



Ter bespreking en ter kennisneming voor de commissievergadering van 11 november 2010

Portefeuille **29**
Agendapunt **26**
Datum besluit B&W **19 oktober 2010**

Onderwerp

Rapportage externe audit Projectbeheersing Noord-Zuidlijn

De commissie wordt gevraagd kennis te nemen van

1. Kennis te nemen van de externe audit projectbeheersing Noord/Zuidlijn "Anticiperen op waardevol vervoer" (bijlage 1 en 2) waarin twee onderzoeksvragen beantwoord zijn:
 - A. Het beheersen van de gestelde referenties (scope, tijd, geld, kwaliteit) via een stelsel van beheersingsprocessen en werkwijzen.
 - B. De mate waarin de dienst Noord/Zuidlijn in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse betrokken diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen.
2. Kennis te nemen van de reacties van de diensten Noord/Zuidlijn (DNZL; bijlagen 3 en 4) en Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV; bijlage 5) en het advies van het Projectcommissariaat (PC; bijlage 6) bij de audit.
3. Ten aanzien van onderzoeksvraag A:
 - kennis te nemen van de conclusie van auditoren en PC op vraag a. dat de projectbeheersing DNZL vrijwel op orde is;
 - In te stemmen met de, op basis van de verdere professionaliseringsvoorstellen uit de audit, door DNZL voorgenomen afrondende acties (bijlagen 3 en 4), zoals afronding van het kwaliteitssysteem, vaststellen van een intern auditplan en opstarten van een nieuwe bedrijfsplancyclus op basis van het afgeronde projectplan. De DNZL zal deze acties voor het einde van het jaar hebben uitgevoerd.
4. Ten aanzien van onderzoeksvraag B:
 - In te stemmen met het uitwerken door DNZL, DIVV (incl. Amsterdam Metro System (AMSYS)) van een voorstel om de formele en feitelijke verantwoordelijkheid van de directeur NZL te versterken voor die onderdelen van AMSYS die van invloed zijn op het kunnen realiseren van een werkend vervoerssysteem NZL. Dit dient op 1 januari 2011 gereed te zijn.
 - In te stemmen met het voorstel van NZL en IVV om uiterlijk op 1 januari 2011, mede op basis van ervaringen bij andere grote infrastructuurprojecten in Nederland, een gedragen voorstel te doen over een organisatie-, samenwerkings- en verantwoordelijkheidsstructuur voor de partijen die verantwoordelijk zijn voor de aanleg van de NZL enerzijds en de partijen die verantwoordelijk zijn voor toekomstig beheer en vervoer anderzijds.

Art. 169 Gemeentewet

Bestuurlijke achtergrond

Als sluitstuk voor een meerjarig traject van verbetering van de projectbeheersing van de NZL wilde de directeur NZL in het voorjaar bestuurlijk verantwoording afleggen over het verbeterprogramma tot dan toe. Om de onafhankelijkheid en kwaliteit van deze eindverantwoording te borgen heeft in opdracht van de DNZL in de periode eind maart tot eind augustus 2010 een audit plaatsgevonden door de externe deskundigen Wim Korf, Piet Grinwis en Theo Podt.

De oorspronkelijke onderzoeksvraag betrof:

A. Het beheersen van de gestelde referenties (scope, tijd, geld, kwaliteit) via een stelsel van beheersingsprocessen en werkwijzen.

Op suggestie van de auditoren is daar de volgende vraag aan toegevoegd:

B. De mate waarin de DNZL in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse betrokken diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen.

Deze additionele vraag vloeide voort uit het feit dat de auditoren al bij het formuleren van hun onderzoeksplan tot de conclusie kwamen, dat het voor een succesvol realiseren van een werkend vervoerssysteem NZL niet alleen van belang is dat de interne projectbeheersing van DNZL zelf op orde is, maar dat de wijze waarop het project binnen de Amsterdamse context is gepositioneerd en wordt aangestuurd daarop van minstens zo grote invloed is.

De onderzoeksvragen, het plan van aanpak en de (concept-)resultaten zijn op drie momenten in maart, juli en september 2010 met het PC besproken.

Hoofdpijnen aanbevelingen auditoren

A. Het beheersen door DNZL van de gestelde referenties (scope, tijd, geld, kwaliteit) via een stelsel van beheersingsprocessen en werkwijzen.

De auditoren constateren dat de hier bedoelde projectbeheersing vrijwel op orde is. Auditoren stellen dat onder moeilijke omstandigheden aanmerkelijke voortgang is geboekt bij de projectbeheersing en doen vanwege de complexiteit van het project en in het kader van risicobeheersing een aantal aanbevelingen voor verdere professionalisering.

Aanbeveling:

1. Versterk de sturing van het bouwdeel en creëer samenhang en gezamenlijkheid (blz. 4 rapport).

De auditoren hebben deze hoofdaanbeveling uitgewerkt in een aantal deelaanbevelingen voor verdere professionalisering, waaronder:

- Versterk de centrale regie en coördinatie vanuit een integrale benadering;
- Benoeming bij het bouwdeel een technische autoriteit die verplicht moet adviseren bij afwijkingen en die met voorstellen kan komen ter optimalisatie;
- Zorg voor afronding van de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem;
- Richt een separate onafhankelijke financiële control lijn in tussen de financieel directeur van het project en de controller van de gedelegeerd opdrachtgever;

-
- Inrichting interne en externe auditfunctie.

B. De mate waarin de DNZL in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse betrokken diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen.

De auditoren constateren dat in de huidige Amsterdamse context de partij ontbreekt, die namens de bij indienststelling en exploitatie betrokken partijen en met de eisen van een stabiel werkend vervoerssysteem als uitgangspunt, eenduidig opdrachtgever is voor het NZL-project. Verder constateren ze dat in de huidige situatie de directeur NZL verantwoordelijk is voor het realiseren van een werkend vervoerssysteem, waarbij hij echter afhankelijk is van de medewerking van AMSYS zonder op de activiteiten en prioriteiten van AMSYS hiërarchisch invloed te hebben.

Aanbevelingen (blz. 5 en 6 van het rapport):

2. Benoem namens alle relevante partijen (gemeente, Stadsregio en GVB) een “gedelegeerd opdrachtgever” (met enige ondersteuning) voor een werkend vervoerssysteem, acterend als toekomstig eigenaar.
3. Breng de NZL en AMSYS onder een eenhoofdige leiding, die integraal verantwoordelijk is voor het vernieuwen van het metrosysteem, inclusief NZL.
4. Hanteer in de systeem (integratie) fase een top down aanpak.
5. Richt een separate onafhankelijke financiële control-lijn in tussen de financieel directeur van het project en de controller van de gedelegeerd opdrachtgever.
6. Herdefinieer de rol van het PC (alleen onafhankelijke externe deskundigen; alleen toetsend en adviserend).

Hoofdlijnen reacties DNZL en DIVV (incl. AMSYS)

De DNZL is opdrachtgever van de audit. M.b.t. vraag A richten de aanbevelingen van de audit zich op de DNZL als verantwoordelijk voor oplevering van een werkend vervoerssysteem. Met betrekking tot vraag B overstijgen de aanbevelingen de formele bevoegdheden van DNZL en raken deze ook DIVV. Daarom geven zowel DNZL als DIVV (incl. AMSYS) een reactie.

A. Het beheersen door DNZL van de gestelde referenties (scope, tijd, geld, kwaliteit) via een stelsel van beheersingsprocessen en werkwijzen.

Aanbeveling:

1. Versterk de sturing van het bouwdeel en creëer samenhang en gezamenlijkheid (blz. 4 rapport).

Reactie DNZL:

- DNZL is blij met het over de gehele lijn positieve oordeel over de projectbeheersing bij de Noord/Zuidlijn. Dat geldt ook voor de erkenning van de auditoren dat de doorgevoerde verbeteringen tot stand moesten komen in een bijzonder moeilijke en complexe context.
- Op één onderdeel deelt DNZL - hierin gesteund door het PC - de opvatting van de auditoren niet en dat betreft versterking van de centrale aansturing binnen het project. DNZL meent dat de op advies van de Commissie Veerman bewust gemaakte keuze voor een managementmodel met grote bevoegdheden op decentraal niveau (contractmanagers) gepaard gaande met bijbehorende centrale

sturing en verantwoording, niet hoeft te leiden tot eilandvorming en suboptimalisatie.

- Voor het overige zal DNZL uitvoering geven aan de aanbevelingen van de audit tot verdere professionalisering (uitwerking in bijlage 2). Daarbij heeft een deel van de aanbevelingen betrekking op onderzoeksvraag B (zoals een separate onafhankelijke financiële control lijn tussen de financieel directeur van het project en de controller van de gedelegeerd opdrachtgever), deze worden betrokken bij de uitwerking van de reactie op B. Een deel van de aanbevelingen is inmiddels gerealiseerd (zoals afronding van het interne kwaliteitssysteem en de interne auditfunctie). Een deel zal uiterlijk 1 januari 2011 door DNZL worden geïmplementeerd (zoals besluitvorming technische autoriteit).

B. De mate waarin de DNZL in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse betrokken diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen.

- DNZL en IVV delen de analyse van de auditoren dat rol, betrokkenheid en samenwerking van en tussen de partijen (DNZL, IVV, AMSYS, GVB, Stadsregio Amsterdam) die een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn mogelijk moeten maken op dit moment onvoldoende helder is.
- DNZL en IVV menen dat het voor de gedachtenvorming van betrokken partijen goed is dat de auditoren een alternatief sturingsmodel voorstellen.
- Auditoren dragen onvoldoende argumenten aan om DNZL en IVV ervan te overtuigen dat een hiërarchisch model met een gedelegeerd opdrachtgever haalbaar en werkbaar is in Amsterdam.
- DNZL verwacht meer van een oplossing in de vorm van een model van samenwerking tussen gelijkwaardige partijen en sterkere coördinatie tussen de partijen. Waarmee het zandloper-organisatiemodel uit het audit-rapport als het ware kantelt en een vlinderstrikmodel wordt.
- IVV heeft, op verzoek van de wethouders Verkeer&Vervoer en Bedrijven en de portefeuillehouder Verkeer&Vervoer van de Stadsregio Amsterdam (SRA), samen met de SRA al aan adviesbureau PwC de opdracht gegeven om onduidelijkheden in taken, rollen en verantwoordelijkheden van SRA, gemeente en GVB in beeld te brengen, verschillen in opvattingen en uitvoering bloot te leggen en met voorstellen te komen die leiden tot eenduidigheid in de processen en eenduidigheid in de inhoud.
- DNZL wil naar aanleiding van het audit-rapport samen met betrokken partijen en gevoed door ervaringen bij andere grote infraprojecten elders in Nederland, uiterlijk op 1 januari 2011 met een gezamenlijk aansturingsvoorstel komen. Hierin worden ook betrokken de aanbevelingen van de auditoren ten aanzien van top down sturing en een separate onafhankelijke financiële control-lijn.
- DNZL en IVV hebben, naar aanleiding van het advies van de auditoren en de bespreking daarvan in het PC, besloten de acties uit de voorgaande 2 bullets samen te voegen.
- DNZL, IVV en AMSYS komen daarnaast, naar aanleiding van het advies van de auditoren en de bespreking daarvan in het PC, uiterlijk op 1 januari 2011 met een voorstel om voor die onderdelen van AMSYS die relevant zijn voor het opleveren van een werkend vervoerssysteem NZL een directe sturings- en verantwoordelijkheidslijn van de directeur NZL te introduceren.

Gemeente Amsterdam

Raadscommissie voor Verkeer en Vervoer en Infrastructuur (inclusief NoordZuidlijn en Luchtkwaliteit)

Ter bespreking en ter kennisneming voor de commissievergadering van 11 november 2010

-
- DNZL en IVV wachten ten aanzien van rol en samenstelling van het PC het door het PC aangekondigde separate voorstel af.

Hoofdpijnen reactie PC

A. Het beheersen door DNZL van de gestelde referenties (scope, tijd, geld, kwaliteit) via een stelsel van beheersingsprocessen en werkwijzen.

- Het PC is verheugd dat er sprake is van nagenoeg volledige projectbeheersing, waarmee de auditoren het eigen beeld van het PC n.a.v. bespreking van de 4^e kwartaalrapportage 2009 bevestigen.
- Het PC deelt de mening van DNZL dat de huidige aansturing met decentrale verantwoordelijkheden op contractmanager niveau goed functioneert.
- Het PC deelt het oordeel van de auditoren dat toevoeging van een technische autoriteit in enige vorm aanbeveling verdient.

B. De mate waarin de DNZL in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse betrokken diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen.

- Het PC deelt de analyse van de auditoren dat de huidige formele bevoegdheden van de directeur NZL niet voldoen om hem te kunnen aanspreken op het realiseren van een werkend vervoerssysteem.
- Het PC onthoudt zich van een oordeel over de aanbevelingen van de auditoren op dit vlak in afwachting van door DIVV en DNZL voorgesteld nader onderzoek.
- Het PC voelt niet voor instellen van een separate financiële control lijn, maar adviseert versterking daarvan binnen de bestaande gemeentelijke structuren.

Het PC zal separaat met een voorstel voor de eigen toekomstige werkwijze en samenstelling komen.

Reden bespreking

n.v.t.

Uitkomsten extern advies

PC: zie separaat advies.

Geheimhouding

n.v.t.

Uitgenodigde andere raadscommissies

n.v.t.

Gemeente Amsterdam

Raadscommissie voor Verkeer en Vervoer en Infrastructuur (inclusief NoordZuidlijn en Luchtkwaliteit)

Ter bespreking en ter kennisneming voor de commissievergadering van 11 november 2010

Stukken

Meegestuurd

1. Aanbiedingsbrief auditoren
2. Auditrapport "Anticiperen op waardevol vervoer"
3. Reactie dienst Noord/Zuidlijn
4. Bijlage bij reactie dienst Noord/Zuidlijn
5. Reactie dienst IVV
6. Advies Projectcommissariaat

Ter inzage gelegd

n.v.t.

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

P. Dijk (tel. 556 5420, p.dijk@nzi.amsterdam.nl)
