
De metro integraal bestuurd

Definitieve concept rapportage versie 1

In dialoog op weg naar
een optimaal werkend
(metro) vervoerssysteem

2011-0460/MB/lvdm/eb
2 maart 2011

CONCEPT

Inhoud

Management samenvatting.....	3
Vraagstuk	3
Analyse	3
Oplossingsrichting.....	4
<hr/>	
1 Inleiding.....	10
1.1 Achtergrond en aanleiding	10
1.2 Doel	11
1.3 Methode en verantwoording	11
1.4 Leeswijzer	12
<hr/>	
2 Situatieschets.....	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Functies metrosysteem	13
2.3 Amsterdamse situatie	14
2.4 Toelichting rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.....	15
<hr/>	
3 Probleemanalyse	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Kern van de analyse	17
<hr/>	
4 De oplossing: vandaag en in de toekomst.....	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Uitgangspunten	19
4.3 De basis	19
4.4 Oplossingsrichtingen	20
4.5 De oplossingsrichtingen samengevat.....	27
<hr/>	
5 Vervolgstappen.....	28
Bijlagen.....	29
Documentatie.....	30

Management samenvatting

- 01 Voorliggende rapportage is het resultaat van een gemeenschappelijk onderzoek van de Stadsregio Amsterdam, de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer en de Dienst Noordzuidlijn. Het onderzoek had als doel een gezamenlijke analyse te vormen over de huidige aansturing van het metrosysteem Amsterdam en oplossingsrichtingen voor de topstructuur te verkennen om tot een meer integrale aansturing te komen. PwC heeft in dit onderzoek een combinatie van een expertmatige en een procesmatige rol vervuld. Vanuit haar expertrol heeft PwC kennis en ervaring ingebracht gericht op het aansturingvraagstuk. Als procesbegeleider heeft PwC het gemeenschappelijke dialoog gefaciliteerd.

Vraagstuk

- 02 De metro maakt onderdeel uit van het regionale verkeer- en vervoersysteem. In het Amsterdamse metrosysteem zijn meerdere ontwikkelingen op het gebied van uitbreiding en renovatie gaande, waaronder de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de renovatie van de Oostlijn, de aanschaf van nieuwe metrovoertuigen en een nieuw beveiligingssysteem voor het gehele metronet. Al deze ontwikkelingen dienen bij te dragen aan een toekomstvast en hoogwaardig metrosysteem voor de regio Amsterdam.
- 03 Verantwoordelijkheden voor de verschillende functies in het metrosysteem, te weten (1) het formuleren van beleid, (2) het aanleggen van infrastructuur en het aanschaffen van materieel, (3) het beheren en onderhouden van infrastructuur en materieel en (4) de vervoerexploitatie zijn in de huidige situatie bij vier verschillende partijen belegd. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden en functies over de drie hoofdcomponenten van het systeem belegd, te weten infrastructuur, materieel en systemen alsmede vervoer. De belegging van de functies sluit aan bij de huidige doelstellingen en wettelijke verantwoordelijkheden van de partijen. Naast de ambtelijke verdeling van verantwoordelijkheden is er tevens sprake van een tweetal politiek bestuurlijke constellaties.
- 04 Een opsplitsing van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is een verstandige keuze vanuit de gedachte van functionele differentiatie: taken worden uitgevoerd door de actoren die deze het best beheersen. Een opsplitsing van functies binnen een systeem is an sich geen probleem, mits er sprake is van duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en een werkend integratiemechanisme die de koppeling tussen de functies waarborgt ('de regelkring').
- 05 In de huidige situatie is sprake van twee coördinatie- en aansturingvraagstukken, te weten binnen de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB en op het niveau van de gemeente Amsterdam.

Analyse

- 06 In de huidige situatie is binnen de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB geen sprake van een werkende 'regelkring': de verbindingen tussen de functies (en daarmee tussen de actoren, activiteiten en componenten) zijn niet structureel belegd. In de praktijk wordt dit in de driehoek zichtbaar doordat de vertaling van beleid naar uitvoering als lastig wordt ervaren en prestatieafspraken tussen de 'principaal' en 'agent' onvoldoende 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn gedefinieerd. Hierdoor wordt slechts in beperkte mate verantwoording afgelegd aan de 'opdrachtgever' of 'principaal'.
- 07 Binnen het Amsterdamse metrosysteem zijn de rollen, verantwoordelijkheden en taken gebaseerd op het wettelijk kader en gedeeltelijk werkende weg gegroeid. Onduidelijkheid lijkt te ontstaan doordat de principaal- en agentrollen afhankelijk van de functie verschillen en niet in alle gevallen zijn geformaliseerd. Zo wordt de rolverdeling binnen de Gemeente Amsterdam door de Stadsregio als lastig ervaren. De complexiteit van de aansturing en besluitvorming binnen de driehoek wordt mede beïnvloed door het feit dat de ambtelijke en bestuurlijke regelkring door elkaar lopen.

- 08 De verbindingen tussen verschillende functies (en tussen actoren) komen in de huidige situatie eerder voort uit een incidenteel gedreven wens tot samenwerking ('we weten elkaar te vinden'), dan als gevolg van een door het systeem afgedwongen coördinatiemechaniek ('checks & balances'). Als gevolg is er niet één organisatieonderdeel dat stuurt op de integraliteit, de samenhang in termen van scope, tijd en geld op het niveau van het totaalsysteem. Of meer concreet, die de kwalitatieve uitgangspunten betrouwbaarheid, punctualiteit, veiligheid, toegankelijkheid en dergelijke afweegt, ten opzichte van de tijdsplanning en de financiële middelen en vervolgens tot een voorstel/besluit komt op basis van integrale systeemredenen. Binnen de gelijkwaardige opstelling tussen partijen moeten dergelijke besluiten via overleg tot stand komen.
- 09 Om in een (historische) situatie waarin verantwoordelijkheden zijn opgesplitst te komen tot een integrale aansturing van het metrosysteem, zullen óf verantwoordelijkheden moeten worden verlegd tussen partijen (om te komen tot één integrale eindverantwoordelijke persoon/functionaris) en/óf zullen coördinatie- en afstemmingsmechanismen moeten worden geregeld waar de integrale sturing wordt vormgegeven vanuit behoud van een ieders verantwoordelijkheid. In alle gevallen is een verstevigde rolname van zowel de opdrachtgevende als de opdrachtnemende partij de basis om de integraliteit en kwaliteit van het metrosysteem te borgen.
- 10 Tenslotte is er sprake van een cultuur van gelijkwaardigheid tussen de verschillende organisatieonderdelen waardoor een professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap niet ten volle benut kan worden.
- 11 Samenvattend, blijkt uit de analyse dat:
1. De regelkring niet optimaal functioneert doordat niet alle verbindingen structureel zijn belegd;
 2. Er geen integraal manager is die de afweging van kwaliteit, tijd en budget maakt;
 3. Er te weinig gestuurd wordt op de mechaniek van professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

Oplossingsrichting

- 12 De aansturing van het metrosysteem vraagt om een oplossingsrichting waarin de integrale regie over het totaalsysteem meer structureel wordt verankerd en waarin op het totaalsysteem niveau wordt geoptimaliseerd vanuit een risicoperspectief. Er is behoefte aan het sluiten van de 'regelkring' van beleid naar functionele eisen, naar technische oplossingen, naar investeringskeuzen, naar realisatie, naar exploitatie en weer terug naar beleidsmatige uitgangspunten.
- 13 Het versterken van de 'regelkring' vraagt om een verdergaande professionalisering van de verbindingen tussen de verschillende functies (beleid, ontwerp, realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie), verantwoordelijkheden en rollen. Er is behoefte de verantwoordelijkheid voor de functies binnen het metrosysteem duidelijker te beleggen en de functies dichter bij elkaar te brengen. De beleidsfunctie stelt de functionele eisen waaraan het metrosysteem moet voldoen en is richtinggevend voor de ontwerpfunctie. Binnen de ontwerpfunctie wordt vastgesteld aan welke technische vereisten de componenten (waaronder infrastructuur en materieel) moeten voldoen. Deze technische vereisten vormen de basis voor de realisatiefunctie, welke zich richt op de aanleg van infrastructuur en de aanschaf van het materieel. Op het moment van overdracht van de infrastructuur en het materieel starten de beheer- en onderhoud en de vervoersexploatiefunctie. Hiermee is de 'regelkring' sluitend, immers de vervoersexploitatie biedt het vervoersconcept aan de 'reiziger' welke de basis vormde voor de functionele beleidseisen.
- 14 Daarmee wordt het systeem meer aangestuurd vanuit de exploitatie (reizigersbelang) en meer vanuit het levenscyclus concept ('total cost of ownership') en vindt een integrale afweging plaats van prijs en kwaliteit.
- 15 Voor alle functies dienen de opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent) te worden benoemd en de onderlinge prestatieafspraken concreet en specifiek te worden vastgesteld. Bij de vervoersexploitatie is sprake van een harde opdrachtgever en opdrachtnemer relatie. Voor de andere functies lijkt een principaal- agent structuur meer voor de hand liggend, mede vanuit het uitgangspunt 'wie betaalt, bepaalt'.
- 16 De principaal dient duidelijke kaders te geven in termen van gevraagde prestaties en daarbij behorende (investerings)keuzes en prijs-kwaliteit afwegingen. De principaal zal meer de rol van opdrachtgever dienen te vervullen. De versterking van het professionele opdrachtgeverschap vraagt ook om een versterking van de rol

van de opdrachtnemer. Deze zal duidelijker aanspreekbaar moeten zijn op de geleverde prestaties en de daarbij voorliggende keuzes. Versterking van de verantwoording richting de principaal is wenselijk zodat de principaal ook zijn monitoringrol beter kan invullen.

- 17 De rol van **Stadsregio** als beleidsbepaler, financier en opdrachtgever/principaal voor de vervoerexploitatie van het metrosysteem moet worden verstevigd. De Stadsregio staat voor een maatschappelijk waardevol en werkend metrosysteem dat onderdeel is van het totale OV-systeem. Als beleidsbepaler en financier is de hij immers de partij die bepaalt en betaalt. De Stadsregio moet zijn rol als professioneel opdrachtgever (principaal) richting de gemeente Amsterdam beter waar kunnen maken door explicieter te sturen op de te leveren en geleverde prestaties. Op deze wijze wordt de 'regelkring' sluitend gemaakt voor de infrastructuur, materieel en vervoerexploitatie.
- 18 De **gemeente Amsterdam** moet een meer eenduidig aanspreekpunt zijn voor de Stadsregio over beleid en uitvoering en dient verantwoording af te leggen over de te leveren en geleverde prestaties op het gebied van infrastructuur en materieel. In de huidige situatie heeft DIVV deze beheersmatige rol van opdrachtnemer (agent). Het versterken van de 'as' principaal (Stadsregio) en 'as' agent (DIVV) op het punt van scope, tijd en geld, kan echter niet zonder het object met de meest materiële impact op deze drie onderwerpen, te weten de Noord/Zuid lijn, en dus Dienst Noord/Zuidlijn (DNZL). Immers in de komende periode spelen hier vanuit een risicoperspectief de agendapunten scope, tijd en geld een duidelijke en prominente rol. Dit stelt additionele eisen aan de structuur.

Sturingsmodel: vandaag en in de toekomst

- 19 Welk sturingsmodel haalbaar en wenselijk is, is sterk afhankelijk van de context, in plaats en in tijd. De oplossingsrichting moet passen in de bestuurlijk- en ambtelijke constellatie, bij de ontwikkelingsfase waarin het metrosysteem en haar uitbreiding- en vernieuwingsprojecten zich bevinden en bij de dynamiek die in deze fase speelt. Het is van belang onderscheid te maken tussen de korte- middellange en lange termijn omdat er in de toekomst aan de beide zijden van de 'as' principaal-agent een aantal essentiële wijzigingen zullen optreden:
- In lijn met het regeerakkoord zal de Stadsregio zich naar verwachting gaan ontwikkelen richting een infra-autoriteit. De infra-autoriteit zal waarschijnlijk taken van de gemeente, provincies en het rijk overnemen. De contouren van de infra-autoriteit worden medio 2011 opgesteld.
 - DNZL zal in de tijd een veranderend risicoprofiel kennen: van een afnemend bouwrisico naar een toenemend risico van werkend systeem;
 - DNZL levert een werkend vervoerssysteem op en kent daarmee een einddatum als dienst;
 - Naar het functioneren van de DIVV is een extern onderzoek uitgevoerd;
 - Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is voornemens de vervoersconcessie voor bus, tram en metro aan te besteden.
- 20 Een aantal ontwikkelingen lijkt effect te hebben op het metrosysteem, zoals de discussie over het spoor en met name de relatie tussen NS en Prorail, maar ook de integraliteitsaanbeveling in het kader van het door de Onderzoeksraad voor Veiligheid uitgevoerde onderzoek.
- 21 Voor de aansturing van het metrosysteem wordt een onderscheid gemaakt naar fase (A) korte termijn, (B) middellange termijn en (C) lange termijn en naar niveau (1) binnen de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB en (2) binnen de gemeente Amsterdam (Dienst Noord/Zuidlijn en DIVV). Voor het middellange termijn scenario voor de gemeente Amsterdam zijn twee varianten te onderscheiden. In de onderstaande tabel zijn de oplossingsrichtingen samengevat.

Niveau	Opgave	Korte termijn (A)	Middellange termijn (B)	Lange termijn (C)
1. Driehoek	Sluitend maken 'regelkring', faciliteren integrale afwegingen, verbeteren doorvertaling beleid naar uitvoering	Regiegroep metro	Regiegroep OV	Regiegroep OV
2. Gemeente Amsterdam	Verbeteren aansturing metro en OV	Directeurenoverleg, Realisatie projecten Amsys bij DNZL	<p>Variant 1: Beleid en strategisch beheer en opdrachtgeverschap dagelijks beheer bij DIVV. Realisatie projecten (majeure investeringen en vervanging- en renovatieprojecten) bij 'uitvoeringsdienst projecten metro'</p> <p>Variant 2: Beleid bij DIVV. Realisatie projecten (majeure investeringen en vervanging- en renovatieprojecten), strategisch beheer en onderhoud en opdrachtgeverschap dagelijks beheer bij 'uitvoering- en beheerdienst metro'</p>	OV-activiteiten geconcentreerd binnen infra-autoriteit (nieuwe stijl)

A Korte termijn

22 De kern van de oplossingsrichting voor de korte tot middellange termijn is om de risico's (in tijd, scope, geld en kwaliteit) een gedeelde verantwoordelijkheid te maken, zodat het metrosysteem ongedeelde bestuurd wordt.

A 1 Aansturing en coördinatie binnen de driehoek

23 Voor de aansturing en coördinatie wordt voorgesteld om de drie actoren, Stadsregio, gemeente Amsterdam (DIVV en DNZL) en GVB, gedeeld verantwoordelijk te maken voor de functies in de 'regelkring' en daarmee voor scope, tijd en geld via een coördinatiemechanisme bestaande uit een structureel overleg tussen de gemeente Amsterdam, de Stadsregio en GVB (onder de naam **'Regiegroep Metro'**), onder voorzitterschap van de Stadsregio. De directeuren DNZL en DIVV vertegenwoordigen gezamenlijk de gemeente Amsterdam. Deze oplossing maakt een top-down sturing op het totale metrosysteem mogelijk waardoor de 'regelkring' van beleid naar exploitatie sluitend wordt gemaakt en vanuit een life-cycle gedachte integrale prijs- en kwaliteitsafwegingen worden gemaakt. Een duidelijke afbakening van functies, duidelijke prestatieafspraken en door het systeem afgedwongen 'checks and balances' zijn voorwaardelijk voor het welslagen van deze coördinatievorm.

24 Het wordt wenselijk geacht een secretaris aan te stellen om de Regiegroep Metro te ondersteunen. De secretaris heeft een coördinerende en consoliderende rol en zorgt dat – vanuit de aspecten tijd, scope geld en kwaliteit- de juiste onderwerpen worden geadresseerd, adequate voorbereidingen worden getroffen, de juiste afwegingen worden gemaakt, ambtelijke beslissingen worden genomen en bestuurlijke beslissingen worden voorbereid.

A 2 Aansturing en coördinatie binnen de gemeente Amsterdam

25 Op de korte termijn lijkt het raadzaam de coördinatie tussen de directeuren DNZL en DIVV te versterken door een structureel directeurenoverleg in het leven te roepen.

26 Om de integraliteit van de aansturing te vergroten en de Noord/Zuidlijn beter in staat te stellen een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn binnen de gestelde termijn en kosten te realiseren, lijkt het verstandig de uitvoering van de Amsys projecten binnen de Noord/Zuidlijn onder te brengen. Door de onderdelen van de realisatiefunctie, te weten infrastructuur en beveiligingssysteem, meer te concentreren wordt de integraliteit vergroot. De Noord/Zuidlijn wordt hierdoor beter in staat gesteld zijn opdracht binnen de gestelde tijd en

randvoorwaarden te realiseren. De functiescheiding tussen beleid/beheer en realisatie kan tevens een bijdrage leveren aan de versterking van de eigenaarsrol door DIVV. In deze variant verandert de opgave van de Dienst Noord/Zuidlijn omdat de Amsys-activiteiten in sterke mate van invloed zijn op het bestaande net.

- 27 Op korte termijn zal door Amsys en DNZL worden vastgesteld welke onderwerpen/projecten worden overgedragen en op welke termijn. De termijn van overdracht van de projecten is afhankelijk van het moment dat deze in de uitvoeringsfase komen. Het beoogde resultaat is een blauwdruk waarin de gefaseerde implementatie staat beschreven. De fasering is afhankelijk van het moment dat de Amsys- projecten in de uitvoering/realisatiefase terecht komen.
- 28 Met de komst van de regiegroep, het directeurenoverleg en de overdracht van de realisatie van de projecten naar de Dienst Noord/Zuidlijn kan de stuurgroep Amsys worden opgeheven.

B Middellange termijn

B1 Aansturing en coördinatie binnen de driehoek

- 29 De metro is onderdeel van een totaal verkeer- en OV- systeem. Het optimaliseren van alleen de metro resulteert ook in een suboptimale oplossing. Voor de middellange termijn is het daarom wenselijk om binnen de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB een ontwikkeling naar een Regiegroep OV te voorzien. Op deze wijze wordt optimalisatie over de OV-modaliteiten gefaciliteerd en wordt het denken vanuit het perspectief van de reiziger gestimuleerd.

B2 Aansturing en coördinatie binnen de gemeente Amsterdam

- 30 Om binnen de gemeente Amsterdam de continuïteit en kwaliteit van het metrosysteem te borgen dienen op middellange termijn de realisatieonderdelen (infrastructuur, materieel en systemen) meer te worden gekoppeld en de metrogerelateerde functies (beleid, ontwerp, realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie) via concentratie dichterbij elkaar te worden gebracht. Om meer te kunnen sturen op te leveren en geleverde prestaties dienen meer eenduidige principaal – agentrelaties te worden gecreëerd. Deze oplossingsrichting impliceert, voortbordurend op de oplossingsrichting voor de korte termijn, een transformatie naar een 'uitvoeringsdienst metro'. Aangezien het grootste deel van de uitvoeringsgerichte activiteiten gericht op de aanleg van het nieuwe metrosysteem binnen DNZL zijn belegd en hier de kennis en ervaring rondom uitvoering is geconcentreerd, is een groeimodel van DNZL naar 'uitvoeringsdienst metro' voorstelbaar. De kennis op het gebied van beheer en instandhouding van het bestaande metronet zijn binnen DIVV geconcentreerd. Voor de scope van de 'uitvoeringsdienst metro' zijn twee modelmatige varianten voorstelbaar.
- 31 Het is wenselijk om binnen een afzienbare periode door te groeien naar een uitvoeringsdienstvariant. Een tijdige keuze is cruciaal omdat de Noord/Zuidlijn in een andere fase belandt (van bouw, naar systeemintegratie, naar voorbereiding exploitatie, naar beheer en naar exploitatie van een werkend vervoersysteem). In voorbereiding op de exploitatie zal de acceptatie en overdracht moeten worden voorbereid en moet helder zijn wie het werkend vervoersysteem onder welke voorwaarden zal accepteren en uiteindelijk in beheer en exploitatie zal nemen. Voor het realiseren en in standhouden van een werkend totaalsysteem is kennisuitwisseling en borging zeer belangrijk. Door tijdens de voorbereiding van de exploitatie een werkend perspectief te bieden kan het proces van kennisoverdracht beter worden geborgd,

Variant 1: Uitvoeringsdienst projecten metro (scope realisatie projecten)

- 32 Deze variant gaat uit van een sturingsmodel waarin de beleid- en beheersorganisatie binnen DIVV worden ondergebracht en de realisatie van alle metrogerelateerde projecten in een 'uitvoeringsdienst projecten metro'. Dit betekent dat geen sprake meer zal zijn van een organisatorische splitsing voor de realisatiefunctie: één dienst is verantwoordelijk voor de project uitvoering van alle (majeure) bouw, vernieuwing- en vervangingsprojecten. De beleidsfunctie, het strategische beheer en de contractaansturing van GVB Infra zijn in deze variant belegd bij DIVV. Het voordeel van dit sturingsmodel is dat er sprake is van een duidelijke functiescheiding tussen beleid en beheer enerzijds en de realisatie van projecten anderzijds. Vanuit beleid worden de kaders gesteld en de functionele eisen gedefinieerd. De beheerder acteert richting de 'uitvoeringsdienst projecten metro' als toekomstig eigenaar en toetst of de geleverde oplossing aan de gedefinieerde top-eisen voldoet opdat het in beheer kan worden genomen.

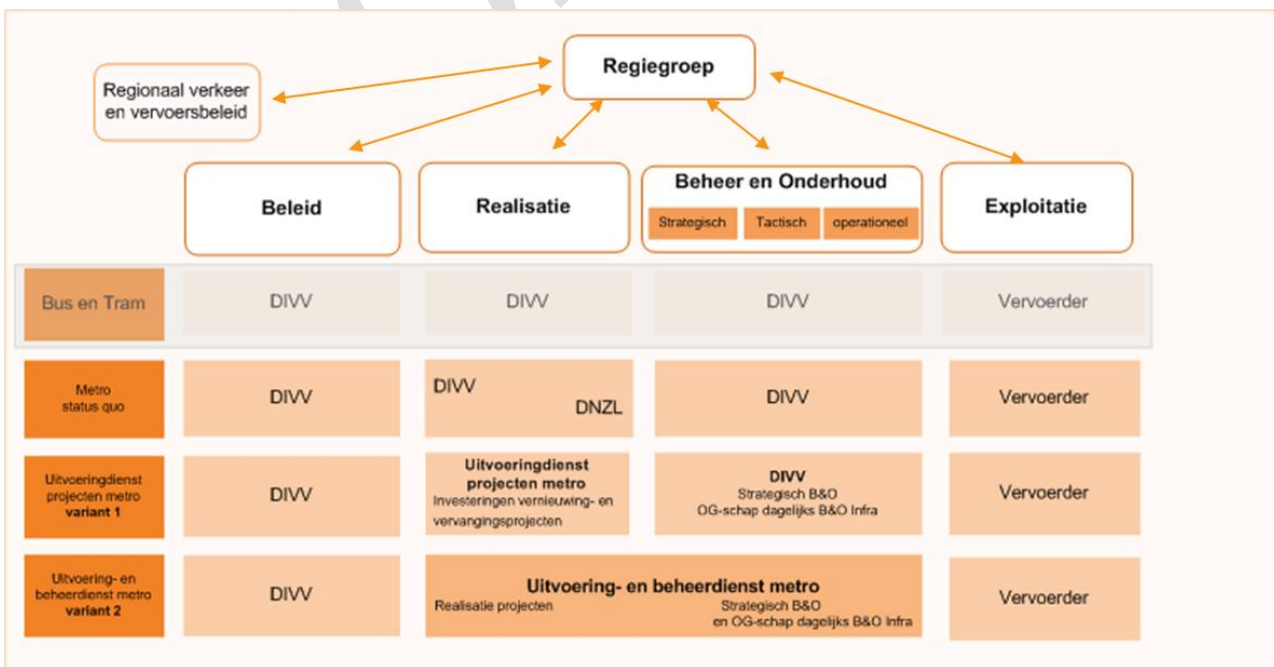
33 Een aandachtspunt is dat deze variant het optimaliseren over de life cycle (de integrale afweging in tijd, scope en geld) in mindere mate kan stimuleren. Deze variant vereist immers een afstemmingslag tussen twee directeuren die niet vallen onder één integraal manager. De ‘uitvoeringsdienst projecten metro’ wordt door het systeem in mindere mate geprikkeld om in de strategische uitvoeringskeuzen de impact op beheer en onderhoud mee te nemen. De prikkel zal in deze variant moeten komen vanuit de opdrachtgever, die in zijn opdrachtformulering en sturing expliciet het life-cycle denken meeneemt en het vertaalt naar eisen aan de realisatie. Ook stimuleert dit model in mindere mate het denken vanuit de exploitatie en het klantperspectief. Dit impliceert dat de opdrachtgever in deze variant expliciet zal moeten sturen op de exploitatie het reizigersbelang en voorkomen dat uitvoeringskeuzen niet louter worden gemaakt op grond van budgettaire and planningstechnische overwegingen, maar ook op kwaliteitsgronden.

Variante 2: Uitvoerings- en beheerdienst metro (scope: realisatie projecten en strategisch beheer)

34 Deze variant gaat uit van een sturingsmodel waarin beleid (het opstellen van de functionele eisen) en de uitvoering van projecten inclusief beheer en onderhoud organisatorisch worden gescheiden. Het onderbrengen van de beleidsfunctie binnen een uitvoering- en beheerdienst metro lijkt niet wenselijk aangezien de metro onderdeel uitmaakt van een totaal OV- vervoerssysteem en integrale afwegingen moeten worden gemaakt over de verschillende verkeer- en vervoersmodaliteiten heen. Het voordeel van het concentreren van de uitvoering- en beheer gerelateerde taken (aanleg infrastructuur, aanschaf materieel en beheer en onderhoud) is dat door het in één hand beleggen van de realisatie van projecten en de beheer & onderhoudfunctie de uitvoerder meer gaat acteren als toekomstig beheerder en eigenaar. De beheersfunctie richt zich in deze variant op het strategisch beheer en het aansturen van de contractuele relatie met de exploitant, die het dagelijkse beheer en onderhoud uitvoert. In deze variant is sprake van een zuivere principaal – agent relatie. De beleidsbepalende dienst acteert als ‘opdrachtgevend’ en de ‘uitvoering- en beheerdienst metro’ als ‘opdrachtnemende’ partij. Een aandachtspunt bij deze variant is dat er geen sprake is van een natuurlijke functiescheiding tussen realisatie en beheer en onderhoud. Om de functiescheiding te borgen zal derhalve een duidelijke organisatorische scheiding (in aparte afdelingen) binnen de uitvoeringsdienst te worden georganiseerd, zoals dit in de huidige situatie bij DIVV ook het geval is.

35 Een aandachtspunt in beide varianten is dat ook op middellange termijn moet worden geborgd dat de Amsterdamse diensten niet als eigenstandige organisaties optreden, zodat mogelijke versnippering wordt tussen beleid en uitvoering wordt voorkomen. Daarnaast moet organisatorisch worden geborgd dat door de introductie van een uitvoeringdienst metro de afstemming tussen de verschillende modaliteiten niet belemmerd wordt.

In onderstaande weergave zijn de verschillende varianten weergegeven.



C Lange termijn

C1 Aansturing en coördinatie binnen de driehoek

- 36 De oplossingsrichting voor de lange termijn (het uiteindelijke sturingsmodel) verschilt voor de aansturing binnen de driehoek niet van de geschetste oplossingsrichting voor de middellange termijn; 'de Regiegroep OV'.

C2 Aansturing en coördinatie binnen de gemeente Amsterdam

- 37 Het is voor de gemeente Amsterdam voorstelbaar dat op de lange termijn alle OV gerelateerde functies en activiteiten, waaronder de metro, worden geconcentreerd binnen een infra-autoriteit. Het is voorstelbaar dat deze stap zal worden gezet wanneer de realisatieprojecten in omvang zijn afgenomen, in beheer zijn genomen en onderdeel zijn geworden van de 'ongoing business' alsmede wanneer zicht bestaat op de Stadsregio nieuwe stijl en de hernieuwde relatie met DIVV. Het moment waarop deze stap kan worden gemaakt is mede afhankelijk van de termijn waarop de infra-autoriteit tot stand zal komen.

CONCEPT

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

- 38 In de afgelopen jaren hebben meerdere onderzoeken plaatsgevonden naar de aansturing en werking van (delen van) het metrosysteem in Amsterdam.
- 39 In 2007 is in opdracht van de Stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam door adviesbureau Booz & Co een systeemanalyse uitgevoerd gericht op de organisatie en aansturing van beheer en onderhoud. De uitkomsten van het onderzoek zijn zowel door het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam als het College van B&W van de gemeente Amsterdam overgenomen. Ook GVB heeft zich eraan geconformeerd voor zover dat mogelijk is.
- 40 In april 2010 is de conceptnotitie 'Op weg naar een hoogwaardig metrosysteem in de Metropoolregio Amsterdam' opgesteld door de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) van de gemeente Amsterdam. Het betreft een intern document van DIVV, dat is vastgesteld door het managementteam van DIVV. In dit document wordt geconstateerd dat 'de activiteiten in het systeem, de projecten, maar ook het dagelijks beheer en de exploitatie vanuit een meer integrale benadering zullen moeten worden uitgevoerd'. Ook stelt deze notitie dat er geen sprake is van een optimale aansturing over het metrosysteem als geheel, 'wat een versnipperde aansturing, minder kwaliteit en efficiency en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot gevolg heeft'.
- 41 In het voorjaar van 2010 is, in opdracht van de Dienst Noord/Zuidlijn (DNZL) van de gemeente Amsterdam, een audit uitgevoerd naar de projectbeheersing van de Noord/Zuidlijn. In het kader van deze audit is de rapportage 'Anticiperen op waardevol vervoer' opgesteld, welke is vastgesteld door het College van B&W in oktober 2010. De audit stelde naast een onderzoeksvraag gericht op de interne projectbeheersing van de Noord/Zuidlijn de volgende onderzoeksvraag centraal: 'de mate waarin de Dienst Noord/Zuidlijn in het bijzonder en de verschillende Amsterdamse diensten in het algemeen succesvol kunnen zijn om tot een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn te komen'.
- 42 In het audit rapport wordt geconstateerd dat de rol, betrokkenheid, samenwerking van en tussen de partijen die een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn mogelijk moeten maken (DNZL, DIVV, Amsys, GVB, Stadsregio), onvoldoende helder is. Tevens wordt de aanbeveling gedaan een 'gedelegeerd opdrachtgever' voor een werkend vervoerssysteem te benoemen, welke acteert als toekomstig eigenaar. Ook wordt aanbevolen Amsys (onderdeel van DIVV) en DNZL onder een éénhoofdige leiding te brengen welke verantwoordelijk is voor de vernieuwingen aan het metronet.
- 43 Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het interne DIVV onderzoek en bovengenoemde audit is besloten nader onderzoek te verrichten. In een gesprek met de directeur DIVV, de directeur Stadsregio Amsterdam, de directeur GVB en PwC, is aan PwC de opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de bestuurlijke organisatorische inrichting van het metrosysteem Amsterdam. PwC heeft de quick scan in opdracht van de Stadsregio Amsterdam en de gemeente Amsterdam uitgevoerd, in dat stadium nog zonder de ambtelijke betrokkenheid van DNZL.
- 44 Naar aanleiding van de quick scan is besloten een gemeenschappelijk vervolgproces te starten met de Stadsregio en de gemeente Amsterdam (DIVV én DNZL), waarin mogelijke scenario's voor een topstructuur zijn onderzocht en in dialoog is verkend welke oplossing passend is bij de Amsterdamse context en op draagvlak van de verschillende actoren kan rekenen. In dit gemeenschappelijke proces heeft PwC zowel een expertmatige als een procesmatige rol vervuld, door inhoudelijke kennis en ervaring over het vraagstuk in te brengen en de gemeenschappelijke dialoog te faciliteren. De voorliggende rapportage is het resultaat van dit vervolgproces.

45 De wethouders Verkeer en Vervoer en Bedrijven van de gemeente Amsterdam en de portefeuillehouder van de Stadsregio zijn de bestuurlijke opdrachtgevers voor dit onderzoek. De directeuren van de Stadsregio, de Dienst Noord/Zuidlijn en de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer vormen gezamenlijk de opdrachtgevers op ambtelijk niveau.

1.2 Doel

46 Het doel van het onderzoek is bij aanvang als volgt gedefinieerd:

- Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke beeld over de huidige aansturing en werking van het metrosysteem en de wijze van samenwerken tussen actoren en de knelpunten die hierin optreden;
- Het gezamenlijk formuleren van criteria waaraan de topstructuur van het metrosysteem moet voldoen;
- Het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen en het toetsen op de haalbaarheid en wenselijkheid;
- Het vormen van een gedeeld beeld van wat nodig is om de oplossingsrichting te implementeren.

Deze doelstellingen zijn opgesteld in lijn met de opdracht die in het College van B&W van 19 oktober 2010 is geformuleerd en welke zich zowel richtte op de nadere uitwerking van de relatie DNZL Amsys als de organisatie- samenwerkings en verantwoordelijkheidsstructuur tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende functies van het metrosysteem.

1.3 Methode en verantwoording

47 Het voorliggende document is het resultaat van het proces dat in de periode van november 2010 tot en met januari 2011 heeft plaatsgevonden. Het onderzoek vormde een gezamenlijk traject van de gemeente Amsterdam (Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, Dienst Noord/Zuidlijn) en de Stadsregio Amsterdam. GVB is voorgesteld om in het proces te participeren, maar zij heeft besloten van dit voorstel geen gebruik te maken.

48 Voor dit traject is een benadering gekozen bestaande uit een viertal gemeenschappelijke werksessies met de begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep is samengesteld uit de volgende personen:

- Dhr. D. Tiemersma, Stadsregio Amsterdam;
- Dhr. H. Waling, Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer - Amsys;
- Dhr. F. Cornelis, Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer - Beheer;
- Dhr. T. Buffing, Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer - Beleid en Strategie;
- Dhr. J. van der Meulen, Dienst Noord/Zuidlijn.

49 Tevens hebben interviews plaatsgevonden met zowel de bestuurlijke als ambtelijke opdrachtgevers, te weten:

- Dhr. E. Wiebes, Wethouder Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam en Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer Stadsregio Amsterdam;
- Mevr. C. Gehrels, Wethouder Bedrijven van de gemeente Amsterdam;
- Dhr. H. de Jong, Gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam;
- Dhr. P. Dijk, directeur Noord/Zuidlijn van de gemeente Amsterdam;
- Dhr. R. Venderbosch, directeur DIVV van de gemeente Amsterdam;
- Dhr. A. Joustra, directeur Stadsregio Amsterdam

Tevens stond op 17 januari 2011 een afspraak met de heer C. Veerman gepland. Op verzoek van de heer Veerman heeft de heer. L. Haanen namens de heer Veerman op 19 januari 2011 het gesprek gevoerd. Ook is op 26 januari 2011 een gesprek gevoerd met de heer W. Korf, wie als adviseur de audit 'Anticiperen op waardevol vervoer, in opdrachtgeverschap van de Dienst Noord/Zuidlijn heeft uitgevoerd.

50 Daarnaast heeft een tweetal gezamenlijke sessies plaatsgevonden met de begeleidingsgroep en de ambtelijke opdrachtgevers, te weten op 15 december 2010 en 21 januari 2011.

1.4 Leeswijzer

- 51 Dit document verwoordt de resultaten van de gezamenlijke discussie naar de organisatorische oplossing voor de aansturing van het metrosysteem Amsterdam en is als volgt opgebouwd:
- Hoofdstuk 1 vormt de inleiding;
 - Hoofdstuk 2 schetst de huidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 - In hoofdstuk 3 wordt de kern van de probleemanalyse gedeeld;
 - In hoofdstuk 4 beschrijven wij de oplossingsrichtingen;
 - In hoofdstuk 5 schetsen wij de vervolgstappen die moeten worden genomen om de oplossingsrichtingen te implementeren.

CONCEPT

2 *Situatieschets*

2.1 *Inleiding*

- 52 In het Amsterdamse metrosysteem zijn momenteel meerdere ontwikkelingen op het gebied van uitbreiding en renovatie gaande, waaronder de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de renovatie van de Oostlijn, de aanschaf van nieuwe metrovoertuigen en een nieuw beveiligingssysteem voor het gehele metronet. Tevens zal in 2012 het politiek besluit worden genomen of en hoe de Amstelveenlijn wordt omgebouwd tot metro, met als doel een ingebruikname in 2017. Het geheel van deze ontwikkelingen dient bij te dragen aan een toekomstvast en hoogwaardig metrosysteem voor de Amsterdamse regio.
- 53 In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van de functies van het metrosysteem en de raakvlakken hiertussen gegeven en wordt de Amsterdamse context van het metrosysteem geschetst.

2.2 *Functies metrosysteem*

- 54 Binnen een metrosysteem kunnen de volgende hoofdfuncties worden onderscheiden:
- Beleidsfunctie (vanuit het perspectief van het regionale verkeer- en vervoersbeleid);
 - Ontwerpfunctie;
 - Realisatiefunctie, bestaande uit (1) de aanleg van infrastructuur en (2) de aanschaf van materieel;
 - Beheer en onderhoudsfunctie, bestaande uit (1) beheer en onderhoud van infrastructuur en (2) beheer en onderhoud materieel;
 - Vervoerexploitatiefunctie.
- 55 Tussen functies van het metrosysteem is sprake van afhankelijkheden en daarmee interfaces. Het metrosysteem is namelijk technisch gezien een gesloten vervoerssysteem. Vervoerskundig is het metrosysteem onderdeel van het totale verkeer- en openbaarvervoerssysteem.
- 56 Vanuit de beleidsfunctie worden de doelstellingen aan het metrosysteem gedefinieerd welke richtinggevend zijn voor het ontwerp, de realisatie, de beheer- en onderhoud en de exploitatie van het metrosysteem (de zogenaamde 'stakeholder requirements'). Hierbij kan worden gedacht aan doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid. Het beleid dient integraal te worden gedefinieerd voor het totale OV-systeem (waar het metrosysteem Amsterdam onderdeel van uitmaakt) en van daaruit op deelaspecten te worden geconcretiseerd. Vanuit het beleid dient een logische doorvertaling plaats te vinden naar de functionele en technische eisen voor het ontwerp, de realisatie, beheer en onderhoud en de exploitatie van het metrosysteem. De beleidsfunctie vormt een vertrekpunt en sluitstuk: het is richtinggevend en kaderstellend maar betreft ook een toetsende functie om te waarborgen dat invulling wordt gegeven aan de gedefinieerde eisen en doelstellingen.
- 57 Binnen de ontwerpfunctie staat de vertaling van de 'stakeholder requirements' naar de functionele en technische eisen/specificaties aan het systeem centraal. De ontwerpfunctie richt zich tevens op de planuitwerking, van strategie tot en met planning.
- 58 De realisatiefunctie betreft de aanleg van nieuw of vernieuwing/vervanging van bestaande infrastructuur, de aanschaf van materieel, de realisatie van beveiligingssystemen en exploitatievoorzieningen. De realisatiefunctie draagt de verantwoordelijkheid van bouw tot en met overdracht van infrastructuur en materieel naar beheer- en onderhoud en exploitatie.
- 59 De beheer- en onderhoudsfunctie bestaat uit beheer- en onderhoud van infrastructuur en materieel. De exploitatiefunctie richt zich op het leveren van de uiteindelijke vervoersprestatie aan de burger.

Tussen de verschillende functies in het metrosysteem bestaan diverse afhankelijkheden, ofwel interfaces. In onderstaand kader zijn ter illustratie een aantal voorbeelden weergegeven.

Voorbeelden interfaces ter illustratie:

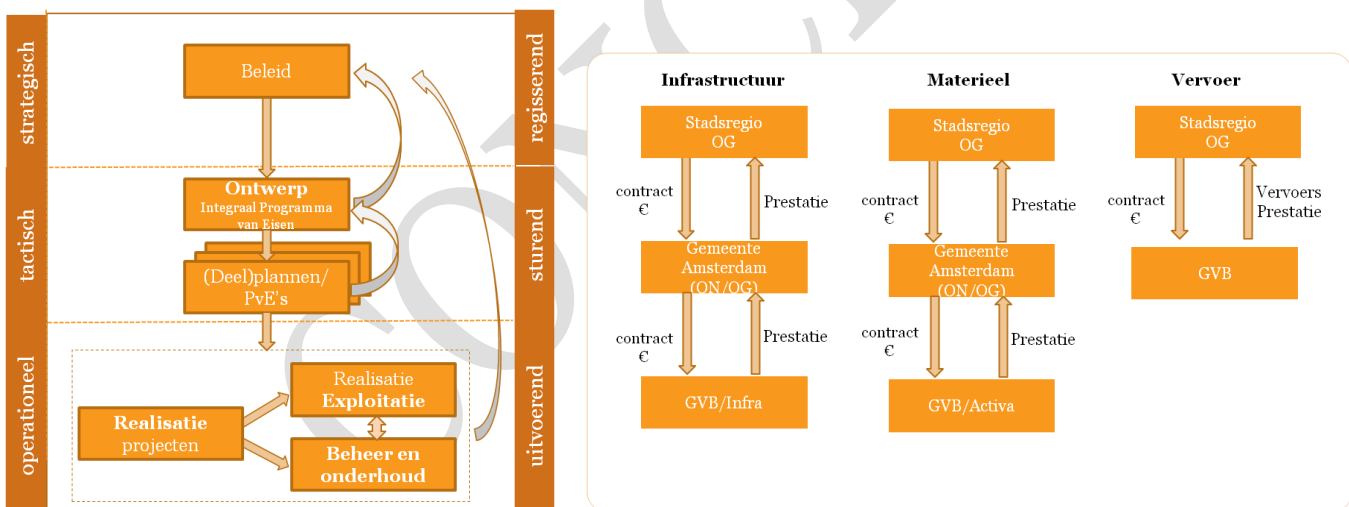
Op het moment dat infrastructuur onderhouden wordt, is deze in de regel niet beschikbaar voor exploitatie. De aanleg van nieuwe infrastructuur en/of de aanschaf van nieuw materieel heeft consequenties voor het beheer en onderhoud en de exploitatie, zowel inhoudelijk als financieel. Bij de aanschaf van nieuw materiaal is kennis nodig vanuit het beheer en onderhoud en de exploitatie. Ook een onderwerp als veiligheidsmanagement raakt de verschillende functies van het metrosysteem.

Gegeven het bestaan van deze interfaces, zullen beslissingen over het metrosysteem **integraal** moeten worden bekeken. De integraliteit heeft betrekking op de aspecten van **tijd, scope, kwaliteit en geld**. Hierbij valt te denken aan de volgende voorbeelden:

- **Tijd:** als nieuwe infrastructuur wordt opgeleverd, moet de exploitant gereed zijn om te (kunnen) beginnen met de exploitatie en moet het beheer en onderhoud van de nieuwe infrastructuur (kunnen) starten;
- **Scope:** als nieuw materieel wordt aangeschaft, moet worden bepaald of het nieuwe materieel voor één of meerdere lijn(en) wordt aangeschaft, of voor het metrosysteem in zijn geheel;
- **Kwaliteit:** bij de inrichting van een nieuw metrostation moeten keuzen worden gemaakt over het kwaliteitsniveau van de voorzieningen op het metrostation, afgezet tegen de beschikbare financiële middelen;

De noodzaak van integrale beslissingen over de verschillende interfaces wordt groter, op het moment dat de verantwoordelijkheden voor de verschillende functies in het metrosysteem bij verschillende partijen zijn belegd. Immers, als de functies binnen het metrosysteem zijn belegd bij één organisatie, is er (automatisch) één functionaris die de integrale verantwoordelijkheid draagt en integrale beslissingen moet nemen.

- 60 In veel gevallen (zo ook in de Amsterdamse situatie) zijn verantwoordelijkheden bij verschillende partijen belegd, die niet in een hiërarchische relatie tot elkaar staan. Een dergelijke opsplitsing van verantwoordelijkheden vraagt om duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en een werkend integratiemechanisme ('regelkring'). Een werkende 'regelkring' betekent dat de verbinding tussen de functies (en daarmee tussen de actoren, activiteiten en componenten) structureel moet zijn belegd. Onderlinge prestatieafspraken dienen 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) te worden gemaakt en over de geleverde prestatie dient verantwoording te worden afgelegd aan de 'opdrachtgever' of 'principaal'. Onderstaande figuren schetsen de 'regelkring' van de beleidsfunctie tot en met de exploitatiefunctie en de onderlinge relaties tussen actoren in een ideale situatie.



- 61 In een (historische) situatie waarin functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd bij verschillende partijen kan een integrale aansturing worden bereikt door de functies dichterbij elkaar te brengen. Hiervoor zullen of verantwoordelijkheden tussen partijen moeten worden verlegd (om te komen tot één integrale eindverantwoordelijke persoon / functionaris) of coördinatie- en afstemmingsmechanismen moeten worden geregeld waar de integrale sturing wordt vormgegeven vanuit behoud van een ieders verantwoordelijkheid.

2.3 Amsterdamse situatie

- 62 In het Amsterdamse metrosysteem zijn momenteel meerdere ontwikkelingen op het gebied van uitbreiding en renovatie gaande, waaronder de aanleg van de Noord/Zuidlijn, de renovatie van de Oostlijn, de aanschaf van nieuwe metrovoertuigen en een nieuw beveiligingssysteem voor het gehele metronet. Binnen het Metrosysteem

Amsterdam is op dit moment gelijktijdig sprake van beleid, ontwikkel- en beheer taken. Ontwikkeltaken kunnen worden getypeerd als taken van projectmatige en tijdelijke aard, die gericht zijn op de realisatie van een gesteld doel, binnen gegeven randvoorwaarden (tijd, scope en budget). Beleid- en beheertaken zijn gericht op de continuering van de maatschappelijke bijdragen. Naast de opsplitsing in ontwikkel, beleid- en beheertaken is er sprake van de opsplitsing in functies (beleid, ontwerp, realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie) én hoofdcomponenten van het systeem (infrastructuur, materieel en vervoer).

63 In onderstaande tabel zijn de verantwoordelijkheden voor de hoofdfuncties per hoofdcomponent in kaart gebracht.

Functies/ componenten	Beleid	Ontwerp en realisatie	Beheer en Onderhoud	Exploitatie/levering prestatie
Infrastructuur	Stadsregio (kaderstellend) Gemeente	Gemeente (aanleg infrastructuur, aanschaf materieel en financier) Stadsregio (financier)	Gemeente (eigenaar infrastructuur en materieel, strategisch beheer, financier) GVB Infra (uitvoering)	Gemeente (leverancier infrastructuur)
Materieel	Stadsregio (kaderstellend) Gemeente	Gemeente Stadsregio GVB	Gemeente (eigenaar materieel, strategisch beheer, financier) GVB Activa (uitvoering)	GVB (exploitant, concessiehouder)
Vervoer	Stadsregio (regionaal verkeer en vervoer) Gemeente Amsterdam (lokaal verkeer en vervoer)	Stadsregio	Stadsregio (concessiebewaking) GVB (uitvoering)	Stadsregio (opdrachtgever, concessieverlener, financier) GVB (exploitant, concessiehouder)

2.4 Toelichting rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- 64 De Stadsregio formuleert, conform de Planwet Verkeer en Vervoer, het beleid voor het regionaal vervoersysteem. Het beleid is vastgelegd in het Regionaal Verkeer- en Vervoerplan. De gemeente heeft een adviserende rol, vanuit de adviescommissie Vervoersconcessie. De Stadsregio draagt de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming en sanctionering van het infrastructuur - en materieelbeleid en wordt in de beleidsontwikkeling bijgestaan door de DIVV. DIVV wordt bij de ontwikkeling van materieelbeleid geadviseerd door GVB.
- 65 De Stadsregio is financier en opdrachtgever voor het regionale vervoerssysteem. De financiering van beheer en onderhoud van de (voorbereiding van) de exploitatie wordt verstrekt door de Stadsregio. De (realisatie van) projecten wordt in belangrijke mate bekostigd door de Stadsregio, m.u.v. de Noord/Zuidlijn waarbij de financiering van de infrastructuur vanuit het Rijk en de gemeente Amsterdam wordt verstrekt. De Stadsregio is formeel juridisch wel verantwoordelijk. De Stadsregio is voor de financiering afhankelijk van de BDU Verkeer en Vervoer vanuit het Rijk. Hieruit wordt zowel de aanleg, het beheer en onderhoud als de exploitatie gefinancierd. De Stadsregio maakt de integrale afweging welk deel van de BDU Verkeer aan het OV wordt besteed, welk deel aan welke OV-modaliteit en welk deel hiervan aan OV-infrastructuur versus exploitatie. De afspraken tussen de Stadsregio en Amsys zijn vastgelegd in een afspraken document en een addendum. De relatie tussen de Stadsregio en de gemeente met betrekking tot de Noord/Zuidlijn is geregeld in de ‘overeenkomst betreffende de aanleg van de NZL’.
- 66 De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en realisatie van infrastructuur en materieel is belegd bij de gemeente Amsterdam. DNZL is verantwoordelijk voor het ontwerp en realisatie van de infrastructuur van de Noord/Zuidlijn en voor het opleveren van een ‘werkend vervoerssysteem’. Voor het ontwerp en realisatie van de Renovatie Oostlijn (ROL) en de projecten die onder Amsys vallen is DIVV verantwoordelijk. DIVV (Amsys) is

verantwoordelijk voor het ontwerp en realisatie van het materieel en de beveiligingssystemen voor het gehele metronet, waaronder de Noord/Zuidlijn. De relatie tussen DIVV (Amsys) en DNZL is in concept opgesteld in een protocol, het zogenaamde NAMZ-protocol¹. De gemeente wordt voor het ontwerp en de realisatie van materieel door de vervoerder (in casu GVB) geadviseerd.

- 67 De financiering voor het ontwerp en de realisatie van de Noord/Zuidlijn komt vanuit het Rijk en de gemeente. De financieringstromen zijn afkomstig van de Stadsregio, en de gemeente, maar per deelonderwerp zijn er verschillen. Zo is voor signalling & control en ICT/Telecom de DNZL (TT&A) opdrachtgever en financier, maar enkel voor het deel dat betrekking heeft op de Noord/Zuidlijn. Voor het resterende deel van het metrosysteem vindt financiering plaats door de Stadsregio. Amsys is opdrachtnemer voor de signalling & control en ICT/Telecom. De centrale verkeersleiding wordt -als onderdeel van de signalling en controlling- door Amsys opgepakt.
- 68 De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de realisatie van de Amstelveenlijn is bij Stadsregio belegd. De financiering is geregeld via de Stadsregio, Amsterdam en Amstelveen.
- 69 De gemeente is eigenaar, strategisch beheerder en opdrachtgever voor het onderhoud en zorgt vanuit deze rollen op strategisch en operationeel niveau voor afstemming van dagelijks onderhoud en vervangingsinvesteringen. Afweging vindt plaats aan de hand van de prestaties vastgelegd in het Programma van eisen voor het Beheer en Onderhoud Railinfrastructuur.ⁱ GVB Infra is conform het contract verantwoordelijk voor het operationele beheer en onderhoud van de infrastructuur en GVB Activa is – conform een set van afspraken met de Stadsregio- verantwoordelijk voor het operationele beheer en onderhoud van het materieel. GVB is juridisch eigenaar van het materieel, via het eigenaarschap van GVB Activa BV. De gemeente is voorwaardelijk juridisch eigenaar. De gemeente houdt toezicht op GVB Activa BV en GVB Infra BV.
- 70 De Stadsregio is opdrachtgever en concessieverlener voor het Openbaar Vervoer en maakt hierbij gebruik van de infrastructuur die door de gemeente Amsterdam (DIVV), de juridisch eigenaar van de infrastructuur, ter beschikking wordt gesteld voor exploitatie voor het OV. Tussen de Stadsregio en de gemeente Amsterdam zijn afspraken gemaakt over de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en over het benodigde budget voor Beheer en Onderhoud. De afspraken zijn vastgelegd in het convenant Beheer en Onderhoud Railinfrastructuur en het convenant exploitatie en sociale veiligheidⁱⁱ. Tevens bestaat er voor de renovatie metro een convenant ‘groot-onderhoud metro’. De Stadsregio betaalt middels een subsidie een vergoeding aan de gemeente voor het gebruik van de infrastructuur.ⁱⁱⁱ GVB is de concessiehouder van het vervoer en draagt de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van materieel en vervoer. GVB is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de realisatie van het vervoersplan. De Stadsregio heeft een toezichthoudende rol en bewaakt de vervoersconcessie verleent aan GVB.

¹ Het NAMZ protocol is opgesteld, nog niet vastgesteld.

3 Probleemanalyse

3.1 Inleiding

- 71 In de afgelopen periode zijn door en in opdracht van de verschillende actoren (Stadsregio Amsterdam, gemeente Amsterdam) verschillende onderzoeken uitgevoerd. Aan deze onderzoeken is reeds in de inleiding van dit rapport gerefereerd. In het kader van dit gemeenschappelijke onderzoek was het nadrukkelijk niet de bedoeling deze analyses over te doen. Wel was het doel de analyse gemeenschappelijk te maken, zodat een gedeeld vertrekpunt ontstaat. In dit hoofdstuk is de kern van de analyse samengevat, die de basis heeft gevormd voor de discussie over de organisatorische oplossingsrichtingen.

3.2 Kern van de analyse

- 72 Een werkende organisatie binnen zowel de driehoek Stadsregio – gemeente Amsterdam – GVB als binnen de gemeente Amsterdam is de kritieke succesfactor voor een integrale aansturing van het metrosysteem. De huidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de verschillende functies (van beleid tot en met exploitatie) en de componenten daarbinnen (infrastructuur, materieel en vervoer) heeft er toe bijgedragen dat de aansturing van het metrosysteem versnipperd is. Optimalisatie en verantwoording vindt plaats op subsysteemniveau. Het gebrek aan integraliteit wordt versterkt omdat de actoren verschillende doelstellingen en tijdspanne hebben.
- 73 Een eenduidige sturing en verantwoording over het totaalsysteem: er is geen opdrachtgever of principaal – noch op ambtelijk, noch op bestuurlijk niveau - die top-down de eisen stelt, prijs-kwaliteit afwegingen maakt en integraal stuurt op de realisatie van de ‘top-eisen’. Het gaat hier om de samenhang op het vlak van betrouwbaarheid, punctualiteit, veiligheid en toegankelijkheid in termen van scope, tijd en geld.
- 74 De actoren werken samen op basis van gelijkwaardigheid: de coördinatie en afstemming gebeurt veelal ad hoc. De samenwerking wordt niet structureel door het systeem afgedwongen en er is in de huidige situatie beperkt sprake van een gemeenschappelijke structurele sturing op topisico's. Transparantie en vertrouwen worden door de actoren als basisvoorwaarden gezien. Dit betekent onder meer dat er meer moet worden aangesproken op rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge afspraken. In de huidige situatie zijn prestatieafspraken aanwezig maar veelal op een hoog abstractieniveau gedefinieerd. Hierdoor ontstaat het risico van onduidelijkheid en kan een basis om elkaar aan te spreken op de al dan niet geleverde prestaties ontbreken. De onduidelijkheid lijkt te worden vergroot doordat de taken, rollen en verantwoordelijkheden werkende weg zijn gegroeid en niet in alle gevallen eenduidig zijn vastgelegd.
- 75 De actoren hebben verschillende doelstellingen en verschillende tijdshorizonnen. Deze worden onder andere zichtbaar in relatie tot de Noord/Zuidlijn.

Voorbeeld ter illustratie: *De interne oplevering van de Noord/Zuidlijn is gepland in 2016 en de externe planning gaat er vanuit dat de Noord/Zuidlijn in het jaar 2017 gaat rijden. In de huidige vervoersconcessie is de Noord/Zuidlijn niet in de scope meegenomen, maar is wel een mogelijkheid tot verlenging van de concessie met 4 jaar opgenomen. De huidige vervoerder kan in aanmerking komen voor deze verlenging door aan te tonen dat zij organisatorisch voorbereid is. In 2015, 2016 en 2017 dient de voorbereiding van de exploitatie plaats te vinden. De testfase is in de huidige situatie nog niet gekwantificeerd in de huidige concessie.*

- 76 De actoren hebben een beperkte set van instrumenten voor handen om op de integraliteit te sturen. Een integraal Programma van Eisen (iPvE), afgeleid van het RVVP is aanwezig en vastgesteld. Ook een integrale planning voor de realisatie is aanwezig, echter het is niet duidelijk of alle interfaces (techniek, proces, exploitatie en beheer) en onderlinge afhankelijkheden tussen de functies zijn erkend, belegd en gemanaged worden. Ook kan de impact van technische keuzen en wijzigingen in de realisatiefase slechts beperkt worden ingeschat. Het IPvE en de integrale planning worden nog niet structureel als sturingsinstrument binnen de

gemeenschappelijke overleggen van de Stadsregio, DIVV en DNZL gehanteerd. Vanuit DIVV wordt momenteel gewerkt aan het BUM2020; een plan waarin de onderlinge raakvlakken tussen projecten en tussen systeemcomponenten, de belangrijkste mijlpalen en besluitvormingsmomenten inzichtelijk worden gemaakt.

- 77 De gemeente Amsterdam is de eigenaar van de infrastructuur. In de huidige situatie wordt het eigenaarschap ingevuld door DIVV. Op dit moment is nog niet formeel vastgesteld onder welke voorwaarden en op welk moment de Dienst Noord/Zuidlijn het werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn oplevert. Een acceptatie- en overdrachtstrategie en een protocol voor overdracht, waarin een set van afspraken tussen Beheer en de Dienst Noord/Zuidlijn is opgenomen, is in ontwikkeling maar nog niet vastgesteld. Als gevolg van het bovenstaande is het nog niet volledig duidelijk aan welke prestatie-eisen het vervoerssysteem Noord/Zuidlijn, vanuit het perspectief van de beheerder en de toekomstig exploitant moet voldoen om het in beheer en exploitatie te kunnen nemen.
- 78 In de huidige situatie wordt door de actoren de betrokkenheid van de eigenaar en beheerder bij de realisatie als te beperkt ervaren. Het belang van het dichterbij elkaar brengen van de realisatiefunctie (aanleg van infrastructuur en de aanschaf van materieel) en de beheersfunctie wordt door de verschillende actoren gedeeld.

Kortom

- 79 Een sluitende 'regelkring' tussen de 'principaal' en 'agent' is in onvoldoende mate aanwezig. Er is sprake van een versnippering in de keten zonder dat de verbindingen tussen de functies in voldoende mate werken en waardoor integraal management van voldoende niveau kan ontbreken. Daarnaast is er sprake van een cultuur van gelijkwaardigheid tussen de verschillende organisatieonderdelen waardoor een professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap niet ten volle benut kan worden.

4 De oplossing: vandaag en in de toekomst

4.1 Inleiding

- 80 De organisatorische oplossing dient een structurele bijdrage te leveren aan de realisatie van een optimaal werkend metrosysteem in 2020. Aangezien het metrosysteem tot de periode vanaf nu tot en met 2020 verschillende ontwikkelingsfasen zal doorlopen, met een verschillende dynamiek in termen van risico's, is het verklaarbaar dat ook het sturingsmodel ('de topstructuur') gaandeweg zich zal ontwikkelen.

4.2 Uitgangspunten

- 81 Gegeven het bovenstaande is gedefinieerd waar de organisatorische oplossing aan dient te voldoen. Dit heeft zich vertaald in de volgende uitgangspunten.

criterium	Uitleg
Uitvoerbaar	De oplossingsrichting moet simpel en uitvoerbaar zijn;
Robuust	De oplossingsrichting dient een oplossing voor de geïdentificeerde knelpunten te zijn;
Integraliteit	De organisatorische oplossing dient een systematische terugkoppeling, een werkende 'regelkring' af te dwingen opdat interface risico's worden gemitigeerd en de optimalisatie over het totaal systeem wordt geborgd;
Life-cycle gericht	De oplossingsrichting moet aansluiten bij het life-cycle denken en gericht zijn op het managen van de cost of ownership en het optimaliseren tussen de functies;
Toekomstvast	De oplossingsrichting dient toekomstvast zijn en moet dermate flexibel zijn om op toekomstige ontwikkelingen te kunnen anticiperen of inspelen;
Zuivere rollen en escalatiemechanismen	De oplossingsrichting dient rollen en verantwoordelijkheden eenduidig te expliciteren;
Realisatievermogen	De oplossingsrichting dient mogelijk te maken dat verantwoordelijkheden kunnen worden waargemaakt;
Exploitatiegericht	De oplossingsrichting moet gericht zijn op het dienen van het belang van de klant, het realiseren van de belangrijkste behoeften van de reiziger: bereikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid;
Draagvlak	De oplossingsrichting dient te worden gedragen door de verschillende actoren;
Organisatorische impact	De oplossingsrichting dient bij voorkeur geen ingrijpende verschuivingen te weeg te brengen, moet geen onnodige ambtelijke drukte creëren.

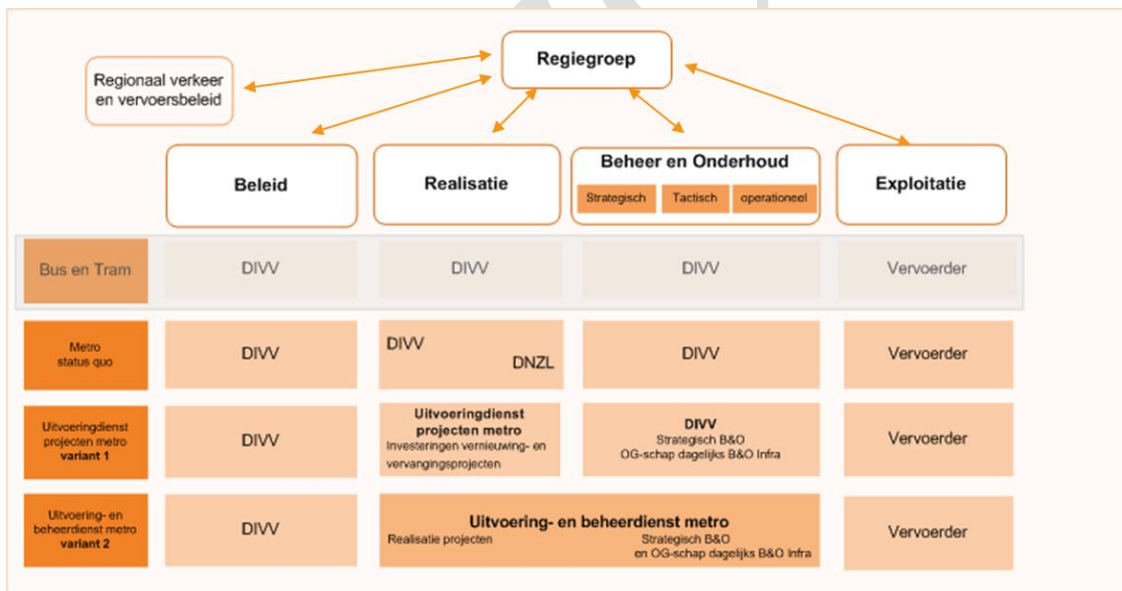
4.3 De basis

- 82 Een werkende 'regelkring' die de verbinding van beleid naar functionele eisen, naar technische oplossingen, naar investeringskeuzen, naar realisatie, naar exploitatie en de terugvertaling naar beleid garandeert, is de basis voor een integrale regie over het totale metrosysteem.

- 83 Om tot deze werkende ‘regelkring’ te komen dienen de hoofdfuncties van het metrosysteem (beleid, ontwerp, realisatie, beheer en onderhoud en exploitatie) dichterbij elkaar worden gebracht. De verbindingen tussen de functies (en daarmee de verschillende actoren) dienen te worden verstevigd opdat op de life-cycle van het totaalsysteem kan worden geoptimaliseerd, risico’s actief kunnen worden gemanaged en bovenal het reizigersbelang wordt gediend. Om versnippering en interface risico’s te voorkomen dienen onderdelen binnen een functie meer te worden geconcentreerd.
- 84 Om de verbindingen tussen de functies te verbeteren dienen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de actoren en de onderlinge prestatieafspraken te worden geëxpliciteerd. Duidelijke principaal- agent relaties en prestatieafspraken zijn voorwaardelijk voor een werkende ‘regelkring’ en dragen bij aan een versterkte rolname van zowel de ‘opdrachtgevende’ als de ‘opdrachtnemende’ partij. Hierdoor ontstaat een grond om elkaar aan te spreken op de geleverde of te leveren prestaties.

4.4 Oplossingsrichtingen

- 85 Om de verschillende hoofdfuncties bij elkaar te brengen en om een integrale sturing te realiseren zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar, welke kunnen variëren van versterkte coördinatie- en afstemmingsmechanismen (uitgaande van het behoud van de bestaande rollen en verantwoordelijkheden) tot het verleggen van verantwoordelijkheden tussen partijen.
- 86 Bij de beschrijving van de oplossingsrichtingen wordt een onderscheid gemaakt naar (A) de korte termijn, (B) de middellange termijn en (C) de lange termijn. De oplossingsrichtingen voor bovengenoemde scenario’s worden op twee niveaus beschreven: (1) binnen de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB en (2) binnen de gemeente Amsterdam (Dienst Noord/Zuidlijn en DIVV). Voor het middellange termijn scenario voor de gemeente Amsterdam worden twee varianten geschetst.
- 87 In onderstaande weergave zijn de oplossingsrichtingen en varianten geschetst. In het vervolg worden deze toegelicht.

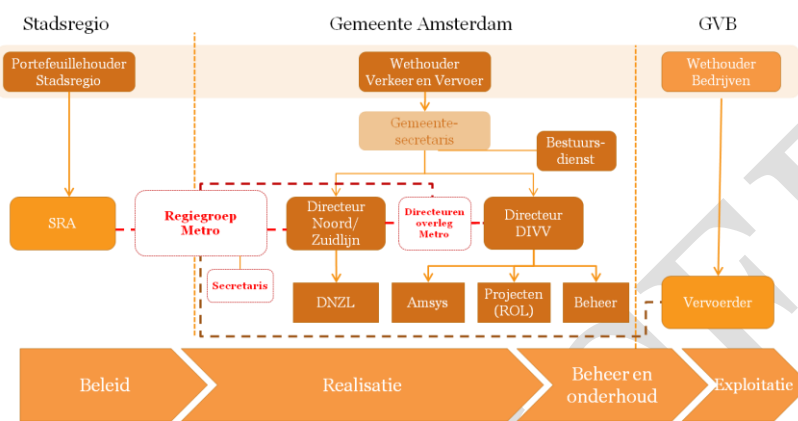


A Korte termijn

A 1 Niveau 1: driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en GVB

- 88 Voor de korte termijn is de opgave te komen tot een verbeterde ‘regelkring’ door een verstevigde rolname van zowel de opdrachtgevende (principaal) als de opdrachtnemende (agent) partijen, meer expliciete en specifieke prestatieafspraken een verbeterde doorvertaling van beleid naar uitvoering.

- 89 Het is cruciaal een organisatorische oplossing te kiezen die de continuïteit van het huidige systeem waarborgt en de tijdige realisatie van de uitbreiding- en vernieuwingsprojecten, waaronder de Noord/Zuidlijn optimaal faciliteert. De kern in deze fase is om de risico's (in tijd, scope, geld en kwaliteit) een gedeelde verantwoordelijkheid te maken, zodat het metrosysteem ongedeeld wordt bestuurd. Een risicogestuurde benadering, die de majeure risico's inherent aan de realisatie van de Noord/Zuidlijn centraal stelt, lijkt voor de hand liggend. Immers een scopeverandering kan ingrijpende gevolgen hebben in termen van tijd, kwaliteit en geld.
- 90 Voor de korte termijn lijkt voor de aansturing binnen de driehoek een Regiegroepmodel onder voorzitterschap van de Stadsregio op het meeste draagvlak te kunnen rekenen en is dit Regiegroepmodel vanuit een risicoperspectief het meest aan te raden. Immers de Noord/Zuid lijn moet zich nu vooral focussen op het kunnen beheersen van de majeure bouwrisico's. De organisatorische oplossing gaat uit van de huidige verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de driehoek met een versterkt coördinatie- en escalatiemechanisme tussen principaal (opdrachtgever) en agent (opdrachtnemer). In onderstaande weergave is de Regiegroep schematisch weergegeven.



- 91 De kern van de oplossingsrichting is dat de integrale aansturing (in termen van tijd, geld en prestaties / kwaliteit) op het totale metrosysteem (over alle functies heen) wordt versterkt door het introduceren van een tweetal (nieuwe) structurele overlegvormen. Belangrijke overwegingen voor deze oplossingsrichting zijn de volgende:
- De oplossing faciliteert een integrale aansturing zowel binnen de driehoek Stadsregio – gemeente Amsterdam – vervoerder als binnen de gemeente Amsterdam.
 - De oplossing gaat niet gepaard met ingrijpende verschuivingen in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de driehoek. Deze kosten veel (verander-)energie en leiden mogelijk af van de inhoudelijke vraagstukken en risico's welke in deze fase centraal dienen te staan.
 - De oplossing creëert geen nieuwe managementlagen, houdt de organisatie (meer) 'lean & mean' en resulteert naar verwachting niet in meer bureaucratie.
 - De oplossing verstevigt de positie van de Stadsregio Amsterdam als belangrijke financier en opdrachtgever van het metrosysteem (van de exploitatie, het beheer en onderhoud, de veiligheid en de diverse projecten) en beleidsverantwoordelijke voor het verkeer en vervoer.
 - De oplossingsrichting voorkomt vrijblijvendheid mede door de procesverantwoordelijkheid die aan de voorzitter van de Regiegroep Metro wordt toegekend.
 - De oplossingsrichting voorziet in escalatiemechanismen, die niet afhankelijk zijn van personen.
 - De oplossingsrichting kan worden aangepast op toekomstige ontwikkelingen, zoals de invoering van de Wet Lokaalspoor, de mogelijke aanbesteding van het OV in Amsterdam en de mogelijke integratie van van de Stadsregio Amsterdam in een infra-autoriteit. Op korte termijn is geen volledige zekerheid te verwachten omtrent deze ontwikkelingen. Voorsnog is ervan uitgegaan dat de Stadsregio Amsterdam zijn rol als beleidsbepaler, financier en OV-autoriteit voor het regionale OV behoudt en dat het GVB in de voorbereiding naar exploitatie van de Noord/Zuidlijn (en bij de andere metroprojecten) wordt betrokken, als ware zij de toekomstige exploitant.
 - De oplossingsrichting heeft draagvlak bij de gemeente Amsterdam en Stadsregio.

Agenda Regiegroep metro

- 92 In de Regiegroep metro vindt op directeureniveau de integrale regie / afstemming op het niveau van totale metrosysteem plaats op de aspecten tijd, scope en geld. Een risicogestuurd benadering staat centraal: de agenda zal worden geleid door die elementen die de grootste risico's met zich meebrengen en die de tijdige realisatie van een optimaal werkend vervoersysteem in gedrang kunnen brengen c.q. grote financiële gevolgen voor het totaalsysteem hebben. In het overleg worden ambtelijke besluiten op tactisch / strategisch niveau genomen over het metrosysteem en wordt bestuurlijke besluitvorming bij de Stadsregio Amsterdam en/of de gemeente Amsterdam voorbereid. Hierbij staat de (voorbereiding van) besluitvorming centraal. Het overleg is niet bedoeld voor het louter uitwisselen van informatie.
- 93 De agenda onderwerpen van de Regiegroep zijn gericht op het sturen op de integratie van tijd, scope, geld en kwaliteit:
- De **overallplanning** van de verschillende metroprojecten, met daarin op hoofdlijnen
 - o de op te leveren (deel-)producten, zoals bijvoorbeeld de definitie van een werkend vervoersysteem voor de Noord/Zuidlijn;
 - o de instrumenten om de voortgang te bewaken / monitoren, zoals bijvoorbeeld het IPvE en het BUM 2020;
 - o de mijlpalen en afhankelijkheden tussen de verschillende (deel-)producten;
 - o de belangrijke momenten van bestuurlijke besluitvorming.
 - Vraagstukken die liggen op de **interfaces tussen de functies**,
 - o tussen de verschillende metroprojecten, zoals bijvoorbeeld de (ont-)koppeling van de Noord/Zuidlijn aan het overige metrosysteem;
 - o tussen partijen / organisatieonderdelen, zoals bijvoorbeeld de overdracht(strategie) van het werkend vervoersysteem aan de exploitant en beheerder;
 - o in de tijd (life-cycle management), zoals bijvoorbeeld het moment van start van exploitatie (en beheer) van de Noord/Zuidlijn;
 - (Investerings)vraagstukken die vragen om een **integrale afweging** (van tijd, scope, geld en kwaliteit)
 - Vraagstukken op het gebied van veiligheid en veiligheidsmanagement
 - Vraagstukken die zowel het **belang** van de Stadsregio Amsterdam, de gemeente Amsterdam als de vervoerder raken
 - De **financiering** van het metrosysteem en het **risicomanagement** op het niveau van het totale metrosysteem.
 - Impact / consequenties van **ontwikkelingen** als de invoering van de Wet Lokaalspoor, het mogelijk aanbesteden van het OV in Amsterdam en de mogelijke opheffing van de Stadsregio Amsterdam.
 - **Kennisbeheer en –borging** over het metrosysteem naar de toekomst toe.

Ter illustratie, onderwerpen/vraagstukken Regiegroep

- Keuze besturingsstelsel van de metro (GOA-1, GOA-2, GOA-3 of GOA-4) – historisch onderwerp
- De keuze om het proef- en testbedrijf in te richten op de bestaande metro infrastructuur of de nieuwe metro infrastructuur
- Veiligheidsmanagement
- Signalling & control en ICT/Telecom
- Centrale verkeersleiding
- Aanschaf metrovoertuigen
- Overdracht en acceptatie NZL
- Netwerkniveau: Bezuinigingen 2012, 2013-2017, 2018 +
- Netwerkniveau: EENZ. effecten NZL op bovenaardse net

- 94 Het merendeel van de onderwerpen die tot op dit moment in de stuurgroep Amsys worden besproken, zullen voortaan in de Regiegroep aan de orde komen. Onderwerpen van meer operationele aard die enkel spelen in de

relatie subsidieverlener (Stadsregio Amsterdam) versus subsidieontvanger (Amsys) kunnen bilateraal worden afgestemd.

- 95 Het instellen van een Regiegroep Metro doet niets af aan de bestaande werkwijze dat de directeur DIVV van de gemeente Amsterdam voor het totale OV-systeem in Amsterdam als ambtelijk aanspreekpunt geldt voor de Stadsregio Amsterdam. De Regiegroep Metro moet gezien worden als een aanvulling op deze werkwijze, specifiek gericht op de (vele) ontwikkelingen in het metrosysteem van Amsterdam en de grote financiële en politiek-bestuurlijke belangen die daar spelen.

Samenstelling Regiegroep Metro

- 96 Om de positie van de Stadsregio Amsterdam (vanuit haar rol als beleidsbepaler voor het regionale OV-systeem, belangrijkste financier en opdrachtgever voor de exploitatie en het beheer en onderhoud van het metrosysteem) te versterken, is de Stadsregio Amsterdam voorzitter van de Regiegroep Metro. Het voorstel is dat de rol van voorzitter vervuld wordt door de directeur van de Stadsregio Amsterdam. De directeur zit samen met een vertegenwoordiger vanuit het management van de Stadsregio Amsterdam aan tafel in de Regiegroep Metro, zodat de directeur zijn rol als 'onafhankelijke' voorzitter kan invullen, zonder dat hij/zij tegelijkertijd het inhoudelijke belang van de Stadsregio moet inbrengen. Vanuit de gemeente Amsterdam participeren de directeuren DIVV en DNZL ('het directeurenoverleg') in de Regiegroep en vertegenwoordigen zij samen de gemeente Amsterdam. De vervoerder neemt op directieniveau vanuit de rol van adviseur deel aan het overleg. Aangezien de vervoerder niet in dit onderzoek heeft geparticipeerd, zal moeten worden geverifieerd of de vervoerder bereid is om deel te nemen in de Regiegroep. Het tijdig aan boord krijgen van de vervoerder is cruciaal, omdat veel beslissingen rondom de (voorbereiding van de) exploitatie de vervoerder direct raken en indirect daarmee ook de realisatie en het beheer.
- 97 Om de Regiegroep Metro te ondersteunen bij het realiseren van de integrale aansturing van het metrosysteem, is het wenselijk een secretaris Metro aan de Regiegroep Metro toe te voegen. De secretaris Metro ondersteunt de Regiegroep Metro en de voorzitter bij het goed functioneren van het overleg: het sturen op de integrale planning en de prioriteiten. De secretaris heeft een belangrijke rol in de voorbereiding van het overleg en het opvolging geven aan de gemaakte afspraken. De secretaris heeft géén eigen staf tot zijn beschikking, maar kan in overleg met de directeuren DIVV, DNZL en Stadsregio gebruik maken van de beschikbare capaciteit binnen genoemde diensten c.q. organisaties. De secretaris is afkomstig van de Gemeente Amsterdam maar werkt primair in opdracht van de voorzitter van de Regiegroep. Het is van belang dat de secretaris inhoudelijk een goede kennis van zaken heeft. Door de gemeente Amsterdam zal een keuze moeten worden gemaakt hoe de functie / rol van secretaris in personele zin wordt ingevuld, zodanig dat zowel binnen gemeente Amsterdam als binnen de Stadsregio Amsterdam draagvlak bestaat voor deze persoon.

23

A 2 Niveau 2: gemeente Amsterdam

- 98 Voor de afstemming binnen de gemeente Amsterdam is de opgave om op korte termijn te komen tot een meer structurele en integrale afstemming tussen hoofdfuncties. De directeur Noord/Zuidlijn moet in staat worden gesteld zijn verantwoordelijkheid voor het tijdig opleveren van een werkend vervoerssysteem waar te kunnen maken. Voor de directeur DIVV staat het belang van het realiseren van de vernieuwingsprojecten en een doelmatig beheer en onderhoud van het metrosysteem centraal.

Directeurenoverleg

- 99 Om de integrale afstemming te bereiken lijkt het in het leven roepen van een structureel directeurenoverleg tussen de directeuren DNZL en DIVV wenselijk. In dit overleg vindt periodiek de integrale regie en afstemming plaats over de prioritair onderwerpen binnen het metrosysteem die zich bevinden binnen het domein van de gemeente Amsterdam. Het overleg richt zich met name op de belangrijkste risico's en afhankelijkheden tussen de beide diensten. Het directeurenoverleg faciliteert dat de gemeente Amsterdam in de Regiegroep Metro gezamenlijk het Amsterdamse gemeentelijke belang vertegenwoordigen. Vanuit die optiek zou het logisch zijn dat het directeurenoverleg wordt gehouden voorafgaand aan de Regiegroepbijeenkomsten.

Realisatie projecten Amsys onderbrengen bij DNZL

- 100 Om de directeur Noord/Zuidlijn in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid voor een tijdige realisatie van een werkend vervoerssysteem Noord/Zuidlijn waar te maken, wordt het door DIVV/Amsys en DNZL wenselijk geacht de uitvoering van de Amsys projecten bij DNZL onder te brengen. Aangezien de Amsysprojecten (waaronder signalling en control en verkeersveiligheid) zich zowel richten op de Noord/Zuidlijn als op het

bestaande net, betekent dit een scope-uitbreiding voor de DNZL. Immers, de continuïteit van het bestaande net moet voortdurend worden geborgd. Op korte termijn zal door Amsys en DNZL worden vastgesteld, in een blauwdruk en planning, welke projecten op welk moment aan DNZL worden overgedragen. De fasering zal afhankelijk zijn van het moment dat de Amsys- projecten in de uitvoering/realisatiefase terecht komen.

- 101 Binnen DIVV bestaat de intentie om de metrogerelateerde functies binnen de dienst meer samen te voegen. Op de korte termijn wil DIVV een aantal (verander)initiatieven realiseren om haar rol als opdrachtgever en eigenaar te verstevigen. De beleidsmatige activiteiten van Amsys worden in deze eigenaarrol geïntegreerd .

B Middellange termijn

- 102 Op de middellange termijn zal naar verwachting meer duidelijkheid ontstaan over de positie van Stadsregio (in relatie tot de ontwikkelingen naar een infra-autoriteit), de positie van DIVV (in relatie tot het uitgevoerde externe onderzoek) en de positie van DNZL (na oplevering van het werkend vervoersysteem Noord/Zuidlijn).

B1 Niveau 1: driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en Vervoerder

- 103 Voor de middellange termijn is het verstandig het aandachtsgebied van de Regiegroep te verbreden van metro naar openbaar vervoer. Door de focus op de gehele OV te richten wordt het maken van integrale keuzes – over de verschillende modaliteiten heen, gefaciliteerd. Dit is van belang vanuit het perspectief van de reiziger, die een vervoersoplossing van deur-tot-deur verwacht. Ook is het raadzaam in het licht van de huidige en komende bezuinigingen, die ook op het openbaar vervoersbudget hun weerslag zullen krijgen. De Regiegroep OV is samengesteld uit de directeur Stadsregio (in de rol van voorzitter), de directeur DIVV, de directeur DNZL, een managementvertegenwoordiger van de Stadsregio en een vertegenwoordiger van de vervoerder op directieniveau (vanuit een adviesrol).

B2 Niveau 2: gemeente Amsterdam

- 104 Voor de middellange termijn lijkt het voor de hand liggend de metrogerelateerde (uitvoering)activiteiten meer te concentreren en de principaal-agent relaties binnen de gemeente Amsterdam eenduidiger te beleggen en te verstevigen. De essentie is dat de hoofdfuncties beleid, ontwerp, realisatie en beheer en onderhoud dichterbij elkaar worden gebracht. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de beleidsfunctie voor de metro altijd in samenhang met het regionale vervoer- en verkeersbeleid dient te worden gemaakt. Het RVVP opgesteld door de Stadsregio zal kaderstellend blijven voor het lokale verkeer en vervoerbeleid.

- 105 Vanuit een systeembenadering zijn twee varianten voorstelbaar:

- Een organisatorische scheiding tussen de beleid- en beheersfunctie en de realisatiefunctie;
- Een organisatorische scheiding tussen de beleidsfunctie en de realisatie- en beheersfunctie.

Beide varianten gaan uit van een transformatie naar een ‘uitvoeringsdienst’ metro en hebben als voordeel dat de interfaces tussen het bestaande net, de Noord/Zuidlijn en de vernieuwings- en vervangingsprojecten directer worden gemanaged. Gezien uitvoeringsgerichte karakter van de Noord/Zuidlijn en het feit dat het grootste deel van de uitvoeringsactiviteiten in deze dienst geconcentreerd zijn, is het voorstelbaar dat de DNZL zich in een groeimodel ontwikkelt naar een ‘uitvoeringsdienst metro’.

Variant 1: uitvoeringsdienst projecten metro (scope realisatie projecten)

- 106 Variant één gaat uit van de gedachte dat de beleid- en beheersfunctie bij DIVV wordt belegd en de realisatie van alle metrogerelateerde projecten bij de ‘uitvoeringsdienst metro’. Binnen de uitvoeringsdienst metro valt naast de realisatie van de Noord/Zuidlijn en de Amsys projecten ook de realisatie van vernieuwings- en vervangingsprojecten. Het betreft de uitvoering van de projecten die in de huidige situatie bij de afdeling Projecten van DIVV zijn belegd. Voorbeelden zijn de renovatie Oostlijn, maar ook de mogelijke ombouw van de Amstelveenlijn tot een metro.

- 107 Deze variant vereist dat de ‘opdrachten’ voor de uitvoeringsdienst metro ‘smart’ worden beschreven zodat de opdrachtgevende partij (principaal) expliciet op de realisatie van de toepisen door de agent kan sturen. Op het moment dat de projecten zijn gerealiseerd en voldoen aan de gestelde eisen worden deze overgedragen aan DIVV.

- 108 Deze variant kent het volgende voordeel:

- *Er is sprake van een duidelijke functiescheiding tussen (1) beleid en beheer en (2) de realisatie van projecten.*

Beleed richt zich hierbij op het vertalen van het regionale vervoersplan naar het lokale vervoersplan, het OV- en metrobeleid van de gemeente Amsterdam. De beleidsbepaler maakt in samenwerking met de Stadsregio de beleidskeuzen en stelt tevens de functionele eisen op welke gesteld moeten worden aan de vervoersprestatie geleverd door het bestaande netwerk en/of eventuele vernieuwingsprojecten. De beheerder voert het strategisch beheer uit en acteert als opdrachtgever richting GVB Infra. Het operationeel/dagelijks onderhoud wordt derhalve door GVB Infra, conform de contractuele relatie, uitgevoerd.

De beheerder acteert tevens richting de uitvoeringsdienst metro als toekomstig eigenaar. Dit betekent dat hij eisen stelt aan de overdracht en dat hij toetst of de geleverde oplossing aan de gedefinieerde functionele eisen voldoet opdat het in beheer kan worden genomen. Door de expliciete functiescheiding aan te brengen kan de uitvoeringsdienst zich richten op de uitvoeringsgerichte taken en de beleidsmaker en beheerder op het versterken van haar rol als eigenaar.

109 Deze variant kent het volgende nadeel:

- *Door het organisatorisch opsplitsen van de realisatie- en beheersfunctie wordt de optimalisatie over de life cycle in mindere mate gestimuleerd.*
De uitvoeringsdienst wordt door het systeem in mindere mate geprikkeld om in de uitvoeringskeuzen de impact op beheer en onderhoud mee te nemen en keuzen te maken als ware de toekomstig eigenaar. Indien voor deze variant wordt gekozen dient door de opdrachtgever in de opdrachtformulering en sturing de prikkel te worden gecreëerd om het life cycle denken te stimuleren.
- *Door het organisatorisch opsplitsen van de realisatie – en beheersfunctie wordt het reizigersperspectief ‘de voice of the customer’ in mindere mate meegenomen bij het maken van uitvoeringskeuzen.* In deze variant ontstaat het risico dat keuzen met name van uit budgettaire en planningstechnische en in mindere mate vanuit kwaliteitsgronden worden gemaakt. De opdrachtgevende partij zal in deze variant expliciet moeten sturen op het belang van de reiziger door deze expliciet de maken in de functionele eisen,

Variant 2: uitvoering- en beheerdienst metro (scope realisatie projecten en beheer & onderhoud)

- 110 Variant twee gaat uit van een sturingsmodel waarin beleid en uitvoering (ontwerp, realisatie projecten en beheer en onderhoud) organisatorisch worden gescheiden. De beleidsfunctie wordt bij DIVV en de ontwerp, realisatie- en beheer en onderhoudsfunctie wordt bij de ‘uitvoering- en beheerdienst metro’ belegd. Het onderbrengen van de beleidsfunctie in de uitvoering- en beheerdienst metro is niet wenselijk aangezien de metro onderdeel uitmaakt van een totaal OV- vervoerssysteem en beleidsafwegingen zich richten op de totale OV. De reiziger verwacht van de gemeente Amsterdam een integrale vervoersoplossing. In deze variant is het strategisch beheer- en onderhoud bij de ‘uitvoering- en beheerdienst metro’ belegd. De realisatie van de vervanging- en vernieuwingsprojecten valt in deze variant ook binnen de scope van de ‘uitvoering- en beheerdienst metro’. In deze variant wordt het operationeel/dagelijks beheer & onderhoud uitgevoerd door de vervoerder, in casu GVB Infra. GVB Infra zal in deze variant in een contractuele relatie met de ‘uitvoerings- en beheer dienst metro’ staan.
- 111 In de huidige situatie zijn bij DIVV de realisatie- en beheersfunctie in één dienst verenigd. Ook op internationaal niveau worden deze functies vaak samengebracht in één organisatie, zoals bijvoorbeeld in Londen (Transport for London)
- 112 Deze variant kent de volgende voordelen:
- *Door het bij één organisatie beleggen van de realisatie van projecten en de beheer & onderhoudsfunctie gaat de uitvoerder meer gaat acteren als toekomstig beheerder en eigenaar.*
In de huidige situatie komt de afstemming tussen de uitvoerder en de beheerder/eigenaar niet in alle gevallen vanzelfsprekend tot stand.
 - *Het sturingsmodel stimuleert het maken van keuzes vanuit de life cycle gedachte, waardoor het spel van de integrale afweging (scope, tijd, geld) beter kan worden gespeeld.*
 - *Het sturingsmodel kent een duidelijke principaal – agent relatie binnen de gemeente Amsterdam.*

De principaal bepaalt het beleid en de functionele eisen en de uitvoering- en beheerdienst acteert als opdrachtnemende partij. Door deze opsplitsing wordt het expliciet aanspreken op de geleverde prestaties gefaciliteerd. Een ander voordeel is dat de continuïteit in kennis in kunde kan worden geborgd.

113 Deze variant kent het volgende nadeel:

- *Er is geen sprake is van een functiescheiding tussen realisatie en strategisch beheer en onderhoud. Om de functiescheiding te borgen zal derhalve een duidelijke organisatorische scheiding (in aparte afdelingen) binnen de uitvoering- en beheerdienst te worden georganiseerd. Tevens vergen de uitvoering- en beheersfunctie verschillende competenties die beide in de uitvoeringsdienst verankerd dienen te zijn.*

114 Een aandachtspunt bij deze variant is dat een projectenorganisatie een verschillend karakter heeft van een beheersorganisatie, in termen van sturingsmechanisme en in termen van cultuur.

115 Het lijkt logisch om de stap naar bovengenoemd sturingsmodel te maken in aanloop naar de overdracht en exploitatie van de Noord/Zuidlijn. Op dit moment heeft de Noord/Zuidlijn bouwrisico's grotendeels achter de rug en start de fase waarin de focus zal liggen systeemintegratie, de voorbereiding van de exploitatie en de overdracht van beheer en exploitatie.

C Lange termijn

C1 Niveau 1: driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en vervoerder

116 Het uiteindelijke sturingsmodel voor de driehoek Stadsregio, gemeente Amsterdam en de vervoerder is geschetst in het middellange termijn scenario: 'de Regiegroep OV'. Het uitgangspunt van dit sturingsmodel is dat op het niveau van het OV integrale (lange termijn) afwegingen worden gemaakt in termen van scope, tijd, geld en kwaliteit, vanuit het reizigersbelang en rekening houden met de beschikbare financiële middelen.

C2 Niveau 2: gemeente Amsterdam

117 In de uiteindelijke situatie, wanneer de majeure vernieuwingsprojecten zijn gerealiseerd en onderdeel zijn geworden van het bestaande net, lijkt een sturingsmodel waarin alle OV functies en activiteiten worden verenigd een logische stap. In deze fase kunnen alle OV-gerelateerde functies in één infra-autoriteit worden geconcentreerd. In deze oplossingsrichting worden de beleid- realisatie- en beheersfunctie weer bij elkaar gebracht. Hierbij is van belang dat binnen de dienst een duidelijke functiescheiding wordt aangebracht. Deze variant speelt in op de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de infra-autoriteit. Naar verwachting zullen taken van steden, provincies en het rijk met betrekking tot verkeer- en vervoer worden overgedragen naar een infra-autoriteit. Het dichterbij elkaar brengen van functies vraagt echter wel om duidelijke principaal-agentrelaties en rolvastheid van de verschillende actoren. Een voordeel van een sturingsmodel waarin de verschillende OV-functies zijn geconcentreerd, is dat een meer eenduidige opdrachtgevers- en opdrachtnemersrollen voor het gehele OV ontstaan.

4.5 De oplossingsrichtingen samengevat

118 In onderstaande tabel staan de geadviseerde oplossingsrichtingen voor de verschillende termijnen en niveau's samengevat.

Niveau	Opgave	Korte termijn (A)	Middellange termijn (B)	Lange termijn (C)
1. Driehoek	Sluitend maken 'regelkring', faciliteren integrale afwegingen, verbeteren doorvertaling beleid naar uitvoering	Regiegroep metro	Regiegroep OV	Regiegroep OV
2. Gemeente Amsterdam	Verbeteren aansturing metro en OV	Directeurenoverleg, Realisatie projecten Amsys bij DNZL	<p>Variant 1: Beleid en strategisch beheer en opdrachtgeverschap dagelijks beheer bij DIVV. Realisatie projecten (majeure investeringen en vervanging- en renovatieprojecten) bij 'uitvoeringsdienst projecten metro'</p> <p>Variant 2: Beleid bij DIVV. Realisatie projecten (majeure investeringen en vervanging- en renovatieprojecten), strategisch beheer en onderhoud en opdrachtgeverschap dagelijks beheer bij 'uitvoering- en beheerdienst metro'</p>	OV-activiteiten geconcentreerd binnen infra-autoriteit (nieuwe stijl)

5 Vervolgstappen

119 In het vorige hoofdstuk zijn de oplossingsrichtingen geschetst voor de korte, middellange en lange termijn. In dit hoofdstuk beschrijven wij op hoofdlijnen welke vervolgstappen inhoudelijk en procesmatig moeten worden genomen voor de verschillende termijnen en de verschillende niveau's (driehoek en gemeente Amsterdam). Afhankelijk van welke variant voor de middellange termijn binnen de gemeente Amsterdam zal worden gekozen, zal de veranderinspanning verschillen.

Termijn	Niveau	Oplossingsrichting	Te nemen stappen/ uit te werken elementen
Korte termijn	Driehoek	Regiegroep metro	<ul style="list-style-type: none"> • Instellen Regiegroep metro • Vaststellen agenda • Aanstellen secretaris • Opstellen en vaststellen BUM2020
Middellange termijn	Driehoek	Regiegroep OV	<ul style="list-style-type: none"> • Verbreden scope Regiegroep, bijstellen agenda • Vaststellen startdatum • Verbreden scope besluitvorming- en uitvoeringsdocument naar OV
Lange termijn	Driehoek	Regiegroep OV	<ul style="list-style-type: none"> • Geen veranderingen t.o.v. middellange termijn
Korte termijn	Gemeente Amsterdam	Directeurenoverleg	<ul style="list-style-type: none"> • Instellen directeurenoverleg • Vaststellen agenda
		Overbrengen realisatie projecten Amsys naar DNZL	<ul style="list-style-type: none"> • Formeel vaststellen welke onderdelen/projecten van Amsys worden overgedragen aan DNZL • Vaststellen welke mensen, kennis en competenties moeten worden overgedragen aan DNZL • Vaststellen op welke wijze de verbindingen met het bestaande net worden gemanaged • Communicatie rondom om verandering opgave DNZL (verruiming verantwoordelijkheid, ook m.b.t. bestaande net)
Middellange termijn	Gemeente Amsterdam	Uitvoeringsdienst metro (scope afhankelijk van gekozen variant)	<ul style="list-style-type: none"> • Business case: concretiseren haalbaarheid en wenselijkheid voorkeursvariant, transformatiekosten, kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten • Impact analyse: in kaart brengen van consequenties transformatie en wat nodig is om de gekozen variant te implementeren • Blauwdruk uitvoeringsdienst metro op de dimensies strategie, structuur, processen, mensen (capability framework) en technologie • Veranderaanpak en implementieplan (inclusief planning)
Lange termijn	Gemeente Amsterdam	OV- activiteiten geconcentreerd in één dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Business case • Impactanalyse • Blauwdruk organisatie • Implementatieplan

120 Indien voor de middellange- en/of lange termijn modellen wordt gekozen, dient een aantal onderwerpen in het vervolgproces nader te worden uitgewerkt om richting en verdieping te geven aan de geschetste modellen:

- De plek waar de eigenaarrol voor de infrastructuur is belegd bij variant 2 voor de middellange termijn (uitvoering- en beheersdienst metro) en bij de lange termijn (de infra-autoriteit);
- De wijze waarop de subsidierelaties tussen de Stadsregio en de Gemeente zijn georganiseerd indien wordt gekozen voor een uitvoeringsdienst metro. Een voorbeeld zijn de subsidierelaties op het gebied van beheer- en onderhoud;
- De wijze waarop de aansturingrelaties tussen de Stadsregio, DIVV en de uitvoeringsdienst metro zijn georganiseerd;
- De wijze waarop bij de varianten inzake de uitvoeringsdienst geborgd wordt dat afwegingen OV-breed worden gemaakt;
- De wijze waarop geborgd wordt dat de uitvoeringsdienst metro een evenwichtige focus heeft op het bestaande net en de nieuwe lijnen.

Bijlagen

Overzicht convenanten

Relatie	Onderwerp	Convenant/Overeenkomst	Beknopte samenvatting prestatieafspraken	Wijze van sturing /monitoring (incl. gremia)
Stadsregio - Gemeente	<u>Algemeen</u> Sociale veiligheid en exploitatie	Convenant exploitatie en sociale veiligheid (loopt t/m 2011)	Prestatieafspraken gericht op kwaliteitseisen (waaronder) beschikbaarheid, betrouwbaarheid, tegenprestatie financiële vergoeding	
Stadsregio- Gemeente	Regulier Beheer en onderhoud	Convenant Beheer en Onderhoud railinfrastructuur (loopt t/m 2011)	Prestatieafspraken regulier onderhoud (beschikbaarheid, betrouwbaarheid, kwaliteitseisen) en financiële tegenprestatie	Operationeel overleg Management overleg. Frequentie: maandelijks
Stadsregio - Gemeente	Beheer en Onderhoud Renovatie metro	Convenant groot-onderhoud metro (structurele regeling), aanvulling tunnelveiligheid	Prestatieafspraken groot onderhoud, financiële tegenprestatie	Idem
Stadsregio – Gemeente (NZL)	Realisatie NZL	Overeenkomst betreffende de aanleg van de Noord/Zuidlijn en een auto-onderdoorgang en een busstation A'dam CS	Uitvoeringsovereenkomst. STADSREGIO verstrekt aan Gemeente Amsterdam de subsidies, Gemeente verantwoordelijk voor aanleg	Regulier overleg via afdeling Infra
Stadsregio – Gemeente (Amsys)	Realisatie	Afspraken document en addendum Amsys (uitvoering 1 ^e pakket aan investeringen in voertuigen en gerelateerde voorzieningen)	Vorbereidingskosten materieelbestelling Scope Amsys (gewijzigd n.a.v. scopewijziging DNZL m.b.t. systeemintegratie)	Stuurgroep Amsys
Stadsregio - Gemeente	Operatorschap GVB	Convenant inhouse operatorschap GVB	Zeggenschap Stadsregio, verhoudingen directie GVB	
Stadsregio - GVB	Algemeen Exploitatie	Concessiebesluit Uitvoeringsovereenkomst	Prestatieafspraken exploitatie	Concessierelatie
Stadsregio - GVB	Activa BV	Set van afspraken Stadsregio en GVB Activa (bestuurlijk bekrachtigd) Afspraken werkgroep vereenvoudiging Activa BV	Convenant verzelfstandiging GVB Activa	
Gemeente DNZL – DIVV (Amsys)	Amsys	Protocol NAMZ (geen formele status)	Samenwerking, scope, verantwoordingslijnen Amsys – DNZL	Stuurgroep NAMZ
Gemeente (DIVV) en GVB Infra	Beheer en Onderhoud	Contract Beheer en Onderhoud	Prestatieafspraken beheer en onderhoud	

Documentatie

ⁱ B&W agendapunt 12 januari 2010, contracteringstrategie Beheer en Onderhoud Railinfrastructuur

ⁱⁱ B&W agendapunt 12 januari 2010, contracteringstrategie Beheer en Onderhoud Railinfrastructuur, pagina 5

ⁱⁱⁱ Memo wet lokaal spoor, 22 juli 2010. DIVV, Kenmerk 2010006379

Anticiperen op waardevol vervoer, rapportage audit projectbeheersing Noord/Zuidlijn Amsterdam, voorjaar 2010, 13 september 2010

Uitvoeringsprogramma 2010, Regionaal Verkeer en Vervoerplan, vastgesteld door de Regioraad op 15 december 2009

Op weg naar een hoogwaardig metrosysteem in de metropoolregio Amsterdam, april 2010

CONCEPT