

Zingeving bij de Noord-Zuidlijn

Dr. mr. Ben Verleg

De aandacht bij grote overheidsprojecten richt zich vaak op wat er mis gaat in de uitvoering. Incidenten, uitloop van de planning en hogere kosten zijn eerder regel dan uitzondering. In het zoeken naar verklaringen daarvoor kijken we naar de uitvoering zelf. Vervanging van het management, andere methodieken, nieuwe instrumenten, noem maar op. In de studie die geleid heeft tot het proefschrift “Zingeving in besluitvorming” ben ik tot het inzicht gekomen dat wat er misgaat al is ingebakken in het proces van besluitvorming. Voor de analyse van de besluitvorming rondom de Amsterdamse Noord-Zuidlijn is gebruik gemaakt van de theorie *sensemaking* (Weick, 1995) en de structuratietheorie (Giddens, 1984). Geconstateerd wordt dat het ontbreken van een duidelijk antwoord op de ‘zingevende vragen’, tot stagnatie in de uitvoering leiden. Pas nadat deze vragen alsnog expliciet beantwoord zijn loopt de uitvoering beter. Hierna volgt eerst een korte samenvatting van het theoretisch kader *sensemaking* en de samenvatting van de analyse van de besluitvorming rondom de Noord-Zuidlijn. Vervolgens ga ik in op de manier waarop we de lessen uit de Noord-Zuidlijn kunnen doortrekken.

Samenvatting theoretisch kader: *sensemaking*

Om verklaringen te vinden voor mechanismen in besluitvorming is het zaak te kijken naar de wijze waarop mensen tot een besluit komen. Het besluitvormingsproces is geplaveid met betekenissen die mensen toekennen aan gebeurtenissen. Naarmate context en configuraties in aantal en omvang toenemen, groeit ook de complexiteit. Voor organisaties is het theoretisch kader hiervoor uitgewerkt door o.m. Karl Weick (1995). Hij gebruikt daarvoor de term *sensemaking*.

Wat is ‘sensemaking’?

Wij geven betekenis aan de wereld om ons heen en aan wat er gebeurt. Gedeeltelijk zijn wij ons dat bewust, maar heel veel doen wij onbewust. Neem de dagelijkse routines waar wij niet bij hoeven na te denken. Zonder erbij stil te staan nemen wij voortdurend beslissingen. Bij meer complexe aangelegenheden lukt het niet meer zo goed om, zonder erbij stil te staan, tot een ‘goed’ besluit te komen. Er zijn dan onduidelijkheden zodat nadere overweging en afweging nodig zijn voordat een volgende stap gezet kan worden. In de terminologie van Weick zijn dat dubbelzinnigheden, *ambiguities*. En staan wij in relatie tot een ander, dan is expliciteren daarvan nodig. Zo gezien zijn we dus steeds maar bezig met het vinden van een balans tussen al die mogelijke dubbelzinnigheden. Dat doen we dan door bijvoorbeeld afspraken te maken over begrippen, spelregels te maken, feedback te verschaffen, dialoog te voeren.

Een organisatie is te zien als een ordening van betekenissen die mensen er aan toekennen. Het samenstel van betekenissen in de tijd maakt, bij elkaar opgeteld, een min of meer stabiele configuratie. Volgens Weick scheppen mensen met elkaar achteraf een werkelijkheid. Hij ziet organisatieprocessen als het resultaat van de interacties tussen mensen. Wij gebruiken dat wat we al weten, bewust of

onbewust, om betekenis toe te kennen aan nieuwe dubbelzinnigheden. De rol van het onbewuste verklaart de neiging van mensen om te zien wat we al weten. We selecteren de informatie die tot ons komt. We construeren zo de werkelijkheid naar het beeld van onze verwachting. Daardoor doen zich onvermijdelijk onevenwichtigheden voor die ertoe leiden dat wij vervolgens ergens iets moeten aanpassen, in denken, voelen of doen, om de balans te vinden. Er zijn vier bronnen te onderkennen die het proces van *sensemaking* in organisaties stimuleren:

1. *Ecological change*: de stroom van veranderingen in de omgeving die mensen beleven en die om aandacht vragen. Het is ruw materiaal waar mensen iets mee doen. Mensen pikken daaruit informatie op die in beginsel dubbelzinnig is. Dat is op zich weer een resultante van hun geheugen en van eerdere processen. Wij interpreteren nieuwe informatie op een manier die we al kennen. Vervolgens levert dit weer input voor actie die weer resulteert in veranderingen.
2. *Enactment*: het actieve proces om handelend de aandacht te richten. Ruwe 'data' worden bewerkt en de werkelijkheid wordt opnieuw gedefinieerd met als gevolg dat ook bepaald wordt wat op de voorgrond komt en wat niet. Ook hierin speelt dat wat we al weten, het geheugen, een rol. Weick (1995, p. 30-31): "I use the word 'enactment' to preserve the fact that, in organizational life, people often produce part of the environment they face. I like the word because it suggests that there are close parallels between what legislators do and what managers do. Both groups construct reality through authoritative acts."
3. *Selection*: het kiezen van de manier waarop de informatie wordt geïnterpreteerd. Dat leidt er vaak toe dat mensen zo selecteren dat hun eigen 'werkelijkheid' bevestigd wordt. Weick gebruikt het woord 'assemble' om aan te duiden dat mensen volgens bepaalde regels de selectie assembleren tot een nieuwe werkelijkheid. De assemblageregels bepalen de keuze.
4. *Retention*: het proces van verwerken en opslaan van informatie. De informatie wordt zoveel mogelijk consistent gemaakt met wat daarvóór al is vastgelegd. Mensen verankeren het resultaat uit het selectieproces tot voor hen betekenisvolle informatie. Het wordt daarmee voor hen de objectieve werkelijkheid.

De aanleiding voor sensemaking

De mogelijke aanleidingen voor het starten van het proces van *sensemaking* zijn in praktijksituaties onderzocht door o.m. Michael McCaskey (1982). De door hem gevonden karakteristieken zijn door Weick (1995) overgenomen. Het gaat daarbij steeds om onduidelijkheden en onzekerheden die aan de oppervlakte komen, waaraan betekenis gegeven moet worden om toekomstig functioneren mogelijk te maken, een volgende stap te kunnen zetten. Bij elk perspectief gaat het om wezenlijke vragen die om een antwoord vragen. Die vragen komen vaak voort uit onduidelijkheid, vaagheid en misschien ook wel het 'niet-weten'. De vragen zijn de kans bij uitstek om de aandacht te richten op wat de organisatie uniek maakt. Het gaat om de volgende karakteristieken die soms dicht tegen elkaar aan liggen of kunnen overlappen (Weick, 1995, p. 93):

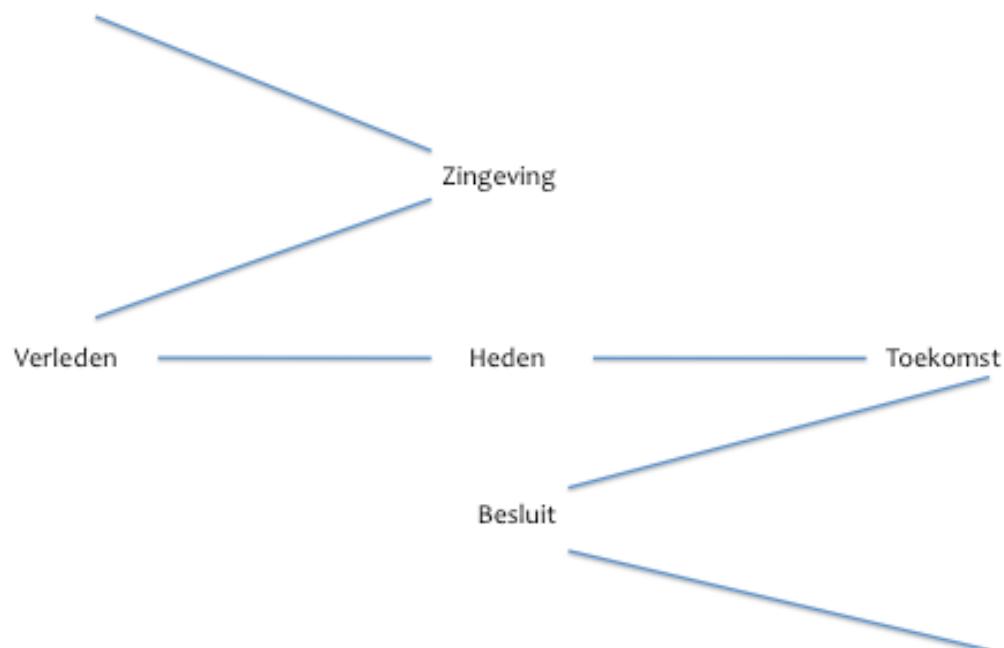
1. Nature of problem is itself in question – De aard van het probleem. Wanneer doelstellingen vaag geformuleerd zijn, of als meerdere doelstellingen strijdig zijn met elkaar, bieden zij geen

- richting aan het management. Daardoor ontstaat verwarring die om een oplossing vraagt. Wat is de bedoeling van deze actie eigenlijk? Welk probleem pakken we eigenlijk aan?
2. Information is problematical – Beschikbare informatie. Wanneer de probleemdefinitie niet helder is sluit de beschikbare informatie er niet op aan en wordt de toegankelijkheid van de informatie op zichzelf een probleem. Klopt de informatie wel?
 3. Multiple, conflicting interpretations – Interpretaties.
Betrokkenen missen het overzicht en weten niet aan welke verwachtingen zij moeten voldoen. Wat wordt er van mij verwacht?
 4. Different value orientations, political/emotional clashes – Waardeoriëntatie.
Gemis aan objectieve criteria leidt tot verschillen in waardeoriëntatie. Men baseert zich meer op de eigen subjectieve waarden dan op gemeenschappelijke organisatiewaarden. Politieke geschillen vergroten dit nog eens. Wat hebben we gemeenschappelijk?
 5. Goals are unclear, or multiple and conflicting – Doelstellingen.
Uitgestelde vraagstukken vormen een risico. Als onduidelijk is wat het wezenlijke probleem is, kunnen meerdere problemen door elkaar heen gaan lopen.
 6. Time, money, or attention are lacking - Tijd en budget.
Gebrek aan tijd, geld en aandacht leidt tot een moeilijke of zelfs chaotische situatie. Hoe krijgen we dit gedaan?
 7. Contradictions and paradoxes appear – Tegenstrijdigheden.
De visie is inconsistent waardoor tegenstrijdigheden en paradoxale situaties ontstaan zowel in relatie met anderen als bij opdrachten. Wat gaan we doen?
 8. Roles vague, responsibilities unclear - Verantwoordelijkheden en rollen.
Verschillende interpretaties leiden tot politieke strijd en positiespel in plaats van samenwerking. Wie is verantwoordelijk voor dit proces?
 9. Success measures are lacking - Maatregelen om succes te bereiken.
De beschikbare gegevens zeggen te weinig over de resultaten. Daardoor blijft onduidelijk of successen worden geboekt. Waaruit blijkt dat we de goede dingen doen?
 10. Poor understanding of cause-effect relationships - Oorzaak en gevolg.
Wanneer er onzekerheid is over de effecten ziet men niet meer welke oorzaken tot welke gevolgen leiden. Verwarring is dan het gevolg. Wat is het effect van ons handelen?
 11. Symbols and metaphors used – Metaforen.
In plaats van heldere precieze omschrijvingen gebruiken deelnemers vage metaforen om een zienswijze toe te lichten. Wat bedoelt hij of zij?
 12. Participation in decisionmaking fluid - Participatie in besluitvorming.
Sterk wisselende bezetting van de besluitmakers en beïnvloeders leidt bijvoorbeeld tot onduidelikheden in de participatie van besluitvorming. Wie gaat waarover?

Zingeving en besluitvorming

Er is wisselwerking van zingeving en besluitvorming. Over hoe deze wisselwerking verloopt zijn twee verschillende visies: 1) los van elkaar, chronologisch of 2) juist gelijktijdig, samenlopend.

Ad1) Weick (1995, 2001) beschouwt besluitvorming en *sensemaking* als twee van elkaar losstaande processen. De organisatie-werkelijkheid wordt geconstrueerd doordat de actoren gebeurtenissen betekenis geven, hetzij retrospectief, hetzij gedurende de gebeurtenissen zelf (Hatch, 2006). Bij de laatste is vooral te denken aan de vele routinematige activiteiten. In de visie dat *sensemaking* achteraf plaatsvindt, neemt het management dagelijks besluiten op basis van afwegingen van beschikbare informatie gericht op de toekomst. Het formele besluit is in deze benadering het slot van een proces dat begint met een idee, een notie of een vraagstuk. Het is de afronding waar de zingeving aan vooraf is gegaan. Een besluit is in die zin de vaststelling van wat is. Het codificeren van een bestaande situatie die gegroeid is in de praktijk of zich heeft gevormd in de gedachten- en ideeënwereld. Het besluitvormingsproces zelf vormt de acties waar betekenis aan verbonden kan worden.



Voor het inrichten van het besluitvormingsproces als zodanig bestaan veel methodieken. Voor de publieke organisatie is het proces vormgegeven door gedetailleerde regels en procedures die beogen de zorgvuldigheid en het democratische proces te waarborgen. Weick (2001) belicht *sensemaking* als een discontinu proces waar niet een beste resultaat voor ingebakken is. Hij voert het spelletje Mastermind op als het tegenovergestelde daarvan. De kern van dat spel is om de unieke oplossing te vinden. Voor zingeving bestaat die niet. De essentie daarvan is juist dat er meerdere interpretaties zijn en mógen zijn.

Het gaat er veel meer om dát we betekenis toekennen. Dat gebeurt lang niet altijd bewust of intentioneel.

Weick (2001) betoogt dat *sensemaking* zich richt op acties waarvoor mensen het sterkst commitment vormen. Of is het misschien andersom? Dat mensen het sterkste commitment vormen door het proces van zingeving, dat zich voltrekt rondom activiteiten die belangrijk gevonden worden? Mensen kunnen zich dankzij het zingevingproces identificeren met de inhoud. Weick noemt daarbij de rol van referentiegroepen die de inhoud bevestigen, rechtvaardigen, aanbevelen en bekrachtigen. Hierdoor worden activiteiten begrepen, geplaatst, helder, vanzelfsprekend. Hij koppelt *sensemaking* aan de activiteit. De activiteiten zijn leidend voor het zingevingproces. Alles en alleen wat wij doen leidt tot het proces van zingeving. Anders gezegd: zingeving zonder actie ontwikkelt zich niet.

Samenvatting analyse besluitvorming Noord-Zuidlijn

Voor de analyse zijn twee belangrijke ijkpunten: de besluitvorming door de gemeenteraad voor de aanleg in 2002 en de besluitvorming om door te gaan met de aanleg in 2009.

Ik ga na op welke manier de karakteristieken die hiervoor zijn genoemd naar voren treden. Daarbij kijk ik naar overeenkomsten en verschillen die de verschillende groepen actoren (bestuurders, ambtenaren en externe deskundigen) in relatie hiermee laten zien tijdens de behandeling (o.a. vastgelegd in notulen) en achteraf in o.a. interviews en de raadsenquête (2009).

Karakteristiek 1. Nature of the problem is itself in question - *De aard van het probleem*

2002

De lange voorgeschiedenis die uitmondt in het aanlegbesluit van 2002 laat een opeenvolging zien van verschil in benaderingen van het eigenlijke vraagstuk. De aanleidingen veranderen als het ware door de tijd heen. Was het oorspronkelijk onderdeel van een totaalvisie op het vervoer in de regio, in de loop van de tijd komen daar andere soorten vraagstukken bij. Wanneer in de loop van de tijd zowel het tracé als de lengte veranderen komt een wijziging van de aard van het probleem niet expliciet naar voren. Tegen de tijd dat het definitieve besluit wordt genomen is voor de bestuurder de kern van het vraagstuk de besluitvorming zelf geworden. De exponent daarvan is de uitspraak van de heer Dales: “Ik herinner mij goed 9 oktober 2002 het besluit over de Noord-Zuidlijn, de volgende dag was ik er klaar mee.”

2009

In de periode 2002 – 2009 verplaatst de aandacht zich van de ene naar de andere tegenvaller die zich steeds vertaalt in: “het duurt langer en het kost meer”. Bestuurders stellen zichzelf op afstand door geheel te vertrouwen op hun ambtenaren. De ambtenaren beschouwen zichzelf evenmin als deskundig. Zij vertrouwen op hun beurt op de informatie die zij ontvangen van externe deskundigen. Het komt eigenlijk niet voor dat de informatie waarop besluiten volgen geverifieerd wordt, anders dan procedureel.

Het belangrijkste vraagstuk in 2009 is niet het openbaar vervoer in de stad, maar de kwestie of voortzetting van de bouw opweegt tegen de risico's en de kosten.

Karakteristiek 2. Information is problematical - *Beschikbare informatie*

2002

Verschillende experts spreken elkaar in de loop van het besluitvormingsproces tegen over de risico's. Een volledige risicoanalyse voor het gehele project ontbreekt.

De gemeenteraad ontvangt een overvloed aan informatie. Raadsleden geven aan dat dit een vorm van desinformatie is. Het leidt er bij sommige raadsleden toe dat men het idee krijgt dat het allemaal goed is uitgezocht. Het go-besluit werd genomen kort na de verkiezingen van 2002. De gemeenteraad bestond uit voornamelijk nieuwe leden. Een uitzondering daarop was de woordvoerder van de PvdA, Auke Bijlsma. Raadslid Van Pinxteren zegt daarover: "De nieuwe Raad was niet in staat om te bedenken dat het bestuur risico zou nemen".

De raadsleden hadden grote moeite de informatie te verwerken. Er is sprake van een informatieovervloed. "Ze hebben geen informatie achtergehouden maar ze snappen niet hoe je de Raad moet informeren", zegt Van Pinxteren. De taal en de gebruikte termen leiden tot beelden en aannames. Raadslid Flos vertelt dat de term 'verzekeraar' van het project er toe leidde dat "we dachten dat er polissen lagen". Later bleek dat anders te zijn "leuk was het niet". Eerder had Professor Horvat gesproken over 95% zekerheid op basis van bedachte risico's. "De dekking noemde hij 'meer dan redelijk', daar zijn we dus op afgegaan", aldus Flos.

Er is grote verwarring over de methode voor de planning. De meeste betrokkenen zijn pas in een heel laat stadium op de hoogte gekomen van de verschillen in de mogelijke methodieken. Ambtenaar Haanen ontdekte bij toeval pas in 2007 dat de gehanteerde planning niet realistisch was. "Ik dacht 'dat kan niet waar zijn.' En heb meteen de wethouder geïnformeerd." Het verschil tussen de deterministische en de probabilistische methode wordt voor sommigen pas tijdens de enquête helder. Er werd op geld gestuurd, niet op tijd, terwijl vertraging de grootste kostenfactor blijkt te zijn.

Over tal van elementen blijken ook achteraf soms geheel afwijkende opvattingen te bestaan. Een voorbeeld is het monitorsysteem dat peilt of er verzakkingen zijn. In tegenstelling tot wat raadsleden denken werkt dit systeem niet continu maar om de 6 uur. Een ander voorbeeld: de monsterboringen om te bepalen wat zich precies op welke diepte ondergronds bevindt. Deze blijken niet om de paar meter uitgevoerd te zijn maar om de 25 à 40 meter. Informatie hierover bereikte de gemeenteraad niet. Een derde voorbeeld is dat het raadslid Halbertsma meldt dat hij nooit heeft beseft dat de damwanden tot op een diepte van 50 meter zouden komen.

Patroon: alle betrokkenen doen steeds aannames die zij vervolgens niet checken.

2009

Een kosten-batenanalyse wordt beperkt uitgevoerd. De nog te maken kosten worden afgezet tegen de totale baten. De oorzaken van de uitvoeringsproblemen blijven gedeeltelijk onduidelijk. Door de nu gehanteerde integrale aanpak en het doorredeneren van wat er kan gebeuren vanuit niet een

optimistische maar een realistische, misschien zelfs pessimistische, verwachting ontstaat er een vollediger verhaal. Een gevolg van de diepgravende raadsenquête is dat de eerder niet expliciet gemaakte veronderstellingen op tafel komen.

Karakteristiek 3. Multiple, conflicting interpretations - *Interpretaties*

2002

De verschillen in de interpretaties splijten de gemeenteraad. Illustratief is dat een partij die sterk voorstander is van de aanleg is toch tegen het besluit stemt, omdat de cijfermatige onderbouwing niet overtuigt. In de debatten is regelmatig sprake van verwarring over de risico's die verbonden zijn aan het besluit. De capaciteit en de competentie van de uitvoeringsorganisatie zijn voor de start geen aandachtspunt.

De heer Toornend, voorzitter van de auditcommissie, verklaart "aan de kant van gemeente Amsterdam is het altijd een rommeltje geweest."

De auditcommissie van wijze mannen constateert in een vroeg stadium (2000), ver voor de start van de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden, dat haar inbreng geen werking had en stopte er mee: "Zo maak je het niet. We stoppen." Volgens de commissie was het bestek niet rijp voor aanbesteding. Het opstappen van de commissie is voor het bestuur geen aanleiding voor ingrijpen.

De commissie had o.a. geadviseerd om het project niet in stukken te knippen. Toornend ziet in de rol van de commissie overigens niet meer dan 'het geven van tips' en zegt "Het zijn bijzonder moeilijke omstandigheden, de moeilijkste die we ooit gehad hebben. Een combinatie van alle factoren. Het meest ingewikkelde op dit gebied in Nederland." Hij spreekt over Amsterdam dat uitstraalde "wij weten hoe het moet" en constateerde in de organisatie "een scala van wantrouwen" en "onwil om het gemeenschappelijk te doen." Hij gebruikt hiervoor de term 'obstructiemacht'.

Oud-raadslid Halbertsma merkt op dat "de gemeente, en ook de PvdA, niet de vraag heeft gesteld of zij het wel aankan."

2009

Over de planningsmethodiek komt pas duidelijkheid als het project 5 jaar onderweg is.

De risico's zijn daarop realistischer ingeschat in plaats van optimistisch. Dat wil zeggen dat men in de kosten uitgaat van 'worst case'. Men houdt in 2009 rekening met de kosten voor de situatie als alles tegenzit.

Geschillen tussen de opdrachtgever en de aannemers lopen sterk op. "De aannemer had er geen vertrouwen meer in, maar het adviesbureau en het projectbureau wel. De arbiter stelde in een mediation Amsterdam in het ongelijk. Het waren heel grote vraagstukken in een heel moeizaam proces", zegt de heer Bosch. "Minstens zo belangrijk zijn de mensen die er gezeten hebben. Er was niet altijd 'chemie' tussen de mensen daar."

"De projectorganisatie kon onvoldoende de uitvoering van het project aan. Er was gekozen voor continuïteit van de bezetting, behoud van coördinatie en commitment."

Bestuurders vertrouwen ook in deze periode geheel op de deskundigheid van de experts.

Karakteristiek 4. Different value orientations, political/emotional clashes - *Waarde oriëntatie*

2002

Impliciet gaat het besluit er van uit dat externe partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Wat die verantwoordelijkheid inhoudt is op dat moment niet duidelijk. De projectorganisatie krijgt te maken met verschillende oriëntaties bij de betrokken externe partijen. Het project bestaat uit meerdere zelfstandig ingerichte onderdelen. De structuur leidde tot veel onduidelijkheden in rollen en verantwoordelijkheden op meerdere niveaus.

Ten tijde van de besluitvorming in 2002 en de aanbesteding is de bouwmarkt overspannen. Er lopen in het land meerdere grote projecten gelijktijdig. In dezelfde periode ligt de bouwwereld onder vuur en is er een grootschalig onderzoek naar de bouwfraude. Toch hebben de bestuurders het gevoel dat het mogelijk is.

“Er is een cultuur van optimisme”, zegt oud wethouder Herrema, ook na tegenvallers.

Het raadslid Pacquay ziet prestige als de belangrijkste drijfveer voor de bestuurders. Hij omschrijft prestige als dat “waarvoor je een standbeeld verdient”.

2009

De externe deskundigen zijn kritisch ten opzichte van de rolopvatting van de gemeente Amsterdam. De verschillende onderdelen die betrokken zijn bij de vergunningverlening voor de werken kijken uitsluitend naar de eigen verantwoordelijkheid en “hebben verder nergens boodschap aan.” Voor de externen is het onbegrijpelijk dat de gemeentelijke onderdelen het voor de stad zo belangrijke project niet als een gemeenschappelijke opdracht zien. Zij ervaren de verschillende onderdelen als tegenwerkend.

Karakteristiek 5. Goals are unclear, or multiple and conflicting - *Doelstellingen*

2002

Tijdens de behandeling van het besluit komen alle mogelijke voordelen ter sprake. Een effect daarvan is dat alhoewel een metrolijn als zodanig een eenvoudig en duidelijk doel heeft, namelijk het adequaat vervoeren van mensen van a naar b, de doelen door elkaar gaan lopen. Ook nadat er principiële wijzigingen zijn komt er niet een nieuwe formulering van waar het om gaat.

2009

De doelstelling is samengevat tot “is van belang voor de regio, de Randstad en daarmee heel Nederland, voor leefbaarheid en aantrekkelijkheid”. In de rapportage van de commissie Veerman is het vooral ook “prestige” van de stad dat als argument is aangevoerd.

Karakteristiek 6. Time, money, or attention are lacking - *Tijd en budget*

2002

De heer Groen vertelt dat in 1998 de stad honderden miljoenen begrotingsoverschot had. “We hadden dus vlees op de botten vonden wij”. Van der Horst versterkt deze gedachte met uitspraken zoals “Amsterdam is sterk genoeg om alle schades die je kan bedenken te betalen.” En “Wij zijn de grootste en rijkste gemeente van het land.” Ook Stadjig heeft dat als beeld. “4% voor risico’s was wel weinig, maar als er 150 miljoen extra nodig is, dan moet dat maar.”

De toenmalige directeur van het projectbureau, de heer Doppenberg, zegt: “stel het is een paar honderd miljoen meer. Nou ja, dan is lump sum wel acceptabel, als we maar in 2000 kunnen beginnen.”

Evenals bij eerdere besluiten rondom het project werd het go-besluit onder druk genomen. Raadslid Bijlsma spreekt in dit verband van een ‘pressure cooker’. Hij had al uitstel bereikt omdat aanvankelijk dit besluit voor het zomerreces van 2002 genomen had zullen zijn. Verder uitstel zou leiden tot extra kosten omdat bepaalde afspraken en overeenkomsten in november zouden verlopen.

De gemeenteraad stelde een financieel kader vast waaraan voldaan moest zijn voor een definitief go-besluit. Is er niet veel te veel toegerekend naar dat kader? Die schijn is op zijn minst aanwezig, maar geen van de betrokkenen bevestigt deze suggestie. Naast de gemeenteraad was ook de rijksoverheid er steeds op uit om de ramingen zo laag mogelijk te houden. De ambtelijke onderhandelaars vonden dan ook dat zij veel bereikt hadden. Het totale bedrag van de subsidie was ondanks de kritische benadering van het Rijk uiteindelijk per saldo niet verlaagd. “De kurk ging uit de champagnefles, zo blij waren we er mee” zegt de heer Strik. De term “het is krap maar het kan” die wethouder Dales hanteert, wordt overgenomen. Raadslid Van Pinxteren zag geen hard bewijs, maar vond het “van meet af aan ‘verdacht toevallig’ dat het allemaal precies zo uit kwam. Dus vermoedelijk is er toegerekend naar het bedrag.” Hoewel haar fractie voorstander van het project was stemde zij daarom tegen het go-besluit. Het was een politiek bedrag vond zij.

2009

De heer Haanen rekent het inboeken van toekomstige inkomsten in 2006 tot het ‘creatief boekhouden’ en denkt dat in verband met de aankomende verkiezingen even is gewacht met het melden van nieuwe tegenvallers.

Op voorstel van de commissie Veerman wordt het budget in 2009 in 1 keer verhoogd met € 500 miljoen - op dat moment gezien als het maximale - voor als alles tegenzit. Met dit ‘potje’ hoeft het gemeentebestuur voorlopig niet bij elke tegenvaller opnieuw een budget te regelen.

Karakteristiek 7. Contradictions and paradoxes appear - *Tegenstrijdigheden*

2002

Zowel de voor- als de tegenstanders gaan er vanuit dat het vastgestelde budget niet toereikend zal zijn. Extern adviseur, de heer Horvat, meldt dat de directieramingen bijna allemaal op het minimum waren gesteld.

KPMG verklaart expliciet dat het project voldoet aan de normen van 'Herweijer'.¹ De heer Doppenberg meldt dat naar zijn opvatting het project daar beslist niet aan voldeed omdat de scope steeds werd gewijzigd.

Verskillende wethouders blijken een verschillend beeld te hebben van wie waar over gaat.

“Op het technisch traject zijn we al heel snel weggeraakt van de samenwerking” vertelt de heer Bosch van het projectbureau. “Bij het projectbureau schortte het aan alles”, zegt de heer Haanen.

Bestuurders baseren zich op ambtenaren die zich baseren op veelal externe deskundigen. “Er is geen project waar zoveel ‘second opinions’ en ‘third opinions’ zijn geweest” zegt oud- wethouder Van der Horst, die uiteindelijk vaststelde dat de uitvoeringsorganisatie niet klaar was. Toen de gemeenteraad een audit wilde laten uitvoeren was er geen bureau in Nederland en België te vinden dat al niet betrokken was. “Toen hebben we een Engels bureau ingeschakeld.”

2009

Ondanks de voorwaarden die de gemeenteraad had verbonden aan het go-besluit blijkt het niet te lukken om het project in 2003 te verzekeren. Wethouder Van der Horst meldt dat Amsterdam het daarom ‘zelf verzekert’.

“Wij hebben niet alle risico’s in beeld. Dat is iets wat zich ontwikkelt” zegt de heer Dijk, directeur van het projectbureau. “Je kunt niet verwachten dat er nooit iets tegenzit bij zo’n project.” De heer Bosch meldt: “Wij zijn verrast door de enorme hoeveelheid claims van de aannemers”.

De heer Ten Dam, medewerker van het verzekeringsbedrijf VGA, verklaart dat er bij VGA geen deskundigheid was voor dit soort projecten. VGA zag zichzelf als makelaar. Het ‘zelf verzekeren’ stelt hij gelijk aan ‘niet verzekeren’.

In de besluitvorming komt de nadruk te liggen op het prestige van de stad.

Karakteristiek 8. Roles vague, responsibilities unclear - *Verantwoordelijkheden en rollen*

2002

De rijksoverheid stelt zich afzijdig op en laat de verantwoordelijkheid en het risico volledig bij de gemeente. De bestuurder die verantwoordelijkheid neemt voor de besluitvorming is niet betrokken bij de realisatie. De rolverdeling van overheid en externe partijen is langdurig ingewikkeld en problematisch.

De onderhandelingen met de rijksoverheid over de rijkssubsidie vergen ongeveer anderhalf jaar.

Overleg over tal van posten waaruit de subsidieaanvraag is samengesteld passeren de revue. Ambtelijk onderhandelaar Strik zegt dat men in Den Haag de ramingen veel te hoog vond. De contacten verlopen niet erg soepel. Oud wethouder Groen zegt: “Van nature is er in Den Haag geen welwillende houding

¹ De commissie Herweijer deed onderzoek naar de uit de hand gelopen bouw van het stadhuis Amsterdam, in de volksmond ‘de Stopera’. De aanbevelingen van deze commissie zijn overgenomen. Sindsdien spreekt men van ‘Herweijer-proof’, nieuwe projecten moeten aan de eisen voldoen die de commissie Herweijer heeft opgesteld.

ten opzichte van Amsterdam. Men heeft het gevoel dat Amsterdam altijd met de bruid wil dansen.” Er was bij de Amsterdamse ambtenaren overtuiging van nut en noodzaak. Bij de Haagse ambtenaren en in de Tweede Kamer was dat niet het geval.

Oud minister Netelenbos vertelt dat men in de Tweede Kamer het gevoel had “dat de Randstad al overbedeeld was. De Tweede Kamer ging met tegenzin akkoord.” Na de uitvoerige ambtelijke voorbereiding gaat een bestuurlijke delegatie naar Den Haag om de definitieve afspraken te bezegelen. De Rijksoverheid gaat over op een subsidieverstrekking ‘lump sum’. Hierdoor komen alle financiële risico’s van de realisatie op de schouders van de gemeente Amsterdam. De directie Financiën van het stadhuis had hierover negatief geadviseerd maar “het was ‘slikken, en dat hebben we gedaan” zegt oud wethouder Stadig. De rijksoverheid wilde af van de zogenaamde ‘open einde’-regelingen. Door deze benadering is er van partnership geen sprake.

2009

“Collega’s dachten ‘die is er mee bezig, dat komt wel goed’. En het is ook goed gekomen” vertelt Van der Horst aan de commissie. De organisatiestructuur is vanaf het begin een onderwerp dat de gemoederen bezig houdt. De directeur IVV heeft het allemaal op een rij, er is goed over nagedacht, “maar dat hoeft op enig moment wel bijstelling, en dat hebben we gedaan.” De gedachte dat een klein projectbureau met de ondersteuning van een professioneel extern adviesbureau het zou kunnen doen wordt in twijfel getrokken. Het ontbreekt aan onderling vertrouwen. De externe deskundigen hebben veel macht én een groot belang. Het risico voor budgetoverschrijding ligt niet daar. Discussies daarover lopen lange tijd. Het duurt anderhalf jaar voordat de organisatiestructuur is aangepast. Projectdirecteur Dijk zegt: “Ik wil er geen grammetje lucht tussen hebben wie er verantwoordelijk voor is”. Wethouder Herrema constateert direct na zijn aantreden dat niemand de totale verantwoordelijkheid voor de risico’s draagt. Door de opeenvolgende tegenvallers zijn bestuurders meer en meer betrokken bij managementvraagstukken, uitmondend in de beslissing om met de werkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin tijdelijk te stoppen, door Van der Horst de domste beslissing van de 21^{ste} eeuw genoemd.

De organisatie voor het project is opnieuw gestructureerd en versterkt. De verhouding met de rijksoverheid komt opnieuw aan bod maar dit leidt niet tot wijziging. Amsterdam blijft de last van de meerkosten en risico’s dragen. Het Rijk doet niet mee aan het oplossen van het probleem dat Amsterdam heeft.

Karakteristiek 9. Success measures are lacking - *Maatregelen om succes te bereiken*

2002

Het project is uniek door de combinatie van nieuwe technologie in de context van de oude stad. Voor de gemeente is het een ongekend omvangrijk en langdurig project. Kennis en ervaring hiervoor zijn niet of nauwelijks aanwezig.

Oud-wethouder Stadig noemt zichzelf een amateur. Van der Horst zegt “als bestuurder is het in het algemeen zo dat je er geen verstand van hebt.” Ook burgemeester Cohen zegt “we zijn allemaal

amateurs”, daarmee doelend op de techniek van het project en alle cijfermatige producties. Wethouder Van Poelgeest zegt “het is geen wiskunde. Er bestaat natuurlijk geen wetenschap over.” Er is onder bestuurders een grote mate van eenstemmigheid over de eigen ondeskundigheid.

De directeur Financiën meldt dat hij “niet inhoudelijk heeft getoetst nee, daar heb ik geen verstand van.” Hij was evenmin bij de onderhandelingen over de subsidie betrokken. Dat werd helemaal overgelaten aan de projectdirecteur en de directeur Infrastructuur en Vervoer. Deze had op zijn beurt de financiële toetsing geheel gedelegeerd aan het projectbureau “omdat daar de expertise zat”. De directeur van het projectbureau miste de financiële toetsing en zegt dat “hij gelukkig wel een paar financiële medewerkers had”. Het is een voorbeeld van een keten van spelers die zich op elkaar baseren in de veronderstelling dat de ander het wel weet of wel zal controleren.

2009

De onderzoeken zijn aanleiding om extra flankerende maatregelen te nemen, vooral op het gebied van de contacten in de stad. De projectorganisatie krijgt daardoor een meer open en professionele uitstraling. Vooral de specifieke aandacht voor de informatievoorziening aan omwonenden en ondernemers valt hierin op.

Karakteristiek 10. Poor understanding of cause-effect relationships - *Oorzaak en gevolg*

2002

Oud-wethouder Stadig zegt “creeping commitment neemt toe, zonder meer. Je kan in een tunnelvisie zitten.” De wens om eindelijk tot realisatie te komen van de lijn was sterk aanwezig. Zowel bij de bestuurders als bij een aantal gemeenteraadsleden. Het raadslid Flos licht toe: “we focusten heel erg op de datum van 9 oktober (2002). Er kwam nog nieuwe informatie in de laatste week.”

Beleidsadviseur Haanen zegt: “we wilden het allemaal. Er waren weinig kritische geluiden. En als ze er waren werden ze weggemoffeld.” De druk nam toe door verschillende omstandigheden die met de lijn samen hingen. “Er was een enorme druk om door te gaan, het structuurplan en de ontwikkeling van Noord hingen er van af” vertelt Stadig. Het ligt niet voor de hand om zo’n project helemaal weer ter discussie te stellen als het ergens tegen zit. “Als je zelf die lijn graag wilt zit je er anders in”.

Vriend en vijand zijn het erover eens dat aan het project unieke risico’s verbonden zijn. Er is sprake van verschillende technieken die niet eerder zijn toegepast en de omgeving van de historische binnenstad maakt het geheel extra complex. De aandacht voor risicobeheersing is groot evenals de wens en discussies over de verzekeraarbaarheid. De heer Bormans van het projectbureau vertelt de commissie dat de ontwerpen grondig waren voorbereid: “een enorme robuustheid van de ontwerpen. Voldoende kennis van de ondergrond, van faseringen, second opinions, praktijkproeven noem maar op. Bijna ongebruikelijk voor een project. Dat gaf het vertrouwen.” Over de ingewikkeldheid van het verkrijgen van vergunningen “had niemand het flauwste idee, daar was niemand bekend mee. Het is in een hevigheid opgetreden die enorm belastend gewerkt heeft voor de contracten.”

2009

De ervaring van de periode 2002-2009 leidt tot meer inzicht in het effect van maatregelen. De onzekerheid over de tijdshorizon van het project blijft niettemin bestaan. Nieuwe vertragingen probeert men op te vangen door elders te versnellen.

Karakteristiek 11. Symbols and metaphors used - *Metaforen*

2002

“Amsterdam zou stil komen te staan”.

“Kiezen voor een ander spoor is een gepasseerd station.”

2009

“Stilleggen is een nederlaag”.

Karakteristiek 12. Participation in decisionmaking fluid - *Participatie in besluitvorming*

2002

In de voorfase is maximale betrokkenheid georganiseerd in de vorm van een referendum, maar om formele redenen (opkomstpercentage lager dan bij gemeenteraadsverkiezingen) is dit buitenspel gezet. Maatschappelijke betrokkenheid bij het project is groot. Tal van inspraaksessies zijn gehouden met als voornaamste doel bezwaren weg te nemen door aanpassingen te doen. De bestuurders ervaren de betrokkenheid van de Amsterdammers in deze fase als weerstand. Wethouder Dales heeft het over de ‘hindermacht’ die in Amsterdam toch wel een stuk steviger is dan elders.

2009

Door het rapport Veerman en de raadsenquête komen veel aspecten opnieuw of alsnog op tafel. Hiervoor is ruime publieke aandacht hiervoor is ruim. De beraadslagingen in de gemeenteraad leiden tot meer duidelijkheid en tot het vervolgbesluit: “we zullen doorgaan”.

Beschouwing

Uit de beschrijving wordt duidelijk dat het project een complexe context kent met veel actoren en met veel verschillende belangen.

Naast het stadsbestuur en de gemeenteraad zijn er andere spelers die in meer of mindere mate zichtbaar zijn in de besluitvorming. Een zichtbare ‘speler’ is de buitenwereld, de betrokkenheid van de inwoners van de stad die al of niet in georganiseerd verband, bijvoorbeeld ‘De Bovengrondense’, laten weten wat ze vinden.

Tot de buitenwereld behoort ook de Rijksoverheid die een bijzondere rol speelt. Het project kan alleen van start met een aanzienlijke bijdrage van het Rijk. Vanuit het Rijk wordt dit gezien als een eenmalige bijdrage. Het project ziet men niet als iets gemeenschappelijks. De betrokkenheid bij het project is nihil. Vanuit het ministerie wordt geregeld dat een deskundige partij zoals Prorail niet betrokken raakt. Prorail had daar wel oren naar en had bijvoorbeeld de recent opgedane ervaring met het HSL-traject

kunnen inbrengen. Het beleid aan de kant van het Rijk is echter om geen medeverantwoordelijkheid te dragen.

Is de Kamer van Koophandel als belangenbehartiger van het bedrijfsleven één van de eersten die met de suggestie komt van een boortechniek, in het vervolg is deze niet meer prominent aanwezig in de publieke discussie.

De invloed van de Nederlandse bouwwereld is van buitenaf niet zichtbaar. Deze kan hooguit vermoed worden. In welke mate en hoe deze partijen betrokken zijn bij de uitwerking van de plannen, anders dan via de *second opinions*, is niet transparant. Bij de raadsenquête is er wel een inkijkje in verkregen, maar omdat betrokkenen uit de bouwwereld zelf niet verschenen is dat zeer beperkt. Advocaten hadden hen geadviseerd niet mee te werken aan het onderzoek om eventuele claims te vermijden. De openheid van zaken is dus onvolledig.

Observaties 2002-2009

Het vergelijkend overzicht van de twee besluitvormingsmomenten levert de volgende observaties op.

1. In de gemeenteraad is door verschillende leden in de discussie over het besluit expliciet ter sprake gebracht dat het voorgestelde budget niet toereikend zou zijn. Dat is nooit duidelijk weersproken.
2. De context van de tijd speelt bij beide beslismomenten een mogelijk cruciale rol. In 2002 speelde de besluitvorming tegen de achtergrond van de op dat moment actuele bouwfraude. Door de op hen gevestigde aandacht was het voor de grote aannemers niet opportuun om nieuwe risico's aan te gaan. Gevolg daarvan was dat al voor de daadwerkelijke start de verwachtingen werden ingehaald door de feiten. In 2009 speelt de economische recessie waardoor een eventuele gedeeltelijke private financiering niet realistisch wordt gevonden
3. Op beide momenten speelt de gedane investering een rol. In 2002 was circa 162 miljoen gulden aan vooronderzoek besteed. Voor menig raadslid was daarmee de weg terug, dus het besluit om niet tot aanleg over te gaan, al ondenkbaar. In 2009 is er € 1,1 miljard besteed. Die is, hoe dan ook, al uitgegeven. De commissie Veerman laat het argument dat dat is weggegooid als er geen metrolijn komt zwaar wegen en zet bij de (onvolledige) kosten-batenanalyse de baten af tegen de nog te maken kosten.
4. De focus is in 2002 geheel gericht op het nemen van een besluit. In 2009 is de focus gericht op het besluit om door te gaan met de aanleg. Op beide momenten komen alternatieven, bijvoorbeeld "hoe zouden we het budget nu inzetten om het openbaar vervoer in de regio te verbeteren?" niet wezenlijk ter sprake.
5. Een integrale kosten-batenanalyse is zowel in 2002 als in 2009 niet opgesteld en niet gevraagd, noch door bestuurders, noch door de gemeenteraad, noch door de rijksoverheid.

Conclusie

De vragen die behoren bij de karakteristieken van *sensemaking* zijn in de besluitvorming van 2002 grotendeels onbeantwoord gebleven. Waar ze niet naar voren zijn gebracht komen ze later bij de uitvoering alsnog, en bij herhaling, naar boven.

De tijdelijke stillegging na het incident aan de Vijzelgracht heeft het mogelijk gemaakt meerdere vraagstukken van *sensemaking* alsnog te beantwoorden. Het onderzoek, gevolgd door de enquête, heeft veel onduidelijkheden alsnog opgelost. Het besluit voor de doorstart in 2009 is op basis daarvan te betitelen als ‘zingevend’. Wanneer onduidelijkheden bij karakteristieken van *sensemaking* blijven bestaan in het besluitvormingsproces levert dat een verhoogd risico voor de uitvoering van besluiten. Deze onduidelijkheden komen in de uitvoeringsfase alsnog op tafel. Dat kan leiden tot vertraging en budgetoverschrijding. De activiteit van zingeving in besluitvorming is voor bestuurders de *kernactiviteit*.

Betekenis voor de praktijk in relatie met de 10 lessen

Het onderzoek leidt tot de gevolgtrekking dat de uitvoeringsproblemen zijn terug te voeren tot de besluitvorming. In mijn visie is het zaak om eerst duidelijkheid te scheppen op al die karakteristieken die in eerste instantie onbeantwoord zijn gebleven. Het ontbreken van chemie tussen mensen in de eerste periode van uitvoering is zo gezien eerder een gevolg daarvan dan dat het een oorzaak is van de uitvoeringsproblemen. Het vervangen van het management bijvoorbeeld lost het probleem niet op. Een kenmerk van complexe vraagstukken, zoals de aanleg van de Noord-Zuidlijn, is dat ook in de loop van de uitvoering de karakteristieke vragen aan de orde blijven. De antenne moet als het ware altijd aan staan om alert te blijven op veranderingen. Als op een van de elementen zich een verandering voordoet heeft dat gevolgen voor de andere. Een voorbeeld om dit te verduidelijken is het opknippen van het project nadat de eerste aanbesteding mislukt was. Een dergelijke keuze kan niet zonder heroverweging van alle andere karakteristieken. Dat is wat tot 2009 stelselmatig niet is gebeurd. Dat de uitvoering van het project sindsdien beter loopt is dankzij de duidelijkheid die er nu is.

Let op!

Gemeente Amsterdam heeft aandacht voor leren en ontwikkelen. De lessen zijn samengevat in 10 oneliners. Het voordeel daarvan is dat het overzichtelijk wordt. En dat is ook meteen het nadeel. Het suggereert dat de complexiteit op die manier te vangen is. Als iets te vermijden is dan is het wel de gedachte dat dit type vraagstukken zich leent voor een formule of het organiseren in een programma. Het is een kernactiviteit van de *bestuurder* om de besluitvorming zo in te richten dat de uitvoering ermee uit de voeten kan. Dat vraagt om een open houding van die bestuurders en actieve deelname aan bijvoorbeeld dwarskijksessies en de bereidheid echt antwoorden te vinden.

De *ambtenaar* die een besluit ter uitvoering ontvangt heeft een eigen verantwoordelijkheid. De vraag komt op tafel: kan ik in deze constellatie in staan voor het te bereiken resultaat? Wat doe ik als ik zie dat de onduidelijkheden in de besluitvorming tot problemen leiden? Accepteer ik dan de opdracht, stel ik voorwaarden of zeg ik anders “nee, op deze manier kan ik dit niet uitvoeren”? Het spel tussen besluit en uitvoering is gediend met de grootst mogelijke openheid. Dat is ook de opstapmogelijkheid voor de *externe* deskundigen, partners, betrokkenen en burgers om een bijdrage te leveren. Het is dus zaak de

beleidsvoorbereiding in openheid te laten gebeuren en niet in het geheim zoals nu naar schatting voor 30% van de dossiers het geval is. Zonder optimale participatie voldoet de besluitvorming niet.

Voortgezette dialoog

Leren en ontwikkelen doen we door in dialoog te zijn met elkaar en vraagstukken centraal te stellen. Dat geldt ook voor de manier waarop we leren als zodanig. Wim Derksen² bepleit een sterkere verbinding van politiek en burger, boren en burger. Dat sluit aan bij de conclusies uit *Zingeving in besluitvorming*: als betrokkenen zich niet kunnen verbinden dan gaat de uitvoering niet goed. Derksen twijfelt aan de manier waarop Amsterdam van het project wil leren. Hij richt zich op de 10 oneliners. Deze zijn overigens het resultaat van een meer uitgebreid verhaal dat in een publicatie is beschreven. Ik maak daarbij de volgende opmerkingen.

- De term “tegenspraak organiseren” suggereert dat het gaat om alleen de andere kant van de medaille belichten. Dat is nu precies waar we geen gebrek aan hebben. Als er ergens veel tegenspraak is geweest dan toch wel bij het project Noord-Zuidlijn. Tegenspraak leidt op zichzelf niet tot betere uitvoering. Het leidt er zelfs toe dat de ander zijn visie gaat verdedigen en zich vastbijt in een positie. Het is de kunst dat te vermijden en in contact te blijven. Geen tegenspraak dus, maar dialoog.
- Derksen vraagt zich af wat er eigenlijk fout was aan het besluit van het gemeentebestuur. De metrolijn zal immers zijn waarde in de toekomst bewijzen. Job Cohen stelde tijdens de verdediging van het proefschrift (12 november 2012) dezelfde vraag: “wat hadden we anders moeten doen?” Het antwoord op die vraag is: duidelijkheid scheppen op alle karakteristieken van *sensemaking*. En dat blijven doen omdat de verwachtingen zelden precies uitkomen. Doe je dat niet, of lukt het niet, dan blijven er zeer waarschijnlijk uitvoeringsproblemen.
- Vertrouwen is het resultaat van handelen. Vertrouwen scheppen als doelstelling is daarvan afgeleid. Het is daarom beter dat handelen te omschrijven in plaats van te roepen dat je vertrouwen wil scheppen.
- Derksen bekritiseert het opschrijven en zenden van lessen in een boekje. Het zou teveel het zenden van de boodschap zijn aan al diegenen die niet aan het gesprek hebben deelgenomen. Deze kritiek begrijp ik niet. Het vastleggen van inzichten is een van de mogelijkheden om aan kennisoverdracht te doen. Uiteraard gaat het vooral om het gesprek, maar dat op andere manieren delen en ontsluiten voor wie het maar weten wil is zeer te prijzen.

Tot slot

Het is een goede zaak dat er uitgebreid aandacht is voor de ervaringen en leerpunten. De kunst is om niet te denken dat we daarmee klaar zijn. De lessen uit het project Noord-Zuidlijn zijn van betekenis voor andere complexe vraagstukken.

De dissertatie *Zingeving in besluitvorming* is gratis te downloaden van www.benverleg.nl en in de iBookstore.

² Blog d.d. 30 april 2013 op www.wimderksen.com

Literatuur

Giddens, A. (1984) – The constitution of society. – Cambridge : Polity Press.

McCaskey, Michael B. (1982) – The Executive Challenge, Managing Change and Ambiguity.
– Marshfield MA : Pitman Publishing Inc.

Verleg, Ben (2012) – Zingeving in besluitvorming – Amsterdam : Verleg

Weick, Karl E. (1995) – Sensemaking in Organizations – Thousand Oaks : Sage.

Weick, Karl E. (2001) – Making sense of the Organization – Oxford : Blackwell.