

Besturing van de Noord/Zuidlijn

Verbetering van de bestuurlijke en organisatorische sturing

Eindadvies aan de gemeentesecretaris Amsterdam

19 mei 2009

Ludy Geut

Rene Kottman

Derck Buitendijk

Berenschot

Opdracht

- Opdrachtbrief: breng op korte termijn advies uit over de ontwikkeling van een structurele aanpak van sturing en organisatie van de Noord/Zuidlijn
- De opdracht heeft betrekking op (organisatie van de) sturingsrelaties *tussen* bestuur, ambtelijke diensten en projectorganisatie en **niet** op de organisatie *binnen* de projectorganisatie en ambtelijke diensten
- Advisering over versterking van bepaalde functies binnen gemeentelijke diensten kan later wel aan de orde zijn

Berenschot

2 ●

Advieslijn

- Formele sturingsmodel (2003):
 - projectwethouder
 - IVV ambtelijk opdrachtgever
 - projectbureau is integraal verantwoordelijk voor uitvoeringis nooit echt (goed) ingevuld
- Elk van die drie posities en de onderlinge relaties moeten daarom worden versterkt
- Geen extra lagen en/of controlemechanismen en/of hulpconstructies in de sturing
- Duidelijkheid, rolvastheid, gezamenlijkheid

Berenschot

3 ●

Besturing van een uniek megaproject

- De normale besturingslijn (B. en W. bestuurlijk opdrachtgever, dienst ambtelijk opdrachtgever, project doet uitvoering) is in algemene zin het meest wenselijk
- De omvang, risico's en politieke en bestuurlijke betekenis vereisen echter ook een rechtstreekse besturingsrelatie tussen de projectwethouder en een goed toegeruste projectorganisatie die integraal verantwoordelijk is voor de realisatie. 'Een megaproject vereist een bijzondere positie' (Herweijer)
- Voor het overige moet de 'normale' besturingslijn zoveel mogelijk worden gehandhaafd: dus inclusief een goede invulling van het ambtelijk opdrachtgeverschap

Berenschot

4 ●

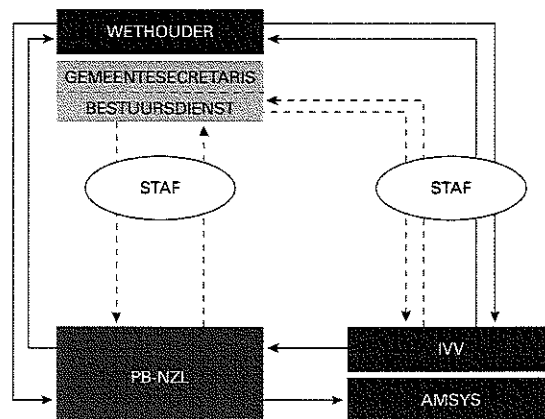
Formeel sturingsmodel

- Directe sturingsrelatie wethouder – project (wethouder houdt zich rechtstreeks bezig met sturing van uitvoering: projectwethouder)
- Projectbureau is integraal verantwoordelijk voor uitvoering
- IVV is ambtelijk opdrachtgever en als 'kredietbeheerder' eindverantwoordelijk; zorgt tevens voor beleidsmatige afstemming met andere beleidssectoren en projecten

Berenschot

5 ●

Formeel sturingsmodel (vervolg)



Berenschot

6 ●

Formeel sturingsmodel - beoordeling

- Sterke punten van dit model zijn de uitvoeringsgerichtheid, slagvaardige organisatie en directe relatie van de projectorganisatie met de wethouder als bestuurlijk opdrachtgever
- Zwakke punten van dit model zijn:
 1. het risico van een te directe betrokkenheid van de bestuurlijk opdrachtgever ('superprojectleider')
 2. te grote afstandelijkheid en daardoor te weinig checks and balances door de dienst
 3. het risico dat project geïsoleerd raakt van de rest van de ambtelijke organisatie
- Ambtelijk opdrachtgeverschap niet helder gedefinieerd
- Beleidsmatige afstemming van het project met andere diensten, stadsdelen en projecten ligt bij de dienst, maar in combinatie met afstandelijke rol leidt dit tot risico's

Berenschot

7 ●

Tussentijdse conclusie: huidig sturingsmodel is nooit echt ingevuld

- In de afgelopen twee jaar zijn de (inherente) zwaktes van het model manifest geworden
- Project is te veel alleen een project van projectorganisatie plus projectwethouder geworden
- Door tegenslagen en onzekerheid over verdere risico's probeerde men grip op het project te krijgen (FAG, audits); projectwethouder werd door problemen in het project gezogen
- IVV heeft opdrachtgeversrol onvoldoende ingevuld en had daar ook niet de capaciteit voor
- Gevolgen: rolvervaging, rolverwarring en hypersturing
- De situatie die dreigt: een staat van permanente onrust in de werk- en besluitvormingsprocessen, afnemend vertrouwen in elkaars competenties en terugtrekken op eigen bastions (vanuit doorgeslagen rolzuiverheid)

Conclusie: huidig sturingsmodel is onder gegeven omstandigheden het beste, maar heeft als zodanig niet echt gewerkt. Daarom: het sturingsmodel handhaven, maar nu zo helder mogelijk invullen

Berenschot

8 ●

Opgaven

- Primaire opgave: bijdrage leveren aan het 'in control brengen' en houden van het project en daarmee de basis leggen voor het terugbrengen van vertrouwen in het project en projectorganisatie
- Secundair: integraal sturen vanuit einddoel van het project, namelijk een 'werkend vervoersysteem'
- Sturing dus niet alleen gericht op de aanleg van de Noord/Zuidlijn, maar tevens op:
 - de exploitatie
 - integratie binnen het gehele vervoersysteem
 - samenhang met andere ruimtelijke projecten en gebiedsontwikkeling
- Ten derde: sturing dient betrekking te hebben op *alle* diensten en stadsdelen die van invloed zijn op de scope en uitvoering
- Balans tussen slagvaardigheid en zorgvuldigheid én tussen control en vertrouwen

Berenschot

9 ●

Uitgangspunten bij de doorontwikkeling van het sturingsmodel

- Uitgangspunt blijft protocol uit 2003; wel nadere invulling en verduidelijking nodig!
- Vereenvoudiging daar waar verantwoord; daarom *geen* extra lagen in sturingsstructuur en extra controlemechanismen en audits zoveel mogelijk intern
- Vertrouwen als basis voor sturing, maar wel control op vitale processen en professionele feedback
- De financiële & control-functies horen binnen deze driehoek te fungeren; dus geen apart financieel adviesorgaan (FAG)
- Sturingsmodel 'sterke projecten, sterke diensten' en regeling risicovolle projecten wordt zoveel mogelijk toegepast, met dien verstande dat ambtelijk opdrachtgeverschap eenduidig belegd wordt/blijft
- Eenduidige sturing aanlegproject en exploitatie (Amsys) binnen IVV, maar geen aparte overkoepelende integrale projectdirecteur

Berenschot

10 ●

Verbeterpunten bij de doorontwikkeling van het sturingsmodel (I)

- Het scherp(er) definiëren van posities, rollen van alle actoren (met name de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap) en relaties tussen alle actoren
- Het versterken van de rolvastheid van de actoren en het tegengaan van 'overacteren'
- Het verbeteren van checks and balances *binnen* de relatie IVV – projectorganisatie en Bestuursdienst – projectorganisatie
- Werken aan cultuurverandering bij alle betrokkenen. Primair: alle actoren moeten realisatie van project als een *gezamenlijk* belang zien. Daar moeten ze ook op worden aangesproken
- Een adequate afstemming binnen de financiële driehoek

Berenschot

11 ●

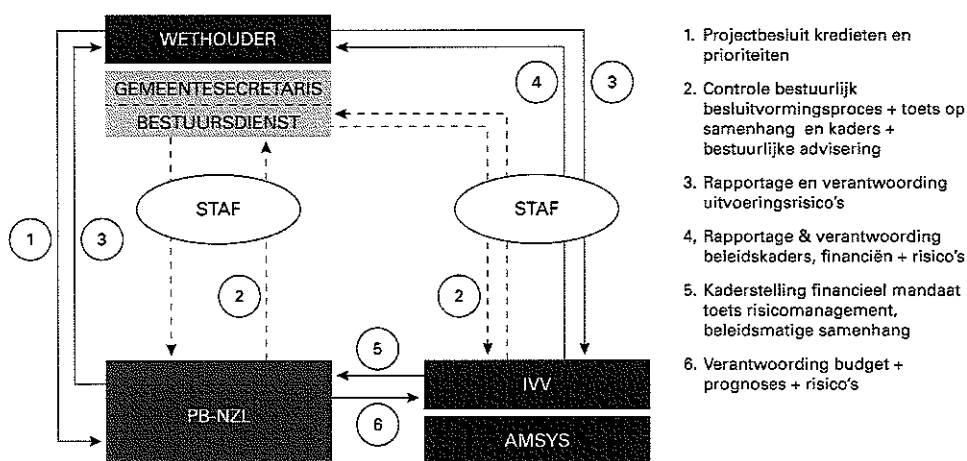
Verbeterpunten bij de doorontwikkeling van het sturingsmodel (II)

- Verbeteren samenhang tussen PvE's project en vervoersysteem; inventariseren mogelijke scopewijzigingen project die voortvloeien uit eisen/randvoorwaarden exploitatie en beheer en sturen op tijdige indienststelling (2017)
- Het 'vrijspelen' van de wethouder zodat wethouder zich kan richten op de strategische issues, de externe bestuurlijke relaties, vergroting van het politiek en maatschappelijk draagvlak
- Het verbeteren van de bestuurlijke advisering
- Voor alle relaties geldt dat er (opnieuw) een balans gevonden moet worden tussen control en vertrouwen

Berenschot

12 ●

Verbeterd sturingsmodel (I)



Berenschot

13 ●

Verbeterd sturingsmodel (II)

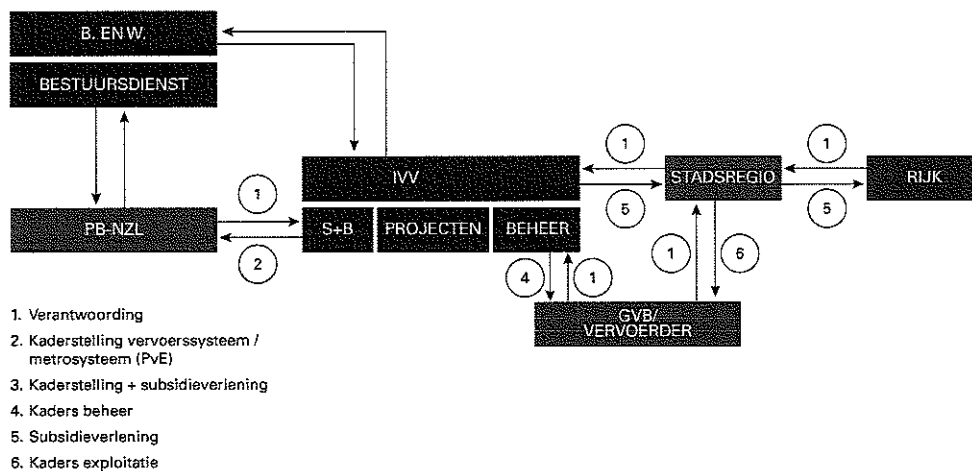
Toelichting op sturingsmodel:

- Sterk project, dat wil zeggen slagvaardig, deskundig, integraal verantwoordelijk voor uitvoering binnen kaders budget
- Kaderstellende dienst, volwaardige counterpart van project, verantwoordelijk voor samenhang met ruimtelijk en mobiliteitsbeleid en 'systeemverantwoordelijke' (vervoersysteem)
- Bestuurlijk opdrachtgever 'op afstand', verantwoordelijk voor bestuurlijke strategie, 'gezicht naar buiten' en politieke kaderstelling; details kunnen opeens relevant worden: juist dan wordt het sturingsmodel beproefd
- 'Toezichthoudende' gemeentesecretaris, tevens adviseur wethouder en B. en W.

Berenschot

14 ●

Sturingsmodel vervoerssysteem



Berenschot

15 ●

Verantwoordelijkheden en rollen bij de doorontwikkeling van het sturingsmodel (I)

- **B. en W.:** sturing binnen kaders raad en formele opdrachtgever; bestuurlijk team is niet meer dan afstemmingsgremium dat naar behoefte bijeenkomt, vaker tussentijdse presentaties aan gehele college
- **Wethouder:** bestuurlijk opdrachtgever namens B. en W., met drie onderscheiden rollen: (1) bestuurlijk verantwoordelijk voor uitvoering en controle op scope, tijd, geld en kwaliteit gedurende uitvoering (2) 'gezicht van het project' (politiek & media), 'contract' met de stad (3) onderhouden bestuurlijke relaties met rijk, stadsregio en andere partners
- **Gemeentesecretaris:** (1) bestuurlijk, beleidsmatig en financieel adviseur van college en wethouder (2) als algemeen directeur toezien en waar nodig interveniëren op geheel van de sturing en organisatie respectievelijk invulling rollen en verantwoordelijkheden ('toezichthouder' driehoek)

Berenschot

16 ●

Verantwoordelijkheden en rollen bij de doorontwikkeling van het sturingsmodel (II)

- **Projectbureau:** alle aspecten van de uitvoering binnen mandaat van de dienst (IVV) en politieke kaders
- **IVV:** beleidsmatige en financiële kaderstelling; als ambtelijk opdrachtgever eindverantwoordelijk voor uitvoering project en voor samenhang project en werkend vervoersysteem; tevens voor inpassing van project in beleid en andere projecten; verantwoordelijk voor actieve afstemming met diensten en stadsdelen; ambtelijke voorbereiding onderhandelingen met rijk en stadsregio; adviseren van de wethouder over project en relaties hiervan met andere beleidssectoren
- **Bestuursdienst:** adviseren van college/wethouder en gemeentesecretaris, toetsen op samenhang, bewaken van het proces in de driehoek, meedenken in strategische bestuurlijke communicatie; politiek-bestuurlijk calamiteitenmanagement

Berenschot

17 ●

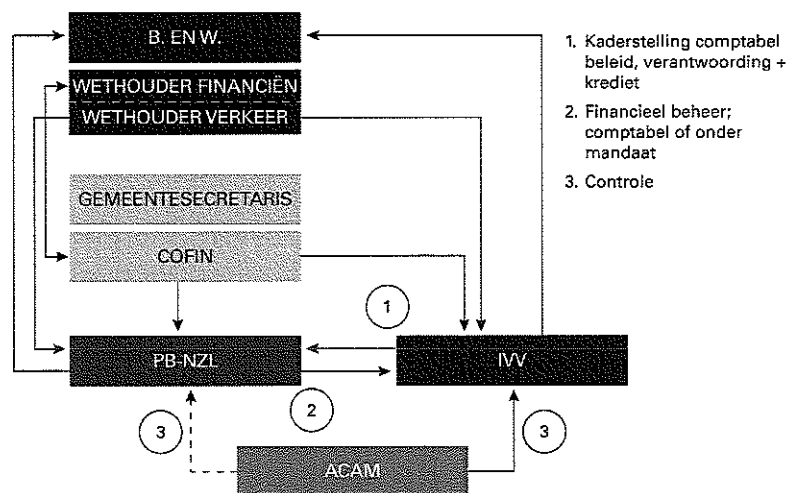
Doorontwikkeling van de financiële functies in het sturingsmodel

- **Financiën en Control IVV:** kaderstelling, krediet en comptabele verantwoording via P&C-cyclus (jaarrekening en begroting), toezicht en financiële advisering vanuit rol IVV
- **Financiën en Control projectbureau:** (1) vertaling van het IVV-kader (tijd, geld, scope) naar een intern beheersmodel en vervolgens het waarborgen van het functioneren en handhaven van dit model; (2) verantwoordelijk voor het aanbrengen van voldoende checks and balances in de organisatie; (3) het beheer en de verantwoording door middel van onder andere kwartaalrapportages binnen het IVV-kader
- **Concerncontroller:** verantwoordelijk voor gemeentelijk financieel beleid, organisatie van de P&C-cyclus van het concern en bewaker van het weerstandsvermogen van de gemeente, toezicht en financiële advisering (met name over periodieke rapportages Projectbureau) vanuit gemeentebegroting . Toetst of IVV control op project goed uitvoert
- **Accountantsdienst:** controle jaarrekening, tussentijdse advisering

Berenschot

18 ●

Financiële functies



Berenschot

19 ●

Doorontwikkeling structuur en relaties (I)

Basis voor de sturing blijft de driehoek bestuur (ondersteund door gemeentesecretaris/Bestuursdienst), dienst en projectorganisatie

- **Relatie wethouder – projectorganisatie** (grotendeels binnen staf NZL): concentreren op hoofdpunten van realisatieproces: wordt er geleverd binnen afgesproken kaders?; bestuurlijke keuzes die door projectbureau (met advies van IVV) worden aangereikt; bespreken risico's
- **Relatie wethouder – IVV**: voortgang project; IVV voegt desgewenst eigen advies toe aan rapportages projectbureau; samenhang project en werkend vervoersysteem, grote scopewijzigingen; financiële kaderstelling

Berenschot

20 ●

Doorontwikkeling structuur en relaties (II)

- **Relatie IVV – projectbureau**: naast P&C-cyclus toetsen of project binnen kaders blijft; toetsen van kwaliteits- en risicomangementssystemen binnen project; eventueel second opinions/audits; in geval van meningsverschil IVV-directeur en projectdirecteur beslist de projectwethouder c.q. B. en W.
- **Relatie IVV – andere diensten en stadsdelen**: beleidscoördinatie voor zover in samenhang met NZL-project; faciliteren van snellere procedures en praktische oplossingen in geval van strubbelingen
- **Relatie Bestuursdienst – projectorganisatie**: advisering aan wethouder, bewaken besluitvormingsprocessen op bestuurlijke, financiële en communicatieve consequenties

Berenschot

21 ●

Doorontwikkeling structuur en relaties (III)

- **Relatie Bestuursdienst – IVV:** zoals voor andere diensten geldt; Bestuursdienst neemt verantwoordelijkheid van dienst in voorbereiding van adviezen aan college en toetsen van projecten niet over
- **Relatie Bestuursdienst – stadsdelen:** toezien op verbetering procedures en besluitvormingsprocessen ten behoeve van snelle uitvoering project

Doorontwikkeling sturingsmodel: processen en instrumenten

- Belangrijkste processen blijven financiële verantwoording via P&C-cyclus en verantwoording voortgang uitvoering via kwartaalrapportages
- Geen aanvullende sturingsinstrumenten; wellicht wel herijking mandaat en protocol/projectbesluit nodig
- Daarnaast heldere procedure bij noodzaak of wenselijkheid scopewijzigingen en ieders verantwoordelijkheid daarin
- Idem, voor verschillende 'typen' calamiteiten ('protocol calamiteitenmanagement')
- Plan van aanpak versnelling procedures en besluitvormingsprocessen
- Verbetering bestuurlijke advisering
- Verbeteren en opnieuw toedelen verantwoordelijkheden informatievoorziening aan de raad (inclusief meer aparte sessies met raadscommissies)

Doorontwikkeling sturingsmodel: cultuur

- Bij doorontwikkeling sturingsmodel niet alleen aandacht voor formele relaties, maar ook voor achterliggende waarden (transparantie, pro-activiteit, vertrouwen, geen verrassingen, meedenken in plaats van onnodig op tenen trappen etc.)
- Doorontwikkeling is daarom ook een cultuurveranderingstraject; in cultuurveranderingstraject staat gemeenschappelijk realiseren van project binnen afgesproken kaders centraal
- Basis voor cultuurverandering is bereidheid tot professionele reflectie (*suggestie: tweemaal per jaar proces van reflectie organiseren waarin gemeentesecretaris en directeuren reflecteren op rol en rolinvulling en verbetermogelijkheden inventariseren*)

Berenschot

24 ●

Randvoorwaarden voor de doorontwikkeling van het sturingsmodel

- Capaciteit en expertise IVV
- Capaciteit en expertise projectorganisatie
- Capaciteit en expertise Bestuursdienst

*De invulling van deze punten viel buiten onze opdracht
Attentiepunt bij de invulling: hoe kan expertise IBA (technisch-
inhoudelijke, lokale en procesmanagement kennis) hier
behulpzaam zijn?*

Berenschot

25 ●

'What if?' – doordenken van enkele cases en nieuwe taken

Wat is ieders rol in het geval van:

- technische calamiteiten (in verschillende gradaties: scheur in koffiehuis tot en met blow-out bij tunnelboren)
- scopewijzigingen (klein en groot)

Daarnaast doordenken van ieders rol bij enkele nieuwe taken, zoals:

- contractering resterende afbouwcontracten
- bestellen materieel
- onderhandelingen met stadsregio en rijk over extra budget

Onderwerp van gezamenlijke sessie van gemeentesecretaris, directeuren IVV, PB, adviseur Bestuursdienst en Berenschot

Berenschot

26 ●

Implementatie

- Het eerste vervolg op dit advies ligt in een overleg tussen de gemeentesecretaris, de directeur IVV en de directeur Projectbureau (desgewenst in aanwezigheid van de projectleider van Berenschot), waarin de punten van dit advies worden doorgesproken en afspraken worden gemaakt voor verdere uitwerking. Deze uitwerking betreft tevens de invulling van benodigde expertise en capaciteit. Hierover wordt aan de gemeentesecretaris gerapporteerd
- Parallel aan de uitwerking vinden gezamenlijke sessie(s) van gemeentesecretaris, directeuren IVV, PB, adviseur Bestuursdienst en Berenschot plaats waarin *what if*-scenario's worden doordacht. De resultaten worden uitgewerkt in ontwikkelopgaven per actor
- Vervolgens het door de Bestuursdienst organiseren van sessies van direct betrokkenen op het echelon onder de directies waarin de kern van dit advies en de uitwerking die daaraan is geven, worden besproken

Berenschot

27 ●

Overige adviezen

1. 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)
2. Herbevestigen financiële kaderstelling tijd, geld en scope en mandaat van IVV aan projectorganisatie
3. Invulling kaderstellende en toetsende rol IVV op processen tijd, geld, scope en organisatie
4. Helder definiëren eindresultaat 'werkend vervoersysteem' en nader invullen opdrachtgevende rol directeur IVV voor de raakvlakken tussen PB, NZL en Amsys
5. Opheffen FAG; financiële afstemming invullen via controllersdriehoek

Berenschot

28 ●