

## Lessen uit de Noord/Zuidlijn

Als burgemeester van Amsterdam heb ik naar aanleiding van de problemen met de Noord-Zuidlijn gesproken met ambtenaren, bestuurders en burgers. Het leverde vele inzichten op die het waard lijken breder te worden gedeeld.

Onze analyse is dat steeds meerdere oorzaken hebben geleid tot kostenoverschrijdingen, vertragingen en hinder voor omwonenden en bedrijven. De complexiteit van de techniek is onderschat, maar ook die van de omgeving en de contracten met aannemers. Bij omwonenden en bedrijven is de verwachting gewekt dat de aanleg van de lijn zonder hinder of sloop van woningen zou kunnen plaatsvinden. De gretigheid om op eenmaal gekozen paden door te gaan was groot.

De Noord/Zuidlijn is uniek in zijn omvang, maar zeker niet het enige project in Amsterdam waar zaken niet goed gaan. Andere onderzoeken van Afval Energie Bedrijf tot aan de bouw van de Stopera legden deze systematische zwaktes al eerder bloot. We kunnen en moeten van al deze projecten blijven leren voor lopende en nieuwe Amsterdamse projecten. En altijd moeten we weer voorbereid zijn op het onverwachte. Om deze reden zijn de bevindingen uit de gesprekken op een rijtje gezet in de vorm van tien eenvoudige lessen. Deze lessen zijn uitputtend noch zaligmakend.

1. Bezint eer ge begint;
2. Zorg voor sterke projectorganisaties;
3. Organiseer samenwerking met andere partijen actief;
4. Zoek tegenspraak;
5. Wees realistisch over risico's;
6. Geef uitvoering een grotere plaats in project;
7. Versterk positie van gemeente in de markt;
8. Versimpel de inhoud en beperk regels en controles
9. Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming;
10. Bestuur: bestuur!

Wij leggen deze lessen voor aan alle betrokkenen bij complexe projecten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Wij hopen een cultuur te bevorderen waarin bestuurders en ambtenaren openstaan voor feedback en kennis actief delen. Deze notitie is dus geen dictaat, het is voer voor discussie. Discussie met ons, maar vooral met je bestuurder, je opdrachtgever of je directeur.

Mede namens Henk de Jong, Alexandra van Olst, Niko Koers, Fike van der Burght, Ton Steens, Michel van Gelder, Wido van Bergen, Rob Giebels, Judith van Dijk, Jessica Hoitink, Maria Cuartas, Noor de Bruin, Twan Kleeven, Henk van Veldhuizen, Igor Roovers, Jan Olthof, Pierre van Rossum, Jan van der Meulen,

Eberhard van der Laan,  
Burgemeester van Amsterdam

## 1. Bezint eer ge begint

*Bedwing de neiging om te snel een project te starten. Is een project echt noodzakelijk? Wegen de investeringen op tegen de baten? Indien besloten wordt tot een project: Wat is de opgave precies, heeft de bestuurlijk opdrachtgever een heldere opdracht geformuleerd? Is het wel een project? Programma? Proces? Hoe complex is de opdracht?*

Niet elke nieuw vraagstuk hoeft te leiden tot een project. Is het starten van een project de oplossing voor het probleem? Wegen de (maatschappelijke) kosten op tegen de baten? Op basis van een goed onderbouwde motivatie besluit het bestuur tot het starten van een project. Een project begint met een heldere opdracht. Het bestuur moet duidelijk aangeven wat de verwachtingen zijn en waarop de ambtelijk opdrachtnemer en projecttrekker afgerekend gaan worden.

Een opgave wordt vaak te snel als *project* gedefinieerd terwijl het eigenlijk een proces of programma is. Dit kan leiden tot een tunnelvisie, weinig draagvlak en risico's die niet onderkend worden. Controle kan dan op de verkeerde aspecten gericht zijn. Een opgave is een:

- project als er een concreet, uniek en eenmalig resultaat binnen een gestelde termijn en budget, gehaald moet worden. Projectmanagement is trechteren en zo snel mogelijk naar een resultaat toewerken.
- een programma of proces als de opdracht een doel of een richting bevat in plaats van een vastgesteld resultaat. Programma- en procesmanagement gaan meer over afstemmen, vragen om open overleg en partnership.

## 2. Zorg voor sterke projectorganisaties

*Organiseer een project (programma of proces) professioneel; leg de verantwoordelijkheid van de ambtelijk opdrachtgever niet te laag in de organisatie, benoem een ervaren projecttrekker met een deskundig multidisciplinair team met heldere mandaten. Maak een duidelijke rolverdeling tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Bewaak rolzuiverheid in bestuurlijk-ambtelijke verhouding en opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.*

Neem de tijd voor de inrichting van een project. De ambtelijk opdrachtgever van een complexe opgave dient een strategische positie te bekleden. Hij/zij moet een sparringpartner zijn voor de projecttrekker en sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente kunnen aanspreken.

Selecteer een projecttrekker op basis van een functieprofiel en benoem niet iemand omdat hij of zij bij de verantwoordelijke dienst werkt. Maak zoveel mogelijk gebruik van projectmanagers en specialisten die al bij de gemeente werken.

Een goed project heeft een heldere rolverdeling tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en projecttrekker. De opdrachtgever gaat over het wat, de opdrachtnemer over het hoe. Ook tijdens de uitvoering dienen alle betrokkenen rolvast te blijven.

Wacht niet te lang met ingrijpen in de organisatie van een project als blijkt dat de projectleiding niet competent is.

## 3. Organiseer samenwerking met andere partijen actief

*Een complex project realiseren kan de gemeente niet alleen. Gebruik de kracht en kennis van anderen. Spiegel jezelf, organiseer interactie, mobiliseer bondgenoten en deel risico's. Wees genereus: geef credits en vergoed schade.*

Bij complexe risicovolle projecten zijn altijd meerdere partijen betrokken zoals andere overheden, corporaties, maatschappelijke organisaties, projectontwikkelaars, energiebedrijven. Het zoeken naar een gezamenlijk belang of zorgen dat de belangen van deze partijen congrueren met de belangen van de gemeente is een essentiële en onderschatte opgave. Rapporteer over risico's aan het bestuur indien dit niet lukt.

Samenwerken met externe partners is ook een vorm van risicomanagement. Als zij niet risicodragend willen participeren, dient het bestuur zich ernstig te beraden over voortgang van een project.

Ga dus bewust op zoek naar externe partners en bedenk vanaf welk moment en onder welke condities, samenwerken wenselijk is.

Marktpartijen en kennisinstituten zijn vaak beter op de hoogte van innovatieve ontwikkelingen dan de gemeente. Zoek juist op het vlak van kennis samenwerking.

#### **4. Zoek tegenspraak**

*Reflectie maakt rijker. Kritiek als advies. Tegenkracht maakt sterker. Bestrijd group think. Leer van de fouten en successen van anderen.*

De projecttrekker is verantwoordelijk voor het organiseren van kritische reflectie zowel met zijn/haar projectteam als met onafhankelijke collega's en externen. Het bestuur moet worden geïnformeerd over de aard van de kritiek en de wijze waarop het project met de kritiek is omgesprongen. Associeer criticasters niet met mensen die tegen een bepaald project of besluit zijn. Kritiek is nodig om de juiste beslisinformatie op tafel te krijgen en schijnzekerheden in de besluitvorming en het denken vanuit een tunnelvisie, te voorkomen. Uiteindelijk kan kritiek het proces ook versnellen.

Nodig ook externe dwarskijkers uit als burgers en bedrijven, wetenschap, de G4 en het Rijk. Hoe eerder hoe constructiever.

Meedenken kan op twee manieren. Het belang van een project is iets anders, dan het belang van de stad of de Amsterdam Metropool. Reflectie op een project hoort thuis bij de projecttrekker. Gaat het om het belang voor stad of regio, dan ligt het meer voor de hand dat directies van diensten of allianties de kritiek organiseren.

#### **5. Wees realistisch over risico's**

*Analyseer, beoordeel, prioriteer, calculeer en beheers. Wat doen we met de restrisico's? Improviseer want er gebeurt vast iets anders dan voorzien. Projecten zonder risico's bestaan niet.*

Eén notie is van bijzonder belang: risicomanagement kan veel leed voorkomen, maar is nooit een ultiem middel. Het is simpelweg onmogelijk vooraf alles te weten.

Projectmanagement is omgaan met onzekerheden. Een professionele organisatie bereidt zich voor door actief op zoek te gaan naar risico's, beheersmaatregelen te nemen en zo nodig reserveringen te maken. We moeten werken aan een meer volwassen omgang met onzekerheden.

Schets het bestuur een reëel beeld van de projectrisico's. Het gaat er om een risico niet te lopen maar bewust te nemen. Het optreden van een risico betekent niet dat een project out of control is.

Risicomanagement moet in elke projectfase terugkeren.

Voor de risico's die zich mogelijk zullen voordoen, moet genoeg geld beschikbaar zijn. Dat kan in de praktijk ertoe leiden dat hogere risicoreserveringen noodzakelijk zijn. Met als nadelig gevolg dat in een stad met ambities minder projecten gelijktijdig in uitvoering kunnen worden genomen.

#### **6. Geef uitvoering een grotere plaats in een project**

*Betrek uitvoerders bij ontwerp van het project. Beheers contracten.*

De voorbereiding van projecten, zonder betrokkenheid van de mensen die later de uitvoering moeten realiseren, leidt tot lastig maakbare projecten. Juist in de planvoorbereiding worden de besluiten genomen die van groot effect zijn op de kosten en de risico's later. Betrek dus de (on)mogelijkheden van de uitvoering bij het ontwerp en de planvoorbereiding van projecten. Zet goede contractmanagers in die sturen op de naleving van contracten en omgevingmanagers die de impact voor de omgeving beperken.

Weet wat er ontworpen wordt en vooral: hoe het gemaakt moet worden. Een project kan een grote tijdelijke impact hebben op de omgeving. Projectteams hebben de neiging om vooraf deze impact te onderschatten. Voor een omwonende is een ruimtelijk project van vijf jaar een immens lange periode van hinder en overlast. Daarom moeten in het omgevingsmanagement voldoende verzachtende maatregelen worden genomen. Dan nog kan grote maatschappelijke kritiek ontstaan. Om die reden is het van belang

van tevoren duidelijk te maken op welke wijze raad en college op de hoogte worden gesteld van de uitvoering.

### **7. Versterk positie van de gemeente in de markt**

*Weet wat je wilt kopen en hoe je deze uitvraag op de markt zet. Mobiliseer inhoudelijke expertise, kennis van contracteren en aanbesteden. Houd de rug recht.*

De gemeente is vaak zowel inhoudelijk als juridisch, niet opgewassen tegen commerciële partijen. Amsterdam moet om die reden haar strategie aanpassen, de kwaliteit van aanbestedingstrajecten versterken en betere contracten afsluiten. Ook het bouwen zelf is steeds juridischer geworden. Professioneel opdrachtgeverschap vraagt om voldoende kennis van contracteren en aanbesteden. De gemeente moet aan onafhankelijkheid winnen, scherper onderhandelen en krachtiger optreden bij geschillen. Niet alleen bij geschillen maar juist ook als er tijdens de uitvoering verschil van inzicht blijkt te ontstaan.

Laat de verhouding met aannemers niet te veel bepalen door te streven naar een goede relatie. En voor alles geldt: zorg dat we ons als één opdrachtgever opstellen. Bedrijven ervaren de gemeente te vaak als weinig overtuigend. Zeker als verschillende diensten bij de uitvoering van een project zijn betrokken, dan laten zij zich te makkelijk tegen elkaar uitspelen.

### **8. Versimpel de inhoud en beperk regels en controles**

*Maak het simpel. Organiseer niet zelf complexiteit. Vermijd waar mogelijk aanvullende eisen en gemeentelijke toetscommissies.*

Amsterdam is een ambitieuze stad. Kwaliteit moet hoog zijn, we willen grond zo intensief mogelijk gebruiken. Tegenstanders komen we tegemoet door een technische oplossing voor hun verlangens te verzinnen. Kan je het allemaal nog maken? Dat is vaak de belangrijkste vraag. We gaan deze vraag graag uit de weg ("technisch is immers alles mogelijk?"), waardoor we complexiteit niet bestrijden maar oppompen.

Amsterdam kan niet zonder regels, maar er zijn wel te veel regels. Amsterdam kent een veelvoud aan eigen inhoudelijke regels die extra eisen stellen aan projecten. Denk aan aanvullende eisen boven het bouwbesluit, duurzaamheidseisen en sociale woningbouw. Wees kritisch of deze allemaal nodig zijn. Daarnaast zijn er diverse administratieve eisen waaraan een project moet voldoen. Een projecttrekker moet steeds meer tijd besteden aan allerlei verantwoordingsrapportages. Deze tijd is hij/zij niet bezig met het sturen en beheersen van zijn/haar project. Aan al die regels zijn bovendien kosten verbonden. Handhaving en controle kosten immers geld en tijd. Ook daarom is het belangrijk de gemeentelijke regels en de omvang van de controles tegen het licht te houden. Regels zijn nodig, de kunst is echter om deze te beperken tot een aantal basisprincipes die consequent worden gebruikt.

### **9. Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming**

*Toegankelijk, helder, volledig. Expertmeetings, second opinions. Erken de bestuurlijke/politieke dilemma's. Bestrijd tijds-klem en korte termijn denken.*

Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid besluiten te nemen. Een verstandige afweging is echter alleen mogelijk als raad en college over goede en toegankelijke informatie beschikken. Het is aan het ambtelijke apparaat daarvoor op een objectieve en transparante wijze zorg te dragen. Plaatsvervangend denken is daarbij uit den boze ('... dat wil de bestuurder niet horen, dus dat schrijven we ook niet op ...'). Te veel leeft de idee dat door het verstrekken van gedetailleerde informatie aan de raad, deze beter kan controleren. Dikke rapporten leiden echter af van de wezenlijke beslispunten. De raad vraagt informatie, krijgt details, maar geen inzicht.

Ambtenaren formuleren actief de dilemma's die bij een bepaald besluit aan de orde zijn. Bij wijziging van randvoorwaarden of scope, doen ambtenaren een onderbouwd voorstel aan de bestuurlijk opdrachtgever. Ook over de meerkosten van de projectorganisatie.

Het lijkt comfortabel om vele opinies te verzamelen. Maar onderzoeken kosten veel tijd en geld en kunnen een vals gevoel geven van zekerheid. Ook bij de zoveelste opinie kunnen bepaalde zaken nog over het hoofd worden gezien. Hoe vaak zijn opinies onderling strijdig? Belangrijker is oog te hebben voor de kwaliteit van de vraagstelling. Juist een goede vraagstelling kan voorkomen dat belangrijke zaken achterwege blijven of dat een tunnelvisie ontstaat.

#### **10. Bestuur: bestuur!**

*Bestuur, bestuur aan het project, niet in het project. Project: zorg dat het bestuur zijn rol kan spelen. Wees zuiver met rollen. Denk vooruit en zit niet op elkaars stoel.*

Het bestuur moet goed duidelijk maken wat er van het ambtelijke apparaat wordt gevraagd. Stuur slecht voorbereide besluiten terug. Houd vast aan vooraf gestelde doelen en reken de ambtelijke organisatie daar op af. Lukt het niet projecten op het spoor te krijgen, dan zal het bestuur niet moeten talmen om in te grijpen. Een goed uitgewerkte scheiding tussen bestuurlijk opdrachtgeverschap en ambtelijk opdrachtnemerschap maakt zo'n ingreep makkelijker.

Er is een mechanisme dat er altijd meer ambities zijn dan budget. Het bestuur stuurt op de balans tussen ambities en de kwaliteit van de projectorganisatie. Een project kan alleen floreren als er voldoende middelen zijn. Neem tijdsdruk niet als leidraad voor beslissingen, ook niet met als argument dat we anders geld laten liggen (meestal van het Rijk).

In de samenleving en bij de gemeenteraad mag nooit het beeld ontstaan dat een project geen risico's kent. Dat vraagt van het bestuur het managen van verwachtingen en eerlijke communicatie over de gevolgen van een project. De bestuurder hoeft daarbij niet zelf allerlei oplossingen te bedenken. Een belangrijke opgave voor het bestuur is het voorkomen van een tunnelvisie. Risicoanalyses en een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) helpen daarbij. Het gaat echter vooral om een cultuur van open debat. Het bestuur zorgt voor een veilige omgeving waarin ambtenaren zich vrij voelen kritiek te geven. Aan serviele ambtenaren met een weinig kritische instelling heeft een bestuurder uiteindelijk niets.

De samenleving roept om een daadkrachtig bestuur. De drang daaraan te voldoen kan echter leiden tot het smoren van kritiek. Goed bestuur vraagt persoonlijke moed en klare taal.

1	<b>BEZINT EER GE BEGINT</b>	Ook: bezint áls men begint. Is het wel een project? Programma? Proces? (Te) complex? Zelfde taal: raad, B&W, bestuursdienst, diensten, project? En als we eens zouden stoppen? Hoe?
2	<b>ZORG VOOR STERKE PROJECTORGANISATIES</b>	Horizontaal door de hiërarchie, multidisciplinair, gemandateerd, professioneel. Rolzuiver (bestuurlijk-ambtelijk en opdrachtgever-opdrachtnemer).
3	<b>ORGANISEER SAMENWERKING MET ANDERE PARTIJEN ACTIEF</b>	Gebruik de kracht en kennis van anderen. Spiegel jezelf. Organiseer interactie. Mobiliseer bondgenoten. Deel risico's. Wees genereus: geef <i>credits</i> , vergoed schade. Het is de meest voor de hand liggende en de meest onderschatte opgave!
4	<b>ZOEK TEGENSPRAAK</b>	Kritiek als advies. Tegenkracht maakt sterker. Reflectie maakt rijker. Bestrijd <i>group think</i> . Leer van de fouten en successen van anderen.

5	<b>WEES REALISTISCH OVER RISICO'S</b>	Analyseer, beoordeel, prioriteer, calculeer en beheers risico's. Wat doen we met de restrisico's? Improviseer. Want er gebeurt vast iets ánders. Dat mag! Dat moet!
6	<b>GEEF UITVOERING EEN GROTERE PLAATS IN PROJECTEN</b>	Uitvoerders veel meer naar voren! Weet wat ontworpen wordt. Beheers contracten. Weet afspraken bij te stellen (zie 5).
7	<b>VERSTERK POSITIE GEMEENTE IN DE MARKT</b>	Weet wat je wilt kopen en hoe je dit op de markt zet. Mobiliseer inhoudelijke expertise, kennis van contracteren en aanbesteden. Ook van collega overheden.
8	<b>VERSIMPEL DE INHOUD EN BEPERK REGELS EN CONTROLES</b>	Maak het simpel. Organiseer niet zelf complexiteit. Vermijd waar mogelijk aanvullende eisen en gemeentelijke toetscommissies.
9	<b>ZORG VOOR BEWUSTE EN ONDERBOUWDE BESLUITVORMING</b>	Toegankelijk, helder, volledig. <i>Expert meetings</i> voor raadsleden. <i>Second opinions</i> . Erken de bestuurlijke/politieke dilemma's. Bestrijd tijds-klem en korte termijn denken.
10	<b>BESTUUR: BESTÚÚR</b>	Project: zorg dat het bestuur zijn rol kan spelen. Bestuur: bestuur áán het project, niet ín het project. Zuiver met rollen. Denk vooruit en zit niet op elkaars stoel.