

Reactie dienst Noord/Zuidlijn op “Anticiperen op waardevol vervoer”, audit Noord/Zuidlijn voorjaar 2010

Samenvatting

Met betrekking tot de primaire onderzoeksvraag (het beheersen van de gestelde referenties via een stelstel van beheersingsprocessen en werkwijzen) is de reactie van de dienst Noord/Zuidlijn (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
- DNZL zal de resterende aanbevelingen voor verbeteringen uiterlijk per 1 januari 2011 implementeren.
- Anders dan de auditoren, meent DNZL dat de bewuste 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.

Met betrekking tot de toegevoegde onderzoeksvraag (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) is de reactie van DNZL:

- DNZL deelt 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 meent dat het voor de gedachtenvorming van betrokken partijen goed is dat de auditoren een alternatief sturingsmodel voorstellen.
- Auditoren dragen onvoldoende argumenten aan om DNZL 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.
- 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 met een gezamenlijk aanstuuringsvoorstel komen.

Aanleiding voor de externe audit

Met de komst van de Directeur Uitvoering begin 2008 is projectbeheersing -vooral vanuit een uitvoeringsperspectief- stevig op de agenda van de directie van de NZL gekomen. Het ging dan onder andere om ontwikkeling van een betrouwbaar instrumentarium voor projectbeheersing. Streven hierbij was om betere beheersing van de kosten en planning van het project te krijgen. De ingezette verbeteractiviteiten gericht op volwaardige projectbeheersing, kwamen echter onder druk te staan naar aanleiding van de verzakkingen op de Vijzelgracht medio en eind 2008, waarbij de prioriteit binnen de projectorganisatie kwam te liggen bij het herstarten van bouwwerkzaamheden en verbeteren van de relatie met de omgeving.

In september 2008 is een nieuwe algemeen directeur NZL aangetreden. Hij constateerde dat er geen maakbaar plan bestond in de zin van een samenhangend realistisch kader voor tijd, geld, scope en

organisatie. Daarnaast constateerde hij in oktober/november 2008 dat, ondanks dat in het voorjaar van 2008 de gemeenteraad goedkeuring had verleend voor een substantiële verhoging van het budget voor de NZL, in de reguliere rapportagelijnen voor 3^e kwartaalrapportage 2008 wederom een onverwachte financiële tegenvaller werd gemeld. Omdat deze zaken onverenigbaar leken heeft hij opdracht gegeven aan de half november van dat jaar in dienst getreden financieel directeur om een onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van de gemelde financiële problematiek en om een financiële risicoanalyse uit te voeren. De resultaten daarvan zijn verwerkt in de 4^e kwartaalrapportage 2008 en hebben geleid tot een programma van verbetering.

Naar aanleiding van de bespreking van de 4^e kwartaalrapportage 2008, begin 2009, heeft de directeur NZL het college van B&W van Amsterdam aangegeven welke veranderingen hij door wilde voeren en dat hij vanaf dat moment nog zeker een jaar nodig zou hebben om de projectbeheersing op orde te hebben.

Gedurende dit door de projectorganisatie ingezette traject tot betere beheersing van de projectscope, de kosten, de planning en de kwaliteit van de organisatie is er op meerdere momenten door externen getoetst en geadviseerd. Zo zijn er tot eind 2008 een drietal externe audits uitgevoerd door een team onder leiding van Wim Korf en Bandi Horvat. Medio 2009, halverwege het ingezette verbetertraject, heeft de Commissie Veerman in haar onderzoek geconcludeerd dat er nog stappen te zetten waren en dit heeft geleid tot een wijziging van de projectopdracht en een gewijzigd besturingsmodel onder meer door de instelling van de dienst Noord/Zuidlijn (DNZL) en het Projectcommissariaat (PC). In augustus 2009 en in december 2009 heeft de Directeur Financiën & Projectbeheersing de voortgang ten aanzien van de verbeteractiviteiten op het terrein van projectbeheersing gerapporteerd aan het Projectcommissariaat.

In februari 2010 is, in opdracht van de projectdirecteur, door de afdeling Kwaliteit & Organisatie van de DNZL een interne audit verricht naar de stand van zaken van het programma Verbetering Projectbeheersing Noord/Zuidlijn. In dit onderzoek – ‘Tussenbalans Projectbeheersing’ – is gekeken naar de bereikte verbeteringen in de periode begin 2009 tot eind 2009. Tevens is een aantal verbeterpunten benoemd op basis van de status van de projectbeheersing op dat moment (begin 2010).

Verder heeft in het kader van de jaarcontrole 2009 door ACAM (accountantsdienst van de gemeente Amsterdam) een toetsing plaatsgevonden van de rapportage over het vierde kwartaal (Q4) van de NZL. In dit kader is onder meer gekeken naar de wijze waarop de financiële prognose einde werk tot stand is gekomen en de wijze waarop deze is verwoord in de risicoparagraaf in het jaarverslag van DIVV. De controle door de ACAM heeft geresulteerd in een goedkeurende verklaring over het onderdeel NZL van de Rekening van DIVV.

Tot slot verdient vermelding het rapport dat Rijkswaterstaat op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat in juni 2010 heeft opgesteld over de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Veerman. Het rapport betrof met name de verbetering van de projectorganisatie, het risicomanagement en de instelling van een risico-fonds. Rijkswaterstaat concludeert dat de gemeente op schema ligt bij het doorvoeren van de aanbevelingen van de Commissie Veerman en dat daarmee een goede basis wordt gelegd voor het afronden van het project. Tot slot concludeert Rijkswaterstaat dat het implementatieproces van de aanbevelingen nog enige tijd in beslag zal nemen.

DNZL wenste in het voorjaar 2010 bestuurlijke verantwoording af te leggen over de resultaten van het verbeterprogramma tot dan toe. Om de onafhankelijkheid en kwaliteit van deze eindverantwoording te borgen, heeft in de periode eind maart tot eind augustus 2010 een audit plaatsgevonden door de externe deskundigen Wim Korf, Piet Grinwis en Theo Podt.

De onderzoeksvragen van de audit, het plan van aanpak van de auditoren en de concept-rapportage zijn met het Projectcommissariaat besproken.

De onderzoeksvragen

De primaire onderzoeksvraag

Om bij de uitvoering van de externe audit voldoende focus te krijgen is uitgegaan van een definitie gericht op de kern van projectbeheersing. De kern van projectbeheersing behelst de volgende aspecten:

- § Primair – het stellen van haalbare referenties op het gebied van tijd, geld en kwaliteit in de realisatie van het project (inhoud);
- § Secundair – het beheersen van de gestelde referenties via een stelstel van beheersingsprocessen (proces) en werkwijzen.

Tijdens de interviews, gehouden in het kader van de interne audit, is gebleken dat als gevolg van de acties in 2009 (naar aanleiding van de 4^e kwartaalrapportage 2008 en de aanbevelingen van de Commissie Veerman) de referenties op het gebied van zowel tijd, geld als scope veel scherper zijn gesteld. Kortom in termen van projectbeheersing (primair) is er de afgelopen periode veel verbeterd. Er is een realistisch samenhangend kader van tijd, geld en scope in de 4^e kwartaalrapportage 2009 opgenomen. Omdat de primaire kant van projectbeheersing uitgebreid beoordeeld en getoetst is, is deze geen onderdeel van de externe audit geweest. Wel is de ACAM gevraagd om in het verlengde van de jaarcontrole onderzoek uit te voeren naar de hardheid en samenhang van de projectreferenties.

De externe audit heeft in dit licht betrekking gehad op de secundaire projectbeheersing. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de organisatie, het besturingsmodel, beheersingsprocessen en werkwijzen. De secundaire projectbeheersing bevat, in zijn vastgelegde vorm, de volgende componenten:

1. Visie op de projectbeheersing;
2. Het besturingsmodel van de projectorganisatie
3. Vastgelegde procedures en werkwijzen.

De toegevoegde onderzoeksvraag

De auditoren hebben bij de uitwerking van de onderzoeksopzet geconstateerd dat de projectbeheersing sterk afhankelijk is van de fase waarin het project zich bevindt. Voor de bouwfase van het project gelden veelal andere prioriteiten dan voor de systeem(integratie)fase, die moet leiden tot een werkend vervoerssysteem. De auditoren hebben daarom bij de presentatie van hun plan van aanpak aan DNZL en het Projectcommissariaat voorgesteld een onderzoeksvraag toe te voegen: "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 het projectcommissariaat deelden het oordeel van de auditoren dat het goed is het vraagstuk van de bredere inbedding van de NZL in de gemeentelijke en regionale organisatie, geredeneerd vanuit het opleveren van een werkend vervoerssysteem, nader in beschouwing te nemen. Dit met name omdat de directeur DNZL, met de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Veerman, verantwoordelijk is gemaakt voor het opleveren van een werkend vervoerssysteem NZL.

Reactie DNZL op de bevindingen en aanbevelingen van de auditoren

Reactie op de primaire onderzoeksvraag (secundaire projectbeheersing: het beheersen van de gestelde referenties via een stelstel van beheersingsprocessen en werkwijzen. Visie; besturingsmodel; procedures en werkwijzen)

DNZL is verheugd over het over de gehele linie positieve oordeel. Dit is in lijn met en bevestigt de uitkomsten van de interne audit, de rapportage van Rijkswaterstaat in opdracht van de Minister van

Verkeer en Waterstaat (juli 2010) en de goedkeurende accountantsverklaring van de ACAM over 2009.

DNZL waardeert de erkenning van de auditoren voor de moeilijke context waarin de verbeteringen in de projectbeheersing tot stand hebben moeten komen: de verre van rooskleurige uitgangspositie, de incidenten rond het toekomstig station Vijzelgracht en de diverse onderzoeken (waarvan de belangrijkste de Commissie Veerman en de Raadsenquête Noord/Zuidlijn die de 2^e helft van 2009 is gehouden).

Op een enkel onderdeel heeft DNZL een andere analyse dan de auditoren.

Dit betreft de opvatting over het decentrale managementmodel (met veel verantwoordelijkheden op het niveau van de contractmanagers) in relatie tot centrale sturing, coördinatie en afstemming. DNZL heeft hier een ander beeld dan de auditoren. De directie van DNZL heeft vorig jaar heel duidelijk de koers uitgezet en de kaders vastgesteld waar zij naar toe wil. Daarbij is langs twee lijnen te werk gegaan. De eerste lijn is dat om te beginnen de directe problemen (incrementeel, dus praktisch werkend vanuit en voortbouwend op de bestaande situatie) aangepakt zijn, dit om te voorkomen dat een mooi papieren sturingsmodel gelijktijdig achterhaald wordt door de actuele problemen op de werkvloer. De tweede lijn is -conform het advies van de Commissie Veerman- een bewuste keuze om verantwoordelijkheden decentraal neer te leggen in de organisatie en contractmanagers integraal verantwoordelijk te maken. Enerzijds heeft dat het gevaar waar het auditteam op duidt (kokers en suboptimaal), anderzijds is een topdown organisatie waarbij de contractmanagers minder of geen mandaat hebben een organisatie waarin risico wordt gemeden, trots en betrokkenheid niet worden aangesproken en er in veel ernstiger mate sprake van suboptimalisatie zal zijn. De directie om die reden bewust voor het bestaande decentrale managementmodel gekozen en zorgt voor bijbehorende centrale sturing en verantwoording.

DNZL herkent zich voor het overige in het merendeel van de aanbevelingen van de auditoren ten aanzien van de secundaire projectbeheersing, deze zijn nu al of worden ter hand genomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de aanbevelingen en de manier waarop DNZL hier invulling aan geeft of gaat geven. Een aantal aanbevelingen is sterk verweven met de aanbevelingen die betrekking hebben op de toegevoegde onderzoeksvraag. Zoals uit de bijlage blijkt wordt voorgesteld deze bij de vervolgdiscussie daarover te betrekken.

DNZL streeft er naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende de oorspronkelijke onderzoeksvraag uiterlijk 1 januari 2011 af te ronden.

Toegevoegde onderzoeksvraag (werkend vervoerssysteem)

Algemeen

DNZL meent dat het goed is dat het vraagstuk van de bredere inbedding van de Noord/Zuidlijn in de gemeentelijke en regionale organisatie, geredeneerd vanuit het opleveren van een werkend vervoerssysteem, door de auditoren is geagendeerd.

DNZL kan zich in grote lijnen vinden in de analyse van de auditoren ten aanzien van de (mogelijke) problemen en risico's op dit vlak.

Historisch perspectief

Het is wel nodig om de huidige situatie in historisch perspectief te plaatsen. Hierbij is vooral van belang dat wordt onderkend dat de Commissie Veerman heeft geadviseerd om de directeur NZL verantwoordelijk te maken niet alleen voor de aanleg van de NZL, maar ook voor de oplevering van een werkend vervoerssysteem NZL. Het college van B&W heeft deze aanbeveling overgenomen door de directeur NZL functioneel verantwoordelijk te maken voor de oplevering van een werkend vervoerssysteem, maar geen hiërarchische aansturinglijn te creëren richting de andere partijen die betrokken zijn bij het realiseren van een werkend vervoerssysteem. Dit is binnen de Amsterdamse context begrijpelijk, maar het maakt de aansturing en organisatie complex en kwetsbaar.

DNZL geeft, gegeven deze situatie, invulling aan de verantwoordelijkheid voor het werkend vervoersysteem binnen de huidige organisatiekaders door het instellen en voorzitten van een aantal overleg- en afstemmingsgremia, zoals NAMZ etc.

Kortom, DNZL werkt nu aan een inbedding die in lijn is met de college-besluitvorming naar aanleiding van het rapport van de Commissie Veerman.

Analyse en oplossingen volgens de auditoren

DNZL heeft kunnen constateren bij de bespreking in het Projectcommissariaat van de concept-rapportage dat andere betrokken partijen, zoals IVV, BDA en de leden van het Projectcommissariaat, de analyse delen.

DNZL acht het verder waardevol dat de auditoren aanbevelingen, uitgewerkt in een concreet aansturingmodel, op het vlak van opdrachtgever en opdrachtnemer hebben gedaan. Dit helpt betrokken partijen bij het denken over een sluitend construct voor realisatie van een werkend vervoerssysteem NZL.

DNZL verantwoordelijk voor een werkend vervoerssysteem

Zoals de auditoren ook erkennen gaat de reikwijdte van de 2^o onderzoeksvraag de huidige formele bevoegdheden van DNZL te buiten. Dat de aanbevelingen toch worden gericht aan de directeur NZL vloeit voort uit zijn verantwoordelijkheid voor de oplevering van een werkend vervoerssysteem NZL en de conclusie dat het waarmaken van die verantwoordelijkheid in gevaar komt als er niets verandert in de aansturingsstructuur. Op grond hiervan voelt DNZL zich verantwoordelijk om op basis van de aanbevelingen van de auditoren actie te ondernemen en met betrokken partijen in gezamenlijkheid een oplossing te proberen te vinden.

Oplossingsmodel nader beoordelen op draagvlak en beproefdheid

Voor een gezamenlijke oplossing is draagvlak bij alle betrokken partijen voorwaarde. DNZL zet in op en wil het initiatief nemen om dat draagvlak te bereiken.

Dat heeft een aantal consequenties voor de vervolgstappen.

De auditoren gaan in hun advies tamelijk snel van analyse naar oplossingsmodel. DNZL denkt hierbij dan vooral aan de voorgestelde hiërarchische structuurmaatregelen, zoals het instellen van een gedelegeerd opdrachtgever. Er worden geen alternatieven geschetst en dus ook geen weging van voor- en nadelen van alternatieven ten opzichte van voorkeursoplossingen gegeven. En van het wensbeeld worden geen nadelen cq risico's en beheersmaatregelen ter mitigering van die nadelen en risico's geschetst. Een nadere uitwerking op dit vlak zal het draagvlak verhogen.

Verder denkt DNZL vanuit het perspectief van een gedragen en elders beproefde oplossing dat inbreng van externe ervaringen en/of oplossingen noodzakelijk is, bv bij het programma voor grote infrastructuur projecten King en via King bij RET of HTM.

Projectorganisatie/AMSYS

Voorgaande laat onverlet dat DNZL ten behoeve van een verdere uitwerking wel een aantal opvattingen heeft die ze in wil brengen in de zoektocht naar een gedragen oplossing.

M.b.t. het voorstel voor een invulling waarbij, conform uitbreiding van de opdracht van de directeur NZL (werkend vervoerssysteem) n.a.v. Veerman, ook de formele verantwoordelijkheid voor AMSYS bij de directeur NZL neer te leggen (de auditoren noemen dit het onderdeel projectorganisatie) heeft DNZL behoefte aan nadere uitwerking van de voor- en nadelen en bespreking met de direct betrokken, met name AMSYS zelf en DIVV.

DNZL ziet enerzijds namelijk het voordeel van een eenduidige en duidelijke aansturing, maar ziet wat betreft de NZL ook het nadeel samenhangend met het feit dat AMSYS zich met een breder werkterrein bezig houdt dan alleen NZL-gerelateerd.

Lijnorganisatie

Auditoren duiden hun voorstellen in het kader van de organisatie van opdrachtgever/opdrachtnemer aan als de lijnorganisatie. DNZL deelt de behoefte van de auditoren aan helderheid, maar vreest dat een hiërarchische oplossing in de Amsterdamse situatie onvoldoende draagvlak heeft en vreest daarnaast het gevaar van extra bureaucratische lagen. Uiteindelijk is het van belang dat betrokken partijen elk hun eigen taak moeten uitvoeren om tot een werkend vervoerssysteem te komen. DNZL is er niet van overtuigd dat dit gaat lukken door naast de functionele verantwoordelijkheid ook een hiërarchische verantwoordelijkheid te leggen, die geen logische basis in de structuren heeft. In alle gevallen moet er een samenwerking tot stand komen tussen de organisatie die oplevert en de organisatie die het op te leveren product moet accepteren. Die acceptatie kan niet worden afgedwongen. Daar is samenwerking voor nodig. Samenwerking die wel kan en moet worden gestimuleerd.

DNZL verwacht in het licht van het voorgaande 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.

Rol van het Projectcommissariaat

De auditoren stellen voor de rol van het Projectcommissariaat te herdefiniëren, door het uit de besluitvormingslijn te halen, en de samenstelling te wijzigen door deze te beperken tot externe deskundigen. DNZL heeft het PC sinds zijn oprichting als een waardevol adviseur en nuttige en kritische countervailing power ervaren en is geen voorstander om het PC al binnen een jaar na instelling in een andere rol te brengen.

Een onafhankelijke en separate financiële control-lijn

De auditoren bevelen aan om in aanvulling op de externe financiële controle door ACAM en CoFin een separate financiële controllijn in te voeren. DNZL deelt de mening van de auditoren dat een kritische financieel-inhoudelijke tegenkracht nuttig en nodig is. DNZL ervaart ook dat die tegenkracht op dit moment steviger aanwezig kan zijn. DNZL zou echter graag, voordat wordt besloten tot het organiseren van een extra controlelijn, enerzijds eerst besproken willen hebben of binnen de bestaande structuren van financiële controle niet een versterking kan worden aangebracht en anderzijds willen beschouwen hoe de financiële control in andere grote infraprojecten geregeld is.

Samenvattend

DNZL deelt de analyse van de auditoren en wil werken aan een uitwerking die draagvlak heeft en werkbaar is in Amsterdam. DNZL stelt voor een Plan van Aanpak te ontwikkelen, waarbij door nadere studie externe kennis en ervaringen moet worden aangeboord en waarbij het overleg tussen betrokken partijen kan worden georganiseerd door DNZL vanuit de hierboven genoemde bestaande afstemmingsgremia (NAMZ, stuurgroep AMSYS).

Ter invulling van de nadere studie stelt DNZL voor dat het programma voor grote infraprojecten (King) (nav inhoudelijke vragen DNZL) een expertmeeting organiseert over de inpassing van nieuwe infrastructuur in reeds werkende vervoerssystemen. King heeft aangegeven deze expertmeeting te kunnen organiseren. Doel hierbij is een inventarisatie van ervaringen, opvattingen en expertise. Deelname is gewenst van DNZL en andere King- projecten (RWS, Prorail etc) plus Rotterdam (RET) en Den Haag (HTM). Het programma wordt in nauwe afstemming met DNZL opgesteld. De opbrengsten van de bijeenkomst moeten door DNZL worden benut bij de ontwikkeling van het Plan van Aanpak.

Daarnaast neemt DNZL het initiatief voor nader overleg tussen betrokken partijen (naast DNZL: IVV, AMSYS, GVB en SRA), in de vorm van een werkgroep. Doel is een gezamenlijk beeld te vormen van de huidige stand van zaken en de gewenste verbeteringen, eveneens als input voor het Plan van Aanpak. Voorwaarde om tot een goed functioneren van de werkgroep te komen is commitment van

betrokken partijen (AMSYS, IVV/B, SRA, GVB). Deze partijen moeten ook deel van de werkgroep uit gaan maken. Om dit commitment te krijgen zal de directeur DNZL een gespreksronde houden met de betrokken partijen. Inzet van deze ronde is:

- samenwerking tussen autonome partijen;
- inventarisatie van ervaren problemen/bedachte oplossingen;
- inventarisatie van bestaande (financiële) middelen bij partijen;
- verkrijgen akkoord om in werkgroep mee te gaan doen.

Het Plan van Aanpak moet op 1 januari 2011 gereed zijn.