat betekent dat de sturing dus niet alleen is gericht op de aanleg van de Noord/Zuidlijn, maar tevens op de exploitatie, de integratie binnen het gehele vervoersysteem en de samenhang met andere ruimtelijke projecten en de gebiedsontwikkeling. Ten derde dient de sturing niet alleen betrekking te hebben op de verantwoordelijke dienst en de projectorganisatie maar op alle diensten en stadsdelen die van invloed zijn op de scope en op de uitvoering.

Bij de doorontwikkeling en invulling van het sturingsmodel moet in ieder geval een aantal punten aandacht krijgen

Verbeterpunten bij de doorontwikkeling en invulling van het sturingsmodel zijn met name de volgende:

- Het scherp(er) definiëren van posities en rollen van alle actoren (vooral de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap) en relaties tussen alle actoren.
- In alle sturingsrelaties zal (opnieuw) een balans gevonden moeten worden tussen slagvaardigheid en zorgvuldigheid en tussen control en vertrouwen.

Berenschot

- Het verbeteren van checks and balances *binnen* de relatie IVV – projectorganisatie en Bestuursdienst – projectorganisatie.
- Een adequate afstemming binnen de financiële driehoek (zowel financieel als control).
- Werken aan cultuurverandering bij alle betrokkenen zodat alle actoren de realisatie van het project als een *gezamenlijk* belang zien en daar ook op aangesproken kunnen worden.
- Verbeteren van de samenhang tussen de programma's van eisen van het (aanleg)project en het vervoersysteem en inventariseren mogelijke scopewijzigingen die voortvloeien uit de eisen/randvoorwaarden met betrekking tot exploitatie en beheer en het sturen op tijdige indiensttreding (2017).
- Het 'vrijspelen' van de wethouder, zodat de wethouder zich kan richten op de strategische issues, de externe bestuurlijke relaties en vergroting van het politiek en maatschappelijk draagvlak.
- Het verbeteren van de advisering aan de wethouder/het college.

Belangrijkste aanbevelingen

Het advies leidt tot acht aanbevelingen. De eerste drie aanbevelingen hebben betrekking op de implementatie van het advies, de overige vijf aanbevelingen op de inhoudelijke invulling:

1. Binnen drie maanden doorvoeren van verbeteringen in het sturingsmodel op basis van een implementatieplan. Onderdeel van dit proces is de invulling en uitwerking van de benodigde randvoorwaarden (expertise, capaciteit), ook binnen de dienst.
2. In gang zetten van een cultuurveranderingstraject gericht op het werken aan vertrouwen in alle sturingsrelaties en realisatie van het project vanuit een *gezamenlijk* belang.
3. Organiseren van sessies van gemeentesecretaris, directeuren IVV, directeur projectbureau en adviseur Bestuursdienst waarin *what if*-scenario's worden doordacht en vertaald in aanscherpingen van het sturingsmodel.
4. Herbevestigen projectbesluit. Eventuele scopewijzigingen die voortvloeien uit adviezen van commissie Veerman moeten hierin meegenomen worden. Herbevestiging dan wel aanpassing scope loopt via de lijn bestuurlijk opdrachtgever - opdrachtgever vervoersysteem (directeur IVV) - opdrachtgever uitvoering (directeur PB NZL).
5. Herbevestigen van de kaderstelling met betrekking tot tijd, geld, scope en mandaat van IVV aan projectorganisatie.
6. Invulling toetsende rol IVV op tijd, geld, scope en organisatie.
7. Helder definiëren van het eindresultaat 'werkend vervoersysteem' en het nader invullen van de opdrachtgevende rol directeur IVV voor de raakvlakken tussen PB NZL en Amsys .
8. Opheffen van de FAG; financiële afstemming invullen via financiële driehoek (projectbureau, IVV en concerncontrol).

Berenschot

Samenvatting

In 2003 is voor de Noord/Zuidlijn het volgende sturingsmodel gekozen:

- een projectwethouder die een rechtstreekse sturingsrelatie met de uitvoeringsorganisatie (het projectbureau) heeft
- de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer fungeert als ambtelijk opdrachtgever voor het project
- het projectbureau is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering.

Berenschot vindt dit model inderdaad het meest passend voor dit project, maar constateert dat het in de afgelopen jaren nooit echt goed is ingevuld. Daarom zijn de inherente zwaktes en risico's van dit model ook manifest geworden.

Berenschot adviseert dat de invulling van het model nu snel moet worden gerealiseerd. Dit houdt in dat elk van de drie genoemde posities (wethouder, dienst en project) en hun onderlinge relaties moeten worden versterkt.

Berenschot ontraadt met nadruk extra lagen, controlemechanismen of hulpconstructies in de sturing van dit project: *niet meer maar betere sturing*.

Ten slotte

Wij willen u danken voor het in ons gestelde vertrouwen en hopen dat met het advies de basis is gelegd voor een verdere (door)ontwikkeling en implementatie van de organisatie en sturing van de Noord/Zuidlijn.

Met vriendelijke groet,

Berenschot B.V.

bla


Ludy Geut

Lid van de directie

Bijlage: twintig exemplaren 'Besturing van de Noord/Zuidlijn'.