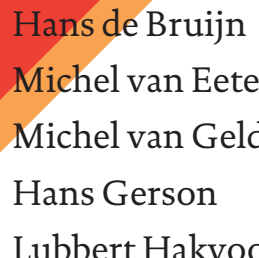


Achter de werkelijkheid van projecten Studies in beeldvorming en sturing

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks

#2



Hans de Bruijn
Michel van Eeten
Michel van Gelder
Hans Gerson
Lubbert Hakvoort
Jeroen van der Heijden
Ernst ten Heuvelhof
Martijn Leijten
Alexandra van Olst
Ronald van Warmerdam

Achter de werkelijkheid van projecten Studies in beeldvorming en sturing

Project Management Bureau Amsterdam, 2011

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks

Inhoudsopgave

- 4 **Voorwoord**
Niko Koers

- 8 **Inleiding – regels en gewoonten**
Boodschap en werkelijkheid
Jeroen van der Heijden

- 16 **Eerste seminar: 14 oktober 2010**
Duurzaamheid van de gebouwde omgeving

- 18 **Duurzaamheid van de gebouwde omgeving**
Positieve geluiden na enig pessimisme
Jeroen van der Heijden

- 34 **Duurzaam bouwen en energie**
Ronald van Warmerdam

- 48 **Tweede seminar: 7 december 2010**
Waarom we niets leren van onderzoeksrapporten

- 50 **Onderzoekscommissies en evaluatierapportages**
Noord/Zuidlijn Amsterdam
Ernst ten Heuvelhof en Jeroen van der Heijden

- 68 **Lessen trekken uit de Noord/Zuidlijn**
Alexandra van Olst en Michel van Gelder

- 76 **Derde seminar: 22 maart 2011**
Politiek en publieke percepties: framing

- 78 **Over het belang van framing**
Hans de Bruijn

- 88 **Framing en reframing van groeistad Almere**
Lubbert Hakvoort

- 94 **Vierde seminar: 27 juni 2011**
Beëindigen of heroverwegen van grote projecten

- 96 **Beëindigen of heroverwegen van grote projecten**
De onmacht van de overheid en hoe daarmee om te gaan
Michel van Eeten en Martijn Leijten

- 114 **Heroverwegen en tussentijds beëindigen van grote projecten**
Een antwoord uit de praktijk
Hans Gerson

- 122 **Nawoord – wat hebben we geleerd?**
Boodschap en werkelijkheid
Ronald van Warmerdam

- 126 **Over de auteurs**

- 128 **Colofon**



Voorwoord

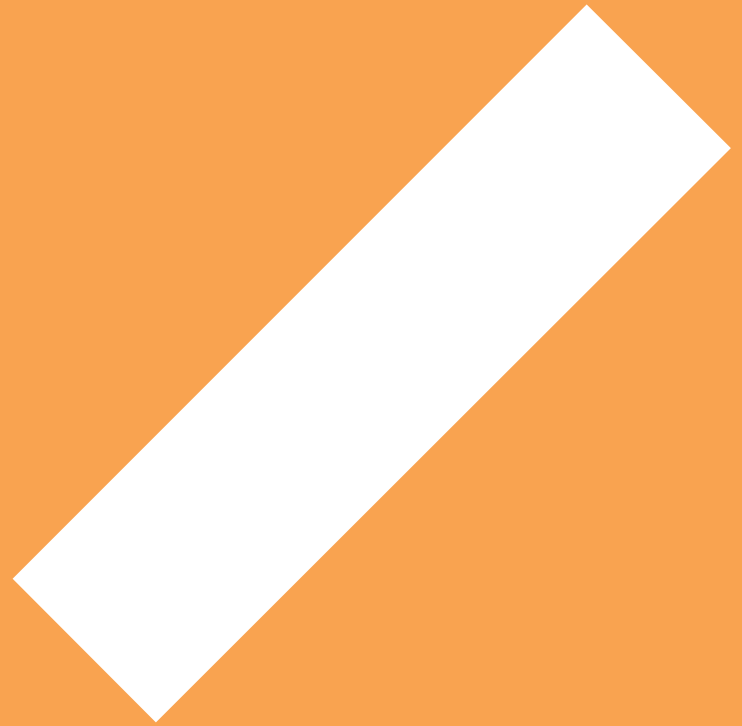
In deze PMB/Leerhuis publicatie #2 vindt u de weerslag van de seminars die wij in het cursusjaar 2010/2011 hebben georganiseerd, samen met de TU Delft, Faculteit Technische Bestuurskunde. Na de bij wijlen wat meer theoretische verkenningen in #1, die wij samen met Universiteit van Amsterdam, afdeling Sociale Geografie en Planologie ondernamen, was er dit jaar meer aandacht voor een praktische invalshoek. Dat referenten en co-referenten daarmee ook alle registers wisten open te trekken, heeft ons allemaal, docenten, referenten en publiek, aangenaam verrast. De sessies waren wederom bijzonder leerzaam. De opzet van de PMB/Leerhuisreeks om bij een thema een beschouwing vanuit de universitaire wereld te combineren met een beschouwing uit onze ambtelijke praktijk, blijkt en blijft vruchtbaar.

Dit jaar is er extra publiek aangeboord door gebruik te maken van de adressenlijst van de Gemeentelijke Kennisdag Ruimtelijke Sector. Hierdoor zijn er meer toehoorders van andere diensten en vooral van stadsdelen bereikt. Dat heeft de discussies verlevendigd. Door de lossere band met de Amsterdamse Universiteit waren er dit jaar minder studenten onder het gehoor. Dat is een gemis en dus jammer. Iets om volgend jaar weer aan te werken.

Ik wens u veel leesplezier met deze bundel.

Niko Koers, adjunct-directeur PMB
Verantwoordelijk voor het PMB/Leerhuis

Het boek is integraal te downloaden via: www.pmb.amsterdam.nl



Inleiding – Regels en gewoonten

Boodschap en werkelijkheid

Door Jeroen van der Heijden

De bouw. Uniek in elke zin van het woord. Het bouwen van gebouwen en infrastructuur is één van de meest vervuilende menselijke activiteiten die we kennen. Bouwwerken en infrastructuur hebben een onbeschrijflijke impact op ons dagelijks leven, onze cultuur en de geschiedenis die we ervaren. We wonen, werken, recreëren het grootste gedeelte van ons leven in of tussen gebouwen en zijn steeds meer afhankelijk van een goed werkende infrastructuur. De bouw levert ook een belangrijke bijdrage aan onze economie. En met de grote geldstromen die met het bouwen gemoeid zijn, spelen grote belangen op. Belangen die niet altijd rekening houden met wat goed is voor de maatschappij in den brede. Ten slotte lijken we na millennia bouwen te zijn vergeten dat bouwen een *trial and error* proces is. Bouwen is risico's nemen.

Om die risico's in te perken is de bouw sterk gereguleerd. De boodschap van die regels is vaak dat bouwen gemodelleerd kan worden en beheersbaar is. Niet alleen materialen en toepassingswijzen, maar ook het waar, wanneer en hoe te bouwen is in wetten en regels vastgelegd. Daarnaast is er sprake van minder harde regels. Bewoners zullen in de regel klagen als er een metrotunnel onder hun woning wordt aangelegd. Als er een incident plaatsvindt zal er in de regel een onderzoekscommissie worden ingesteld die volgens een min of meer geregelde procedure onderzoek zal doen. En, zoals alle professionals van het Project Management Bureau (PMB) van de gemeente Amsterdam weten, het is eerder regel dan uitzondering dat er dingen mis gaan in de bouw. De op papier geregelde boodschap komt vaak niet overeen met de grillige werkelijkheid.

Dit boekje bundelt een serie bijdragen over boodschappen, regels, werkelijkheid en gewoonten in de bouw en het management van de bouw. Formele regels en dagelijkse praktijk; politieke motivaties en voeten in het beton. Deze bijdragen volgen de lijn van de seminarreeks van het PMB in de periode 2010-2011, waarin wetenschappers en professionals hebben gesproken over duurzaam bouwen, onderzoekscommissies, politieke debatten en fatalisme in de bouw. De bijdragen roepen vragen op, zetten aan tot verder nadenken en bieden handvatten om te blijven werken aan de immer veranderende bouw.

Het operationaliseren van een politieke boodschap: regels en andere instrumenten

Als je een willekeurige voorbijganger op straat vraagt wat hij of zij van regelgeving vindt, zal het antwoord waarschijnlijk weinig positief zijn. Regels zijn lastig, regels beperken, regels belemmeren het gevoel van vrijheid. Waarom regelen we dan toch zoveel?

Een eerste antwoord op die vraag is eenduidig: regels zijn de operationalisatie van politieke boodschappen. Immers, het is eenvoudig om te zeggen dat een metrotunnel geen overlast en schade aan de stad zal veroorzaken, maar de uitvoering van die boodschap is lastig. Wat verstaan we precies onder overlast? Wat precies onder schade? Hoe zorgen we ervoor dat wat voor u geldt als overlast, ook voor de veroorzaker geldt als overlast? En hoe zorgen we ervoor dat wat vandaag wordt ervaren als schade, ook morgen zo nog wordt gezien? Regels zorgen hier voor rechtszekerheid en transparantie. Een manier om te communiceren over de manier waarop een politieke boodschap in de praktijk ten uitvoer wordt gebracht.

Een minder instrumenteel antwoord op de vraag vinden we in een boekwerk uit 1987 van Tom Burns en Helana Flam, *The Shaping of Social Organization*. In dit werk stellen de auteurs dat we regels nodig hebben om ons sociale handelen te vergemakkelijken. Regels bieden niet alleen beperking, ze bieden ook vrijheid. De vrijheid van veilig kunnen oversteken in de binnenstad. De vrijheid van het veilig kunnen bouwen en bewonen van een huis of kantoor. Als we geen gezamenlijke afspraken zouden hebben over hoe over te steken in drukke verkeerssituaties of hoe te bouwen, dan zou het al snel een chaos worden. Hoe charmant Mumbai ook is, voetgangers staan onderaan de rangorde van verkeersdeelnemers en hetzelfde geldt voor minder welgestelde inwoners in de woningmarkt. Ons dichtgeregelde landje is zo gek nog niet.

Het werk van Burns en Flam sluit dan ook mooi aan bij een centrale boodschap in een klassiek werk van Thomas Schelling (1960), *The Strategy of Conflict*. Schelling is om velerlei redenen befaamd, maar het hier relevante aspect van zijn werk is de idee van een *focal point* – een punt van focus, een punt om naar toe te werken. Schelling introduceert dit idee om aan te geven dat, wanneer bijvoorbeeld een politieke boodschap eenmaal is uitgesproken, deze een eigen leven zal gaan leiden. De boodschap wordt een punt om naar toe (of vandaan) te werken.

Regels bieden ook een *focal point*. Ze bieden zicht op hoe in een ideale situatie gehandeld dient te worden. Maar de werkelijkheid is vaak weerbarstig en lijkt weinig op die ideale situatie. Theoretisch zou die weerbarstige werkelijkheid in regels opgevangen kunnen worden, maar hoe meer variabelen in regelgeving worden beschouwd, hoe complexer de regels zullen worden. Regels zijn een instrument om een politieke boodschap te verwezenlijken, maar niet de enige. Regels kunnen immers ook tot tunnelvisie leiden wanneer deze te star zijn.

In dit boekje wordt stilgestaan bij een aantal andere (management) instrumenten die op een andere wijze een *focal point* bieden en ons handelen in de complexe werkelijkheid kunnen vergemakkelijken.

Duurzaamheid van de gebouwde omgeving

Duurzaamheid is 'hot'. Het predicaat duurzaam geeft al snel een goed gevoel. Vrijwel niemand is tegen duurzaam, toch? Maar al te vaak is duurzaam echter niet meer dan een groene 'finishing touch' van een verder regulier bouw- of ontwikkelingsproject. Een grasdak hier, gebruik van regenwater daar, of een helofytenfilter door 10 vierkante meter riet in een vijver te planten.

Meer duurzaam lijkt een holistische benadering van duurzaamheid. Daar kan op verschillende manieren invulling aan gegeven worden. Bijvoorbeeld het *cradle to cradle* (c2c) concept waarbij vanaf de initiatiefase tot aan de sloop van een bouwwerk duurzaamheid hoog in het vaandel staat. Een andere wijze is om de verschillende aspecten van duurzaamheid te beschouwen. Dit lijkt meer geschikt voor gebiedsontwikkeling. Jeroen van der Heijden staat in zijn bijdrage dan ook uitgebreid stil bij de verschillende aspecten van duurzaamheid in de gebouwde omgeving. Kern van zijn betoog is dat duurzaam bouwen méér is dan het plaatsen van een paar zonnecellen.

Een mooie tegenhanger van de bijdrage van Jeroen van der Heijden is de bijdrage van Ronald van Warmerdam. Waar Jeroen van der Heijden somber denkt over de mogelijkheden van duurzaam bouwen, is Ronald van Warmerdam erg positief. In zijn bijdrage gaat hij in op de (on)mogelijkheden van duurzaam bouwen en energie en komt met een drietal heldere aanbevelingen om vanuit energetisch oogpunt duurzamer te bouwen. In zijn visie zullen consumenten en beleidsmakers bewuster moeten kiezen voor een duurzame toekomst, zal de wetgeving moeten veranderen en zal de markt op een andere manier moeten gaan ontwerpen, produceren en rekenen.

Onderzoekscommissies en evaluatierapportages

Na vrijwel elk incident of bijna incident wordt er tegenwoordig een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld. Deze hebben tot doel om te analyseren wat er mis ging en lessen te trekken over hoe het een volgende keer beter kan. Deze lessen zijn vooral bedoeld voor de overheden die betrokken waren bij de incidenten. Gezien het keer op keer optreden van incidenten, lijkt het er echter niet op dat er geleerd wordt van de rapportages van deze commissies. In zijn bijdrage vraagt Ernst ten Heuvelhof zich af of het beperkte leervermogen mogelijk niet alleen aan de overheid ligt, maar misschien ook aan de

onderzoekscommissies zelf. Om deze vraag te beantwoorden gaat hij op zoek naar een aantal patronen van analyseren, die commissies vaak hanteren en die leerprocessen mogelijk kunnen blokkeren. De Noord/Zuidlijn, en de onderzoekscommissie (Limmen) daaromtrent, staat centraal in deze bijdrage.

De bijdrage van Alexandra van Olst en Michel van Gelder sluit naadloos aan op de bijdrage van Ernst ten Heuvelhof. Intrigerend aan deze bijdrage zijn de tien geformuleerde lessen uit sessies met de burge-meester over grote projecten als de Noord/Zuidlijn, de Zuidas en IJburg. Waardevolle lessen uit de praktijk om politieke boodschappen ten uitvoer te kunnen brengen. En waardevolle lessen om een brug te slaan tussen boodschap en werkelijkheid. Lessen die niet beogen om bestuurders in een keurslijf te dwingen, maar lessen die voer voor discussie bieden.

Politiek en publieke percepties: framing

Over elk onderwerp kan op verschillende wijze worden gesproken. De manier waarop beleidsmakers, politici, de media en burgers over onderwerpen praten, is vaak verschillend. Wel beïnvloeden ze elkaar. Over een bouw-gerelateerd incident kan door een beleidsmedewerker van de afdeling Bouw en Woningtoezicht worden gesproken als onoverkomelijk. Het is onmogelijk om met de bestaande personele bezetting elk bouwwerk 100% te controleren. Dat staat ook in het handhavingbeleidsplan. Een politicus uit de oppositie in de gemeenteraad kan het voorbeeld aangrijpen als het zoveelste bewijs van onbekwaamheid van de gevestigde politieke orde in de stad. Het incident kan worden aangegrepen als druppel die de emmer doet overlopen. Met een kernachtige boodschap kan de politicus de essentie van het probleem samenvatten. In vakjargon heet dit *framing*.

Framing kan worden beschouwd als politieke marketing. Een juist gekozen frame kan het politieke debat bepalen en van invloed zijn op het maatschappelijke debat. Een bouw-gerelateerd incident als zoveelste voorbeeld van een falende overheid, zal de afstand tussen burger en overheid nog meer vergroten. Dat kan weer van grote invloed zijn op de beleidsdiscussie. Maar hoe ga je als projectmanager om met framing door beleidsmakers, politici, media en burgers? In zijn bijdrage gaat Hans de Bruijn in op deze vraag. Aan de hand van praktijkvoorbeelden beschouwt hij verschillende strategieën waarmee projectmanagers zouden kunnen omgaan met framing.

Lubbert Hakvoort gaat in zijn bijdrage in op de wijze waarop een bestaand frame voor Almere (geplande groei, hoge woningdichtheid)

is gereframed naar een nieuw frame van organische groei waarbinnen de nadruk ligt op de ruimte die Almere toekomstige bewoners te bieden heeft. Reframing is hier ingezet om in te spelen op een veranderende werkelijkheid waarbinnen de aanvankelijke politieke boodschap niet meer paste. Hierin vinden we weer een waardevolle les: wanneer boodschap en werkelijkheid niet meer op elkaar aansluiten, is het niet de werkelijkheid die zal moeten worden aangepast, maar de boodschap. Een nieuwe boodschap kan immers een nieuw *focal-point* bieden.

De onmacht van de overheid

De praktijk leert dat veel grote projecten, zoals bijvoorbeeld de Noord/Zuidlijn, niet binnen het geraamde budget en binnen de geplande tijd gerealiseerd kunnen worden. Burgers bekritisieren deze projecten of reageren onverschillig, wat een aangetast vertrouwen in de overheid verraadt. Maar hoe kunnen overheden het best omgaan met deze kritiek of onverschilligheid? Kunnen ze beter stoppen met megaprojecten, of zal er een andere boodschap geventileerd moeten worden?

In hun bijdrage gaan Michel van Eeten en Martijn Leijten in op de ervaren gevoelens van onmacht en de wijze waarop de overheid hier mee om zou kunnen gaan. Ze pleiten voor het erkennen van de onmacht en het doorbreken van een bestaand politiek taboe. Door de mogelijkheid van falen te erkennen, kan onmacht in macht worden omgezet. Acceptatie van mogelijk falen vraagt om een zoektocht naar mogelijke oplossingen. Oplossingen die niet tot meer regels, maar tot alternatieve oplossingsrichtingen kunnen leiden.

Hans Gerson zet daar zijn verhaal vanuit de praktijk tegenover. Hij vindt de gebezigde term 'fatalisme' te sterk. Bij de vraag of bestuurders de bouw of aanleg van een groot project moeten heroverwegen, zouden zij gewoon wat meer realisme aan de dag moeten leggen. Als de risico's of onzekerheden te groot zijn, moet dat kunnen leiden tot afstel of uitstel van het project. Maar het bestuur van een stad als Amsterdam moet er wat hem betreft ook voor waken niet al te risicomidend te worden.

Van tunnelvisie naar fluïde focal point

Zoals ook Ronald Warmerdam in zijn nawoord constateert: de verschillende bijdragen in deze bundel verschillen van karakter, maar beschouwen allen de spanning tussen politieke boodschap en dagelijkse werkelijkheid. De verschillende bijdragen benadrukken dat een politieke boodschap niet tot een starre tunnelvisie mag leiden, maar dat het een fluïde *focal point* biedt. Het geeft een richting om naar toe

te werken, maar als tussen het moment van uitspreken van de boodschap en mogelijke realisatie van de boodschap een alternatieve route beter blijkt, zal ruimte moeten bestaan deze route te nemen.

Voor duurzaam bouwen geldt, dat we nu niet kunnen inschatten wat over tien jaar als duurzaam wordt beschouwd. Het *focal point* is dat er duurzamer gebouwd zal moeten worden. Voor onderzoekscommissies en hun rapportages geldt, dat deze een *focal point* bieden voor toekomstig handelen om incidenten te voorkomen, maar dat de goede lessen uit het verleden niet aan de kant moeten worden gezet. Voor framing geldt dat er politieke ruimte dient te bestaan om een bestaand frame, een *focal point* in zichzelf, aan veranderende omstandigheden aan te passen. Voor grote infrastructurele projecten geldt de centrale les wellicht het meest: het *focal point* is duidelijk, maar de lange weg naar de uiteindelijke realisatie van een infrastructureel project vraagt om flexibiliteit en bijsturing van het *focal point*.

Met de verschillende bijdragen hopen de schrijvers van deze bundel u uitdagende inzichten te geven in theorie en praktijk. Het PMB is een belangrijke schakel tussen politieke boodschap en beleidspraktijk. Het zijn dan ook de mensen binnen het PMB die er bij opblijven dat politieke boodschappen niet verworden tot starre, in beton gegoten regels.

Literatuur

- Burns, T. R., & Flam, H. (1987). *The Shaping of Social organization. Social Rule System Theory with Applications*. London: Sage Publications.
- Schelling, T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.





Eerste seminar
14 oktober 2010

Duurzaamheid van de gebouwde omgeving

Jeroen van der Heijden
Ronald van Warmerdam

Duurzaamheid van de gebouwde omgeving

Positieve geluiden na enig pessimisme

Duurzaam bouwen. Een onderwerp dat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staat. Maar wat is dat nou eigenlijk, duurzaam bouwen? En waarom is het zo moeilijk om het in regels te vatten?

Door Jeroen van der Heijden

Al jarenlang wordt er gedebatteerd over de term duurzaam bouwen. Een veelgebruikte definitie, hoewel die duurzame *ontwikkeling* betoef, komt uit het Brundtlandrapport van de Verenigde Naties (1987). Duurzame ontwikkeling wordt hierin verwoord als (mijn vertaling):

‘Ontwikkeling die in de behoeften van de huidige generatie voorziet, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien.’

Niemand zal tegen deze stelling zijn, maar wat moeten we daar nu mee? Het is vrijwel onmogelijk om de behoeften van onze huidige generatie(s) te verwoorden, laat staan die van toekomstige generaties. Dus hoewel deze definitie veelvuldig wordt aangehaald, heel bruikbaar lijkt ze niet. Een definitie die dichterbij duurzaam bouwen komt, staat in een rapportage van het *Conseil International du Bâtiment* (CIB; de Internationale Raad voor het Bouwen) uit 1994. Hierin wordt duurzaam bouwen verwoord als (zie Kibert, 2008; mijn vertaling):

‘Het creëren en operationaliseren van een gezonde gebouwde omgeving, gebaseerd op efficiënt gebruik van hulpbronnen en ecologisch ontwerp.’

Wederom. Een reeks zeer lovenswaardige woorden op een rij, maar ook deze definitie lijkt weinig bruikbaar in het denken en, vooral, communiceren over duurzaam bouwen. Een meer bruikbare definitie om daadwerkelijk te kunnen denken en communiceren over duurzaam bouwen met verschillende partijen staat in een relatief recente rapportage van de *EU Taskforce on Sustainable Construction* (2007). In deze rapportage wordt duurzaam bouwen beschreven als (mijn vertaling):

‘Een dynamiek van ontwikkelaars van nieuwe producten en materialen (de bouwindustrie, de toeleverende industrie en andere relevante *partijen*) die gericht is op duurzame ontwikkeling. Hierbij worden ecologische, socio-economische en culturele *uitgangspunten* in acht genomen. Duurzaam bouwen betreft een aantal aspecten, zoals het ontwerp en management van gebouwen en bouwonderdelen, materiaalkeuze, bouwprestaties, de interactie tussen bouwwerken en hun gebouwde omgeving en economische ontwikkelingen. Verschillende *benaderingen* kunnen worden gekozen, afhankelijk van de socio-economische context. In sommige landen zal de voorkeur worden gegeven aan het gebruik van hulpbronnen (energie, materiaal, water, landgebruik), terwijl in andere landen sociale in-/uitsluiting of economische cohesie als belangrijkere factoren zullen worden gezien.’

Deze wat lange definitie, of misschien past het woord ‘beschrijving’ beter, heeft in mijn perceptie een aantal sterke punten – ik heb deze in de definitie gecursiveerd. Om te beginnen wordt duurzaamheid niet gezien als iets dat door één individuele partij (bijvoorbeeld de overheid – hoewel specifiek de overheid niet wordt genoemd in deze definitie) kan worden gerealiseerd. Duurzaamheid kan alleen worden gerealiseerd als verschillende partijen samenwerken. Daarnaast wordt duurzaam bouwen niet gezien als slechts ‘groen’ of ecologisch bouwen. Duurzaam bouwen wordt in een bredere context van maatschappelijke en economische uitgangspunten en ontwikkelingen geplaatst. Men kan zich immers afvragen hoe duurzaam een gebouw is, dat zonnepanelen op het dak heeft die in lagelonenlanden onder erbarmelijke omstandigheden zijn gemaakt. Ten slotte wordt de fysieke en institutionele context in acht genomen. Niet alleen fysieke omstandigheden, zoals het aantal uren zon in Nederland, maar ook institutionele omstandigheden zoals de vanzelfsprekendheid van groene partijen in de politiek zijn immers van invloed op de haalbaarheid van een duurzame oplossing.

In de rest van deze bijdrage zal ik eerst stilstaan bij de gedachte dat duurzaam bouwen meer is dan ‘groen’ of ecologisch bouwen. Ik behandel achtereenvolgens de ecologische, economische en sociale component uit de definitie en beschouw deze telkens op macro en micro niveau. Doel van deze exercitie is handvatten te geven aan de term duurzaam bouwen. Hierbij baseer ik me op een rapportage over een onderzoek naar regelgeving rondom duurzaam bouwen in de EU (Vermande en Van der Heijden, 2011). Na deze uiteenzetting van de verschillende componenten van duurzaam bouwen, zal ik stilstaan bij de vraag waarom het zo moeilijk is om duurzaam bouwen te regelen. Aangezien dit tijdens de presentatie leidde tot enig mineur, zal ik deze bijdrage afsluiten met enkele positieve gedachten.

1. Duurzaam bouwen, wat is dat eigenlijk?

Duurzaam bouwen gaat verder dan een grasdak of zonnepaneel aan de gevel. In het huidige denken over duurzaam bouwen wordt steeds meer gesproken over een holistische visie die naast ecologische aspecten ook economische en sociale aspecten omvat. Maar hoe ziet zo een holistische visie er eigenlijk uit?

1.1. Ecologische duurzaamheid

Binnen de literatuur en in de praktijk staat ecologische duurzaamheid centraal. Heel verwonderlijk is dit niet. Immers, in vrijwel alle klimaatdebatten in politiek en media staat het terugdringen van CO₂, het herstellen van de ozonlaag, het verminderen van afvalstromen

en het verbeteren van het natuurlijke milieu centraal. Kijken we naar de gebouwde omgeving, dan kunnen we ecologisch duurzaam beschouwen op bouwwerkniveau en stadsniveau.

1.1.1. Bouwwerkniveau

Op het gebied van het bouwwerkniveau richt ecologische duurzaamheid zich op zowel het gebruik van bouwwerken als het bouwen zelf:

- Energiegebruik; Hierbij wordt vooral gekeken naar energieprestatie van een bouwwerk of bouwdeel en de herbruikbaarheid van energie. Specifieke onderdelen waar de aandacht op gevestigd wordt, zijn bijvoorbeeld isolatie en gebouwinstallaties.
- Water; Centraal staat het watergebruik van een bouwwerk en zijn gebruikers en de mogelijkheden om water te conserveren. Een specifiek onderdeel van aandacht is bijvoorbeeld de watermetering. Heldere en duidelijke interpreteerbare metering kan een verandering in het watergebruik van de bewoners van een bouwwerk tot gevolg hebben.
- Afval productie; Naast het terugdringen van afval door gebruikers van bouwwerken staat het terugdringen van afval gedurende het bouwproces centraal. Met bouwers kan bijvoorbeeld de afspraak worden gemaakt dat afvalmateriaal zoveel mogelijk wordt hergebruikt op de bouwplaats zelf – bijvoorbeeld verpakkingshout in verloren bekisting.
- Emissie van verontreinigende gassen; Hierbij staat het terugdringen van bijvoorbeeld CO₂ en Cfk's centraal. Uiteindelijk doel is het terugdringen van het broeikaseffect.
- Gebruik grondstoffen; Evenals bij afvalproductie staat ook hier het terugdringen van materiaalgebruik centraal. Daarnaast richt dit onderdeel zich op herbruikbaarheid. In hoeverre kunnen bouwmaterialen aan het eind van de technische of economische levensduur worden gebruikt voor andere doeleinden?

1.1.2. Omgevingsniveau

Op omgevingsniveau richt ecologische duurzaamheid zich op fysieke stedenbouwkundige aspecten en de interactie tussen de gebouwde en de natuurlijke omgeving.

- Energiegebruik; ook op het gebied van omgevingsniveau staan aspecten als energiegebruik en hergebruik van energie centraal. Een specifiek onderdeel waar de aandacht op gevestigd kan worden, is bijvoorbeeld de bezonning van een bouwwerk of een groep bouwwerken.

- Watergebruik; op stedenbouwkundig niveau kan waterbesparing bijvoorbeeld worden gerealiseerd door gebruik te maken van grijs water, of door groenvoorzieningen zo in te richten dat deze weinig waterafhankelijk zijn.
- Afvalproductie; hierbij richt de aandacht zich vooral op het verzamelen van huishoudelijk afval: zijn er voldoende afvalpunten, hoe zijn deze bereikbaar, en worden bewoners en andere gebruikers gemotiveerd tot recycling?
- Gebruik grondstoffen; evenals op gebouwniveau kan de vraag worden gesteld of een bepaalde inrichting van de openbare ruimte met minder materiaal kan worden gerealiseerd. Daarnaast staat de fysieke duurzaamheid van deze materialen centraal: kunnen ze tegen een stootje?
- Biodiversiteit; bouwwerken hebben hoe dan ook impact op de lokale flora en fauna. Binnen het onderdeel biodiversiteit staat het behoud van deze lokale flora en fauna centraal.

1.2. Economische duurzaamheid

Waar ecologische duurzaamheid veelvuldig wordt genoemd in de literatuur en veelvuldig in regelgeving is terug te vinden, lijkt er minder aandacht te zijn voor economische duurzaamheid. Toch is het raadzaam om in de communicatie over duurzaamheid ook rekening te houden met economische duurzaamheid van bouwgerelateerde oplossingen. Immers, als een hoogstaand ecologische oplossing niet economisch duurzaam is, lijkt de haalbaarheid van de oplossing problematisch. De allocatie van arbeid of bouwmaterialen speelt hier bijvoorbeeld een rol. Om weer terug te komen op de zonnecellen uit lagelonenlanden: hoe duurzaam is het om deze eerst naar Nederland te verschepen om ze vervolgens door Poolse arbeiders (die met enige regelmaat tussen Polen en Nederland pendelen) op daken te laten monteren? Economische duurzaamheid kan worden beschouwd op het niveau van (gebouw)locatie en het bouwproces.

1.2.1. Locatie

Op het niveau van (gebouw)locatie richt economische duurzaamheid zich vooral op stedenbouwkundige vraagstukken:

- Gemengd grondgebruik; In Nederland lijkt er op het gebied van gemengd grondgebruik nog een wereld te winnen. Veel kantoorterreinen worden niet gebruikt buiten kantooruren, terwijl veel woonwijken tijdens kantooruren uitgestorven zijn. Een meer intensief ruimtegebruik zou ruimte kunnen vrijlaten voor natuurontwikkeling en bespaart kosten voor

bijvoorbeeld het toegankelijk maken van weinig intensief gebruikte gebieden.

- Dichtheid van de bebouwing; Het spreekt voor zich dat een hoge dichtheid van bebouwing economisch rendabel kan zijn. Vanuit duurzaamheidsoogpunt wordt vooral gekeken naar de voordelen die een hoge dichtheid heeft op het intensief gebruik kunnen maken van transport en servicemogelijkheden (riool, water en elektranetwerken, etc.).
- Aanpasbaarheid van bebouwing; Door vergrijzing en verdergaande mogelijkheden tot telewerken krijgt de aanpasbaarheid van bebouwing steeds meer aandacht. Duurzaamheid gaat immers verder dan het hier en nu. Ook in de toekomst zullen de bouwwerken van nu een functie moeten kunnen vervullen. Denken in termen van aanpasbaarheid kan hier aan bijdragen.

1.2.2. Bouwproces

Op het niveau van het bouwproces richt economische duurzaamheid zich het bouwproces zelf en op de allocatie van mensen en materiaal:

- Effectiviteit en efficiëntie van het bouwproces; Ik heb het al eerder aangehaald: hoe duurzaam is een ecologisch bouwwerk, als er tijdens het bouwen veel energie of materiaal wordt verspild? Het eindproduct mag dan een hoge mate van duurzaamheid uitstralen, de weg er naar toe des te minder. Het is bij bouwprojecten die als 'duurzaam' worden ontwikkeld dan ook raadzaam om met bouwers en ontwikkelaars te kijken naar de wijze waarop het bouwproces duurzaam is georganiseerd.
- Gebruik van lokale arbeid; Een voorbeeld van het duurzaam organiseren van een bouwproces is het gebruik maken van lokale arbeid. Een bouwproject kan als stageplek dienen voor een lokaal ROC of een aantal herintreders betrekken bij het bouwen. Op deze manier wordt aan mensen de kans geboden om zich verder te ontwikkelen en kan worden bespaard op het laten reizen van arbeidskrachten.
- Gebruik van lokale materialen; Een ander voorbeeld van het duurzaam organiseren van een bouwproces is het gebruik maken van lokale materialen. Hoe mooi een Fins berkenhoutenvloer ook mag zijn, een vloer van lokaal hout heeft minder kilometers afgelegd naar de uiteindelijke bestemming. Daarnaast hebben de bomen waar de vloerdelen van gemaakt zijn aanvankelijk op lokaal niveau CO₂ opgeslagen.
- Ethisch bouwen; Het spreekt voor zich: de partijen in de bouwkolom dienen zich ethisch te gedragen. Maar zijn we ons ook bewust van het gedrag van partijen buiten ons blikveld? Waar

komen bouwproducten vandaan? Wie hebben deze gemaakt? Onder welke omstandigheden? Welke offers zijn er elders gebracht om het ons in Nederland naar de zin te maken?

1.3. Sociale duurzaamheid

Naast ecologisch en economische duurzaamheid, lijkt er binnen het duurzaamheidsdebat ook steeds meer aandacht te worden gegeven aan de sociale aspecten van duurzaamheid. Deze sociale aspecten zijn onder te verdelen naar het niveau van mens en maatschappij.

1.3.1. Mens

Op het menselijk niveau richt sociale duurzaamheid zich vooral op de interactie tussen bouwwerk en mensen:

- Veiligheid en gezondheid van een bouwwerk; Hierbij wordt vooral gekeken of het gebruik van een bouwwerk niet leidt tot gevaarlijke of ongezonde situaties. In Nederland bestaat veel bouwregelgeving op dit gebied. Echter, innovatieve ecologisch duurzame oplossingen zullen uiteraard ook aan de eisen op het gebied van veiligheid en gezondheid moeten voldoen.
- Leefruimte per individu; De psychische gezondheid van mensen kan mogelijk worden beïnvloed door de hoeveelheid leefruimte die ze hebben. Gelijktijdig lijkt dit onderdeel te conflicteren met de eerder genoemde dichtheid van de gebouwde omgeving.
- Bescherming tegen water en wind; Het spreekt voor zich dat een gebouw dient te beschermen tegen weer en wind. Echter, zoals reeds aangehaald onder 'veiligheid en gezondheid': bij de toepassing van innovatieve oplossingen uit het oogpunt van ecologische duurzaamheid zullen ook meer traditionele aspecten, zoals deze, in het oog moeten worden gehouden. Het idee van ecologisch duurzaam bouwen moet niet verblindend gaan werken.
- Binnenklimaat; Ook hier zien we een conflict: waar het binnenklimaat van een bouwwerk optimaal kan worden aangestuurd door centrale installaties, lijken mensen behoefte te hebben aan het zelf kunnen regelen van het binnenklimaat. In de praktijk kan bijvoorbeeld een afweging gemaakt moeten worden tussen een technisch en economisch optimale gebouwinstallatie en de impact op zieke gebruikers van dat bouwwerk door een sick-building-syndroom.
- Daglichttoetreding; Productiviteit, welzijn en daglicht lijken hand in hand te gaan. Om koeling van bouwwerken in de zomer te minimaliseren, wordt de daglichttoetreding zoveel mogelijk

beperkt, wat leidt tot minder raamoppervlak, wat weer de productiviteit en het welzijn kan aantasten. Ook hier zien we weer een conflict tussen de verschillende aspecten die tezamen duurzaam bouwen typeren.

1.3.2. Maatschappij

Op het niveau van de maatschappij als geheel richt sociale duurzaamheid zich vooral op de directe omgeving van het gebouw en bouwwerken:

- Informatievoorziening tijdens de bouw; Bouwwerkzaamheden hebben een grote impact op hun directe omgeving. Vanuit de sociale duurzaamheidsgedachte is het van belang om voorafgaand aan en gedurende de bouw zorg te dragen voor een juiste informatievoorziening naar de bewoners en andere gebouwgebruikers in de directe omgeving van de bouwwerkzaamheden.
- Lokale voorzieningen, o.a. groen en recreatie; Deels in lijn met de gedachte om meer gemengd te bouwen, richt de aandacht binnen dit onderdeel zich op het voldoen aan de behoefte van gebouwgebruikers op lokaal niveau – bijvoorbeeld, een supermarkt, groenvoorziening of school in de buurt. Lokale voorzieningen kunnen bijdragen aan een vermindering van (auto)kilometers.
- Voorzien in woningen naar wens, o.a. gemengd woningaanbod (huur/koop); Veel buurten kennen een monotone opbouw: alle woningen zijn koop, of huur – en dan ook vaak nog in een bepaalde prijsklasse. Binnen de literatuur worden vraagtekens gezet bij deze realiteit. Het is niet volledig duidelijk of een monotone buurt bijdraagt aan sociale segregatie of niet. Wel lijkt een gemengde buurt noodzakelijk om voldoende middelen vrij te maken om een gevarieerd aanbod van voorzieningen te bieden.
- Aansluiting op de omgeving (buurten, groen); Door buurten op fiets- en wandelvriendelijke wijze op elkaar en op groenvoorzieningen aan te sluiten, worden mensen gestimuleerd om de auto te laten staan.

2. Duurzaam bouwen, hoe regel je dat?

Nu ik in sneltreinvaart inzicht heb gegeven in de vele aspecten die duurzaam bouwen behelzen, ga ik in op de tweede centrale vraag van dit essay: waarom is het zo moeilijk om duurzaam bouwen in regels te vatten? Om een antwoord te vinden op deze vraag zullen we het voorafgaande moeten combineren met de specifieke kenmerken van de bouw. Ik ga hierbij te rade in de bestuurskundige literatuur.

Het eerste wat opvalt als we terugblikken op bovenstaande uiteenzetting is de grote hoeveelheid conflicterende uitgangspunten. Een onderwerp als een hoge gebouwdichtheid conflicteert waarschijnlijk met aspecten zoals voldoende daglichttoetreding en voldoende leefruimte per individu. Wanneer we streven naar duurzaam bouwen zullen we dan ook niet moeten proberen om alle bovenstaande onderdelen maximaal te realiseren. Het overzicht kan het best worden gezien als een checklist waarbinnen op zoek kan worden gegaan naar optimale combinaties van verschillende aspecten.

2.1. Gefragmenteerde aanbodzijde

Behoudens deze soms conflicterende uitgangspunten van duurzaam bouwen, zijn de bouwsector en de gebouwde omgeving vanuit bestuurskundig oogpunt uitermate problematische vraagstukken. Er is sprake van een zeer gefragmenteerd aanbod van bouwwerken. Enerzijds kan onderscheid gemaakt worden naar het type bouwwerken, zoals woningen, kantoren, scholen, bruggen, en wegen. Anderzijds kan onderscheid gemaakt worden in de gefragmenteerdheid van de bouwkolom. Er zijn architecten, aannemers, constructeurs, projectontwikkelaars, toeleverende industrie, etc. Niet alleen is er sprake van horizontale fragmentatie (beroepsgroepen) er is ook sprake van verticale fragmentatie: veel architecten, aannemers, constructeurs, etc., zijn gespecialiseerd in een bepaald type bouwwerk. Het grote probleem van deze fragmentatie is dat het zeer lastig is om regels zodanig op te schrijven dat ze op alle situaties en alle personen van toepassing zijn. Daarnaast leidt deze grote fragmentatie onherroepelijk tot definitiekwesties, de onmogelijkheid van het vinden van consensus over duurzaamheidsgerelateerde onderwerpen en versnippering van aandacht en belangen: wat voor de één de oplossing is, is voor de ander een probleem.

2.2. Gefragmenteerde vraagzijde

Een tweede complexiteit is de grote gefragmenteerdheid van de vraag om bouwwerken. Grofweg kunnen we onderscheid maken in professionals en leken. Professionals in de bouw zijn partijen die vaak te maken hebben met bouwactiviteiten. Denk aan professionele ontwikkelaars, pensioenfondsen, woningcorporaties, etc. Deze partijen weten vaak erg goed wat ze willen, zijn betrokken in relatief grote bouwactiviteiten en kunnen vanuit reputationeel oogpunt baat hebben bij duurzame bouwwerken – bijvoorbeeld om een voorbeeld te stellen. Leken in de bouw zijn vooral huiseigenaren. Zij zijn incidenteel betrokken bij bouwactiviteiten, weten vaak de weg niet in de bouwregelgeving, zijn betrokken bij relatief kleine bouwactiviteiten en zullen eerder vanuit persoonlijke betrokkenheid met ‘het milieu’ of vanuit kostenover-

weging kiezen voor een duurzame bouwactiviteit – bijvoorbeeld een aantal zonnecellen op het dak om de energierekening te drukken. Deze twee groepen ‘vragers’ hebben een ander type regelgeving nodig. Waar de professionals vooral vragen om ruimte om te kunnen innoveren, zullen de leken vooral behoefte hebben aan duidelijkheid: ‘Kan dit wel of niet?’, versus: ‘Mag dit wel of niet?’ Dit vraagt om twee typen regelgeving. Prestatie-eisen om professionals ruimte te geven en heldere prescriptieve-eisen om leken duidelijkheid te geven. De combinatie van prestatie-eisen en prescriptieve-eisen leidt echter niet alleen tot een grote hoeveelheid regels, er bestaat ook een grote kans op discrepanties tussen de twee typen.

2.3. Conflicterende belangen

Een volgende complexiteit in de bouw is de grote hoeveelheid conflicterende belangen. Daar waar de overheid in middellange en lange termijnen denkt als het duurzaam bouwen betreft, zullen veel bouwers en gebouweigenaren in korte termijnen denken. Hier zien we deels waarom de definitie uit het Brundtland-rapport zo moeilijk is: voor een bouwer en gebouweigenaar zal het van groot belang zijn dat de investering in afzienbare tijd wordt terugverdiend; voor de overheid is het vooral van belang dat duurzaamheid op langere termijn gerealiseerd wordt. Daarnaast kent de bouw een specifieke problematiek: huurders. Daar waar woningeigenaren op middellange termijn hun investering in een verduurzaming van een woning terug kunnen verdienen, zit dit er voor huurders niet in. Voor veel huurders zal een lage huur in een minder duurzaam gebouw prevaleren boven een hoge(re) huur in een duurzamer gebouw.

2.4. Levensduur versus rechten

Een vierde specifiek probleem van bouwwerken is de combinatie van lange levensduur en verworven rechten. Onderwerpen die in de jaren '60 nog niet op de milieugenda stonden, prevaleren tegenwoordig – bijvoorbeeld energieprestatie. Bouwwerken uit de jaren '60 worden mondjesmaat aangepast aan de huidige eisen ten aanzien van duurzaam bouwen, maar aanpassing van deze bouwwerken kan niet of moeilijkzaam worden afgedwongen. Daarbij is de vervangingsgraad van de gebouwde omgeving zeer laag. Jaarlijks wordt ongeveer één procent toegevoegd aan de bestaande gebouwde omgeving. Voordat een nieuwe duurzaamheidsmaatregel breed effect zal hebben, zijn we decennia verder. De bestaande bouw lijkt veel kansen te bieden om de gebouwde omgeving te verduurzamen.

2.5. Locatie

Een laatste specifiek probleem van bouwwerken is dat ze locatie-

gebonden zijn. Een duurzame oplossing in Spanje hoeft niet per se effect te hebben in Nederland en visa versa. Sterker, een oplossing die werkt in Groningen kan tegengestelde effecten hebben in Amsterdam. Een generieke set regels op het gebied van duurzaam bouwen is daarmee een complex vraagstuk. Regels lijken echter noodzakelijk om mensen aan te zetten om daadwerkelijk duurzamer te gaan bouwen.

3. Moeten we het bijtje er dan maar bij neer gooien?

De grote hoeveelheid geschetste problemen biedt een wat neerslachtig beeld. Regelgeving op het gebied van duurzaamheid lijkt nodig om daadwerkelijk duurzaam bouwen te kunnen afdwingen. Echter, het zal zeer lastig zijn om die regelgeving op te stellen. Gelukkig zijn er andere oplossingen dan regelgeving. In deze afsluitende paragraaf zal ik daar op ingaan.

3.1. Malmö, Zweden

Eén van de meest vooruitstrevende duurzaam bouwen projecten in de wereld is de stad Malmö in Zweden (ca. 300.000 inwoners): per 2020 zal de stad klimaat neutraal zijn en per 2030 zal de stad alleen nog gebruik maken van hernieuwbare energie. Het project is aangejaagd door een Europese woningbouwtenoonstelling in 2001. Het aanvankelijke idee om 800 duurzame woningen te bouwen is uitgerold over de hele stad. Verschillende werkgroepen (waarin bewoners, gemeente en industrie zijn vertegenwoordigd) werken nauw samen om de doelstellingen voor 2020 en 2030 te halen. De kracht van dit project lijkt specifiek te zijn gelegen in deze nauwe samenwerking tussen verschillende partijen. Daarnaast lijkt dit project in een fase van zelfversterkende effecten te zijn beland: men kan voortborduren op eerdere successen in bepaalde delen van de stad en deze verder implementeren en vernieuwen in andere delen van de stad. Er lijkt voldoende kritische massa te zijn bij zowel politiek, burgers als industrie om daadwerkelijk aan de slag te gaan met duurzaam bouwen.

3.2. Olympic Parc, Londen, UK

Een project dat een vergelijkbare ontwikkeling zou kunnen door-maken is het thans in ontwikkeling zijnde Olympic Parc in Londen. Kort samengevat: het hele terrein van de Olympische Spelen van 2012 wordt ontwikkeld conform een aantal duurzaamheidscriteria. Ook hier zien we weer een nauwe samenwerking tussen industrie en poli-tiek om de gestelde doelen te halen. Daarnaast zijn er niet alleen plan-nen gemaakt om het terrein van de Olympische Spelen 2012 duur-zaam te ontwikkelen, er zijn ook plannen om het terrein na de Spelen duurzaam te kunnen blijven gebruiken als woon- en kantoorgebied.

Het project zou net als de aanvankelijke tentoonstelling in Malmö kunnen worden doorgezet in de rest van Londen.

3.3. Vrijwillige certificering

Een andere oplossing is vrijwillige certificering van duurzame bouw-projecten. Momenteel lijken twee certificaten leidend: BREEAM (in Europa) en LEED (in de VS). Deze certificaten zijn ontstaan uit een marktbehoefte om te kunnen aangeven *dat* een bouwwerk duurzaam is en *hoe* duurzaam het bouwwerk is vergeleken met andere bouw-werken. BREEAM en Leed volgen beide een eigen set criteria op basis waarvan de duurzaamheid van het ontwerp, de uitvoering en het gebruik van een bouwwerk kan worden getoetst. De mate waarin aan deze criteria wordt voldaan, bepaalt het 'duurzaamheidsniveau' van het bouwwerk. Dit niveau wordt vervolgens op een certificaat afge-drukt en dat geeft de gebouweigenaar een marketingtool om zijn gebouw te profileren als duurzaam. Kenmerkend aan beide certificaten is dat er sprake is van private regelgeving die *naast* de publieke bouw-voorschriften bestaat. In de VS lijkt er een trend gaande van het incor-poreren van de regelgeving achter LEED in gemeentelijke bouwver-orderingen (Schindler, 2010).

3.4. Duurzame hypotheek

Een laatste voorbeeld dat ik wil noemen, zijn duurzame hypotheek en in Duitsland. Hier krijgen klanten van bepaalde banken korting op hun hypotheek als ze deze inzetten voor het verduurzamen van een bestaande woning of een nieuwe duurzame woning bouwen. Dit aan-vankelijk door private banken opgezette systeem drijft op de gedachte, dat duurzaam bouwen een groeimarkt is en dat meer en meer mensen hun woning willen verduurzamen of een nieuwe duurzame woning willen bouwen. Om effectief in dit deel van de markt te kunnen opereren wordt vervolgens korting gegeven aan een specifieke groep klanten. Bijkomend voordeel voor de banken is dat ze een imago van betrokkenheid met het natuurlijke milieu opbouwen.

Hoe verder?

In deze bijdrage heb ik kort stilgestaan bij twee aspecten die het mijns inziens zo verschrikkelijk moeilijk maken om duurzaam bouwen in de praktijk te brengen. Enerzijds is het vrijwel onmogelijk om tot een eenduidige definitie en alomvattende set criteria te komen voor het concept duurzaam bouwen. Anderzijds, en gerelateerd, is het vrijwel onmogelijk om duurzaam bouwen in formele regels te gieten.

Gelukkig zien we steeds meer voorbeelden van duurzaam bouwen in de praktijk die deze problematiek hebben weten te overwinnen.

De overeenkomsten in al deze projecten lijken *netwerken* van betrokken partijen. Juist de complexiteit van duurzaam bouwen vraagt om samenwerking, overleg en consensus. Traditioneel overheidssturen lijkt binnen duurzaam bouwen eerder averechts te zullen werken, dan effect te sorteren. Voor u als bouwproject- en bouwprocesmanager lijkt er dan ook een belangrijke rol weggelegd om binnen duurzaam te bouwen projecten als netwerkmanager te opereren. Zorg ervoor dat u verschillende partijen bij elkaar weet te brengen, die samen de ambitie hebben om een project daadwerkelijk duurzaam te realiseren. Wees flexibel genoeg om lokale en organisatorische kenmerken in de duurzaamheidgedachte van dit netwerk te incorporeren. En meest van al: blijf u bewust van de breedte en diepgang van de term duurzaam bouwen. Het is moeilijk, of misschien wel onmogelijk, om duurzaam bouwen ‘goed’ te doen – de breedte en diepte van de term maakt echter dat u, gewapend met een brede blik en aandacht voor de belangen en wensen van de verschillende partijen in het netwerk, het ook niet snel ‘fout’ zult doen.

Literatuur

- Brundtland, G. H., & Khalid, M. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York: United Nations.
- EC Task Force on Sustainable Construction. (2007). Accelerating the Development of the Sustainable Construction Market in Europe. Brussel: European Commission.
- Kibert, C. T. (2008). *Sustainable Construction. Green Building Design and Delivery* (Second ed.). Hoboken: Wiley & Sons.
- Schindler, S. B. (2010). Following the Industry's LEED: Municipal Adoption of Private Green Building Standards. *Florida Law Review*, 62, 285-350.
- Vermande, H., & van der Heijden, J. (2011). *The Lead Market Initiative and Sustainable Construction: Screening of National Building Regulations*. Bodegraven: PRC/TU Delft.



Jeroen van der Heijden



Ronald van Warmerdam

Duurzaam bouwen en energie

In Nederland bouwen we nog niet voor een duurzame toekomst. Hiervoor zullen we een aantal zaken fundamenteel moeten veranderen. Ten eerste zullen we veel bewuster moeten kiezen voor een duurzame toekomst. Ten tweede zal de wetgeving moeten veranderen. En ten derde zal de markt op een andere manier moeten ontwerpen, produceren en rekenen.

Door Ronald van Warmerdam

Wat is duurzaam bouwen? Kunnen we eigenlijk wel spreken van duurzaam bouwen? En is bouwen überhaupt wel te koppelen aan duurzaamheid? In een poging deze vragen te beantwoorden, schets ik vier voorbeelden uit mijn stad Amsterdam.

In de hal van het Amsterdams Historisch Museum wordt aan de hand van een enorme plattegrond de groei van de stad in de afgelopen eeuwen zichtbaar gemaakt. Opvallend is de enorme groei van de stad in de laatste eeuw. In 1900 hield de stad op achter het concertgebouw, was het IJ de noordgrens en lag het Oosterpark net niet in de polder. Amsterdam was een kleine stad.¹ Daarna is het snel gegaan. De grens loopt nu van Abcoude naar Halfweg en van Schiphol naar Landsmeer. We hebben een enorme hoeveelheid natuur, polder, water en landbouwgrond opgeslokt om de stad te laten groeien. Amsterdam telde in 1900 bijna 600.000 inwoners en nu in 2011 telt de stad er 160.000 meer.

Wat zeggen deze getallen in het licht van duurzaamheid? We hebben de stad ongeveer tien maal groter gemaakt voor een beperkte groei van de bevolking. De vraag is of alle bouwactiviteiten die daarvoor nodig waren wel duurzaam genoemd mogen worden. Duurzaam en bouwen lijken daarmee een tegenspraak.

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw heeft Amsterdam haar westelijke tuinsteden en de Bijlmer gebouwd. De kwaliteit van deze wijken is zo slecht, dat ze grotendeels gesloopt worden om plaats te maken voor nieuwbouw. Jacqueline Tellinga noemt in haar boek 'De Grote Verbouwing'² de vernieuwing van de naoorlogse woonwijken 'de meest ingrijpende bouwopgave van Nederland'. Zonder een oordeel te vellen over deze wijken, die met de beste bedoelingen zijn gebouwd, zou je kunnen stellen dat het grootschalig slopen van duizenden woningen en gebouwen niet duurzaam is. Ik ben benieuwd of we hiervan voldoende leren in het kader van de gewenste duurzame stad van de toekomst.

De afgelopen jaren hebben we op de golf van een voorspoedige economie een enorme hoeveelheid gebouwd. Overal stonden kranen en overal werd aan de stad gewerkt. Maar nadat het gokspel op de Amerikaanse onroerend goed markt mislukte, banken in grote problemen kwamen en regeringen de rekeningen betaalden, bleek

¹ http://www.quibusonline.nl/GASK/amsterdam_rond_1900.htm

² Jacqueline Tellinga De Grote Verbouwing Verandering van naoorlogse wijken. Uitgeverij 010 Rotterdam 2004

dat ook Amsterdam te veel had gegokt. Er staat 1,3 miljoen vierkante meter kantoorgebouwen leeg en die leegstand groeit. Ook de kas van de stad is leeg en de voorspoedige stedelijke (her)ontwikkeling is deels tot stilstand gekomen.

Ik stel dat de groei van de afgelopen twintig jaar wel uitbundig was, maar niet duurzaam. Honderden lege kantoren? Dat is een verspilling van geld, van materialen, van energie en van kostbare ruimte. Op deze manier is bouwen nooit duurzaam. En ook de financiering ervan bleek niet duurzaam. Zoals de econoom Sander Tideman in zijn boek 'Mind over Matter' stelt, heeft een duurzame economie ook veerkracht.³ Onze economie is uiterst instabiel en verre van duurzaam. Banken, marktpartijen en ook de gemeente Amsterdam blijken die veerkracht niet te hebben. De crisis komt langs en alles ligt stil. Er was wel een enorme bouwwoede, maar achteraf blijkt deze niet duurzaam – ook economisch niet. Ongebreidelde groei zoals wij die kennen gaat al meer dan een eeuw gepaard met ecologische destructie en uitputting van grondstoffen. Velen geloven dat economie nou eenmaal zo werkt, maar voor een duurzame toekomst moet dit echt anders.

De slogan 'People, Planet, Profit' werd de afgelopen tijd veel gehoord. Het leek erop dat we het nieuwe tijdperk van duurzaamheid al waren ingestapt. Maar niets is minder waar. Ontwikkelaars, energiebedrijven, architecten, technici, beleggers, banken en ook de gemeente vergaten de mens en het milieu en gingen voor het geld. We produceren nog steeds vooral smerig, we bouwen nog steeds slechte gebouwen, we gebruiken overvloedig veel fossiele energie, de regering heeft het op-nieuw over een kerncentrale en er worden kolencentrales op de maasvlakte opgeleverd. Door de crisis hebben mensen hun baan verloren en de rekening van de crisis is voor onze kinderen en kleinkinderen.⁴ Duurzaam was het niet en profit was primair. 'People, Planet, Profit' is een mooie slogan, maar we beheersen hem niet. Wij hebben het noodzakelijke evenwicht tussen de drie P's nog niet gevonden en zonder evenwicht zal het bouwen aan de stad niet duurzaam zijn.

De stad en duurzaamheid

Maar laat ik eerlijk zijn, voor al die groei en al die inspanningen hebben we ongelooflijk veel terug gekregen. We leven langer, we werken korter, we eten gezonder, we zijn rijker en kunnen ons vrijwel alles veroorloven, we zijn mobieler, we hebben betere milieuwetten,

³ Sander G. Tideman. *Mind over Matter. Van zeepbelkapitalisme naar een economie met een hart*. P70 e.v.

⁴ Ook uitgesproken door de directeur van de Nederlandse bank Noud Wellink in Knevel & Van Den Brink op woensdag 18 mei 2011.

we leven gezonder en Arbowetten beschermen ons. We wonen groter en luxer en onze huizen zijn van alle gemakken voorzien. Elektriciteit en gas zorgen er voor dat het altijd en overal behaaglijk, gezond en veilig is: op het werk en in onze huizen. Dat was totaal anders honderd jaar geleden toen de eerste woningwet was opgesteld.

Duurzaamheid van een stad gaat over al deze waarden en deze waarden samen bepalen het succes van de stad. We weten – mede door de crisis – dat geld de drijvende kracht is achter al dit succes. En we weten ook dat geld het probleem kan zijn. Als we goed kijken naar al die waarden van de stad blijkt er een tweede drijvende kracht te zijn: energie. Alles wat we doen is afhankelijk van energie. Zonder energie hebben we geen schoon water, geen werk, geen behaaglijk huis, geen internet, geen telefoon, geen transport, geen operatie in het ziekenhuis of geen vakantie. En ook energie wordt een groot probleem voor de stad. Onze energie is voornamelijk fossiel en we weten welke problemen hieraan kleven. Kolen, olie en gas verbranden is vervuילend. Maar ook bij de winning van deze stoffen ontstaan wereldwijd milieurampen. De fossiele grondstoffen worden schaars en daarmee duurder, ze komen vaak uit niet democratische landen en door de CO₂ die vrijkomt bij verbranding verandert het klimaat. Ik denk dat de meeste mensen het zich niet bewust zijn, maar wij gebruiken energie in ongelooflijke hoeveelheden en onze bouw is er nog niet op gericht om hier minder of geheel onafhankelijk van te worden. Ondanks alle goede initiatieven en inspanningen van de afgelopen jaren, durf ik te stellen dat de we nog niet bouwen voor een duurzame toekomst.

Focus op energie en de kwaliteit van gebouwen

Binnen het kader van dit artikel beperk ik mij verder tot de component energie van gebouwen en woningen. In Nederland hebben we tot nu toe veelal energetisch slechte woningen en gebouwen opgericht. Pas sinds het begin van deze eeuw werden nieuwe woningen energetisch beter vanwege het aanscherpen van de regelgeving. Ik wil daar drie aantekeningen bij maken. Ten eerste heeft de energetische verbetering van gebouwen vrijwel alleen invloed op het verbruik van gas of warmte. Het gemiddelde gasgebruik van woningen neemt al een aantal decennia af, maar het gemiddelde elektriciteitsgebruik van woningen neemt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw jaarlijks toe.

Ten tweede zijn nieuwe woningen energetisch veel beter dan bestaande woningen, maar het totale energiegebruik van de stad blijft stijgen. Dat heeft natuurlijk te maken met de groei van de stad, maar ook met het feit dat we groter gaan wonen en we meer comfort en luxe aan onze woningen en gebouwen toevoegen. Tenslotte stelt de

wetgever vrijwel geen eisen aan de energieverbetering van een woning of een gebouw bij renovatie. Er worden bijvoorbeeld wel betere centrale verwarmingsketels in woningen geplaatst of nieuwe kozijnen met dubbel glas, maar een integrale energiebenadering in de renovatie ontbreekt. Dit is jammer, omdat de grootste opgave voor de energetische verbetering van de stad ligt in de 350.000 woningen en andere gebouwen die vóór 2000 zijn opgericht.

De gemeente Amsterdam heeft een ambitieuze doelstelling met betrekking tot de reductie van koolzuurgas. Zij heeft zichzelf tot doel gesteld om de uitstoot per 2025 met 40% en in 2040 met 75% te hebben verminderd ten opzichte van het referentiejaar 1990⁵. In grote lijnen moet dat bereikt worden door aan de ene kant de vraag naar energie te verminderen en aan de andere kant het aanbod te 'vergroenen'. Dit laatste kan door het opwekken van hernieuwbare energie en het verbeteren van de huidige fossiele installaties, zodat voor het opwekken van bijvoorbeeld elektra minder fossiele energie nodig is. Laat het getal nog even binnenkomen: 75% verandering in ons energiesysteem in dertig jaar is een ongelooflijke grote opgave. Alle hens aan dek!

In Amsterdam gaat 18% van de totale energie die gebruikt wordt naar vervoer. Ongeveer 38% van de energie gaat naar woningen en 44% naar bedrijfsgebouwen en kantoren. Een aantal jaren geleden werd nog lacherig gereageerd als de elektrische auto als oplossing voor het komende energieprobleem werd voorgesteld, maar dat is veranderd. Amsterdam loopt in de wereld voorop in de introductie en stimulering van elektrisch persoonlijk vervoer. Dat is geweldig, maar de winst op het totale energiegebruik van de stad zal beperkt zijn, omdat 82% van de energie naar gebouwen gaat. De grootste opgave ligt dus daar. Helaas hebben we geen gelijklopende oplossing voor gebouwen en woningen zoals de elektrische auto, en woningen vervangen we ook niet zo vaak. Woningen blijven – mits goed gebouwd – eeuwen staan en de energetische oplossingen die er zijn, zijn uiterst divers en soms uiterst complex.

De energieconsumptie in Oosterpark en IJburg

Zijn de nieuwe woningen die we de afgelopen tien jaar gebouwd hebben energetisch substantieel beter dan de woningen uit onze geschiedenis? Daartoe heb ik het energiegebruik van woningen uit een aantal Amsterdamse wijken met elkaar vergeleken. Het voert binnen het kader van dit artikel te ver om uitgebreid in te gaan op de

vele uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek, maar als voorbeeld vergelijk ik de wijken Oosterpark⁶ en IJburg en vergelijk ik deze wijken met de gemiddelden van de stad.

Alle woningen op IJburg zijn gebouwd na 2000 en de woningen rond het Oosterpark zijn voor 80% voor 1990 opgericht. De gemiddelde leeftijd van een IJburgwoning zal ongeveer vijf jaar zijn en de gemiddelde Oosterparkwoning is ongeveer zestig jaar oud. Aangezien er vroeger niet aan energiezuinigheid werd gedaan zou men een verschil in energiegebruik mogen verwachten tussen de Oosterparkbuurt en IJburg. Maar er zijn meer aspecten die invloed hebben op de energievraag van een woning.

De woningen op IJburg zijn gemiddeld circa 25 vierkante meter groter dan de Oosterparkwoningen, die ongeveer 72 m² groot zijn. Maar in IJburg wonen gemiddeld ook meer mensen in een woning: 2,6 mensen per woning tegen 2,1 in Oosterpark. Dat is begrijpelijk vanwege de afmetingen van de woningen en omdat er meer eengezinswoningen op IJburg zijn gerealiseerd.

De uitkomst is opvallend. Het gemiddelde energiegebruik (warmte en elektra samen) van een woning op IJburg is circa 12% lager dan de woning in Oosterpark. Toch gebruiken de IJburgwoningen 60% meer elektra dan de woningen in de Oosterparkbuurt. Dat is deels verklaarbaar doordat in IJburg de woningen zijn aangesloten op het warmtenet en er dus elektrisch wordt gekookt. Maar ook omdat IJburg veel algemene verlichting kent voor parkeergarages en liften. Al met al leeft iemand in IJburg veel energiezuiniger dan iemand in Oosterpark: ongeveer 35%.

In vergelijking met het gemiddelde van de hele stad doet IJburg het nog beter. Daar wordt 32% minder energie per woning gebruikt en een inwoner kan met 49% minder energie leven. Als men het effect van stads-warmte meerekent, dan wordt de woning op IJburg nog gunstiger. Namelijk 43% energiezuiniger dan de gemiddelde Amsterdamse woning.

Wat kunnen we met deze gegevens – in het licht van de energieopgave van de stad? In eerste instantie is de conclusie dat het energiegebruik van een wijk -IJburg misschien wel voor het eerst in de geschiedenis-bedeutend beter is dan wat we in Amsterdam gewend zijn. Een deel van dat succes wordt bereikt door de aansluiting op stadswarmte, maar

⁵ Gemeente Amsterdam. Structuurvisie Amsterdam 2040 'economische sterk en duurzaam. 17 februari 2011. Hoofdstuk 10

⁶ Voor het onderzoek zijn de gegevens van een aantal buurten gebruikt die ik hier onder de noemer 'Oosterpark' schaar. Het zijn de Transvaalbuurt, de Oosterparkbuurt, de Indische buurt, de Weesperzijde en de Dapperbuurt.

het grootste deel door de kwaliteit van de woning zelf. Door de stadswarmte stijgt de elektrische consumptie immers fors.

Deze mooie getallen voor de nieuwbouw wijzen in de goede richting, maar zijn naar mijn mening te mager om aan te sluiten op de doelstelling om over 30 jaar 75% minder fossiele energie in de stad te gebruiken. Ik ben er van overtuigd dat we meer moeten doen en nieuwe technieken moeten introduceren in de bouw en stedenbouw.

Aan de zijde van de consument

Voor een schone en duurzamere wereld moet er veel veranderen. Het plaatsen van een windmolenpark op zee draagt maar voor een klein deel bij, omdat de energieconsumptie van onze maatschappij enorm is. Wij zullen de energetische kwaliteit van gebouwen fors moeten verbeteren. Binnen het kader van dit artikel beperk ik mij tot de gebouwde omgeving. Maar wat geldt voor gebouwen, geldt ook voor producten in het algemeen; zoals de manier waarop we auto's of televisies maken en de energie die zij gebruiken. Ten eerste zullen we het ontwerp van onze gebouwen en onze steden moeten wijzigen. De energetische prestatie van een gebouw wordt vrijwel geheel bepaald door het ontwerp. Het maken van een gebouw is al een enorme belasting van het milieu en dat geldt, zoals we hebben gezien, ook voor de stad als geheel. Maar juist het jaarlijkse energetische gedrag van een gebouw en de manier waarop we het kunnen gebruiken wordt bepaald door het ontwerp. Zoals John Thackara het beschrijft in zijn boek *Plan B, Ontwerpen in een complexe wereld*: 'Tachtig procent van de milieu-impact van producten, diensten en infrastructuren vindt zijn oorsprong in de ontwerpfase'⁷. Ook bij de renovatie en restauratie van bestaande gebouwen en wijken wordt de energetische of duurzame kwaliteit bepaald bij het ontwerp van die vernieuwing. Elke kans die we laten liggen in het ontwerp van gebouwen is een verloren kans en verloren kwaliteit voor de komende vijftig jaar, als we opnieuw gaan investeren in restauratie of renovatie. Elke kans die we nu laten liggen bij de bouw of de renovatie brengt ons verder af van het doel om energie te besparen en duurzame energie op te wekken. En we denken dat dertig jaar nog ver weg is, maar voor een gebouw is 2040 dichtbij. De nieuwe woningen van IJburg zijn beter dan de gemiddelde Amsterdamse woning, maar voor de ambitie om 75% minder CO₂ uit te stoten in 2040 volstrekt ontoereikend. Zelfs minister Donner, in mijn ogen niet de meest technische minister, heeft het begrepen. Op zijn blog stelt hij terecht 'Je bouwt duurzaam of je bouwt niet'⁸.

⁷ John Thackara. *Plan B Ontwerpen in een complexe wereld*. 2010. P. 7 ev. En P. 84 e.v.
⁸ <http://ministerdonner.blogspot.com/search/label/duurzaam%20bouwen>

Ons energiesysteem

Maar hoe zit het aan de andere kant van onze energiewereld? Wat is de aanbodzijde van onze energie? Waar komt onze energie vandaan en hoe zit het systeem in elkaar? Eerlijk gezegd weet ik niet hoe het systeem precies werkt, maar het karakter van het systeem is wel te ontdekken. Ik weet dat het energiesysteem onder onze maatschappij enorm groot en complex is, met grote belangen voor bedrijven, burgers en de staat en dat het systeem een internationaal karakter heeft. Dat dit systeem met grote bedrijfszekerheid functioneert is bewonderenswaardig. De energie voor onze huizen en gebouwen komt van grote leveranciers, uit grote centrales en uit grote bronnen. De leveranciers van energie zijn voornamelijk multinationale ondernemingen die blijven groeien en waar de overheid zich steeds verder uit terugtrekt. De energie stroomt in één richting: van de grote bronnen naar de miljoenen kleine afnemers. Dit systeem geeft de producent veel macht en de klant weinig. Met betrekking tot de elektrische energie kan daarnaast geconstateerd worden dat het rendement van de productie laag is. Ongeveer 60% van de energie gaat bij de productie en het transport van elektriciteit verloren. Net als de meeste huizen waar – onder andere door weinig isolatie – veel energie verloren gaat, werken energiecentrales niet erg energie-efficiënt.

Een belangrijke vraag is of dit grootschalige eenrichting-systeem houdbaar is als fossiele bronnen ontbreken. Want voor kolen en gas die dit systeem voeden is er geen gelijkwaardig schoon alternatief. De enige grote bronnen die we kennen zijn kernenergie, geothermie, wind en de zon. Voor kernenergie geldt dat deze ook eindig is en niet hernieuwbaar. Er is niet voldoende (winbare) uranium om de wereld lang van elektrische energie te voorzien. Er zijn plannen om in het zonnrijke Noord Afrika enorme zon elektrische centrales te bouwen.⁹ Het is volgens mij onmogelijk over te schakelen op deze nieuwe bronnen, omdat ze nooit zo groot en robuust onze steden van energie kunnen voorzien als fossiel. In het volgende deel ga ik in op de wijze waarop het systeem aangepast kan worden.

Ontwerpen voor een duurzame energietoekomst

En nu wordt het lastig. Nu we de wereld een beetje kennen en nu we de komende veranderingen op het energetische vlak hebben benoemd, kan de volgende stap worden gezet. Helaas is in de toekomst kijken een probleem, maar een trend is wel te ontdekken. Wat zou er moeten veranderen om wel voorbereid te zijn op de toekomst? Wat kunnen

⁹ <http://www.dii-eumena.com/>

we veranderen aan gebouwen, de stad en de energievoorziening om de ‘Stad van de toekomst’¹⁰ te worden.

Vrijwel alle gebouwen die we tot nu toe opgericht hebben zijn afhankelijk van onze fossiele bronnen. Technisch gezien kan een woning of een gebouw onafhankelijk van het elektrische- of het gasnet functioneren. Maar de voorbeelden die ik ken zijn kleinschalig, bijvoorbeeld de gewoonboot in Amsterdam Noord. In een stad waar gestapeld wordt gebouwd en in hoge dichtheid zijn nieuwe ontwerpen en energiesystemen nodig.

Vier energetische kwaliteiten

Een ‘gebouw voor de toekomst’ zou vier energetische kwaliteiten moeten hebben.

Ten eerste moet het energiezuinig zijn ontworpen en gebouwd. Dat kan bijvoorbeeld door isolatie en warmteterugwinning. Omdat dit in het bouwbesluit omschreven staat, beheersen we dit technische aspect. Dat hebben we geleerd uit de energiegegevens van de woningen in IJburg.

De tweede kwaliteit is het oogsten van energie. We kunnen gebouwen uitrusten met zonneboilers of zoneelektrische panelen, die ons van warmte en elektra kunnen voorzien. Maar ook passieve energie hoort hier bij. Door slimme oriëntatie van woongebouwen kan 10 tot 15% op de warmte energie van woningen worden bespaard. Het ideale resultaat zou zijn dat de energievraag in balans komt met de energielevering. Om dat in een stad waar te maken hebben we ook de volgende kwaliteiten nodig. Die beheersen we nog onvoldoende.

De derde kwaliteit is het opslaan van energie. In de zomer is het warm en in de winter koud. Overdag schijnt de zon en ‘s avonds hebben we licht en warmte nodig. Als we energie willen oogsten, zullen we opslagsystemen toe moeten voegen aan onze gebouwen. Voor de opslag van warmte hebben we prima systemen voorhanden, zoals opslagboilers en warmte/koude-bronnen. Voor de opslag van elektra hebben we nog geen betaalbare systemen voorhanden. Een oplossing daarvoor zou de batterij van de elektrische auto kunnen zijn.¹¹

De vierde kwaliteit is het uitwisselen van energie tussen woningen en de netten. Het uitrollen van een *smart elektrisch grid* is daarvoor de

oplossing. Een grid dat vanuit elke gebruiker ook gevoed kan worden. Een grid dat wel vergeleken wordt met het internet maar dan voor elektriciteit. En ik stel voor ook voor warmte en of koude. De vraag is hoe dit nieuwe systeem kan werken in een stedelijke configuratie.

De schalen

Bij het ontwerpen van een toekomstig gebouw gaan we zoeken naar de juiste energetische balans. In eerste instantie kijken we naar het energiegebruik, met de vraag of het mogelijk is om op het niveau van het gebouw energie te oogsten en in balans te komen. Vraag en aanbod op elkaar afstemmen; rekenkundig is dat eenvoudig, maar in de praktijk lastig. De zon schijnt niet altijd en in de winter is het koud. Het is dus lastig om dagelijks in balans te komen of door het hele jaar heen. We hebben daarvoor de bovenstaande derde en vierde kwaliteiten nodig: opslaan en uitwisselen.

Wat geldt voor gebouwen, gaat ook op voor de straat en de wijk. Als gebouwen niet in balans kunnen komen, moet gestreefd worden naar een balans op straat- of wijkniveau. Op straatniveau kan energie uitgewisseld worden; als de school dicht is en de mensen thuis, of als de mensen aan het werk zijn en de huizen minder elektrische energie nodig hebben. Zo schalen we op van straat naar wijk, van wijk naar stad, van stad naar streek¹² etc.

Het nieuwe elektrische systeem waarop uitwisseling van kleine producenten en gebruikers van energie mogelijk is, heet een smart grid. Het nieuwe systeem is daarmee qua karakter totaal anders dan het huidige eenrichting systeem. Het klinkt misschien heel mooi, maar is dit onze toekomst? Natuurlijk is niet te voorspellen wat de toekomst precies zal brengen en wanneer dat gebeurt. Ook is nog niet te zeggen hoe groot de invloed zal zijn op de stad en ons leven. Maar onherroepelijk gaat er veel veranderen in het ontwerp van gebouwen en de stad en in ons energiesysteem. De eigenaren van elektriciteitsnetten zijn de netten wereldwijd al aan het aanpassen. Over het Smart Grid wordt veel geschreven en gepubliceerd.¹³

De mindset

Er zijn twee aspecten in onze maatschappij die fundamenteel moeten veranderen. Allereerst: onze mindset. Zoals ik in de inleiding schreef,

¹⁰ Structuurvisie Amsterdam 2011.

¹¹ http://www.youtube.com/watch?v=yGk13U_kgGM&feature=related

¹² Zie o.a.: <http://www.ruimte-rijk.nl/index/publicaties/publicaties/Paper%20PlanDag%202007%20-%20JP%20van%20Loon.pdf>

¹³ Smart Grid: Een jaar geleden zocht ik op Google op te term ‘smart grid’ en kreeg ik 1,6 miljoen hits. Nu in mei 2010 krijg ik al 13,5 miljoen hits!

ben ik ervan overtuigd dat we ons allereerst bewust moeten zijn van de risico's van vuile brandstoffen en vol overtuiging moeten kiezen voor schone energie. Onder andere door de economische crisis, door de scepsis over de klimaatverandering en het mislukken van de Kopenhagen klimaatconferentie is het duurzame elan van het afgelopen decennium grotendeels verdwenen. We hebben nog steeds prachtige ambities en streven naar 75% minder CO₂, maar niemand maakt daarvoor de echte en noodzakelijke keuzes. Vrijwel alle productieprocessen zijn nog vervuילend en vrijwel alle energie genereert CO₂ uitstoot en vervuiling. We doen het in Nederland en het westen nog redelijk schoon, maar in de rest van de wereld heeft het winnen en produceren van fossiele energie desastreuze gevolgen. Misschien hopen we wel dat het allemaal goed af gaat lopen en dat we gered worden door de techniek of de economie, maar ik ben daar niet van overtuigd. We hebben geen grootschalige bronnen voorhanden die we in kunnen zetten in plaats van kolen en gas. Daarom is een bovengeschetste verandering in de bouw, in de stedenbouw en in de energievoorziening noodzakelijk. En of het precies zo gaat werken zoals ik schets, doet er niet toe: een ander ontwerp en een andere organisatie van onze energiesystemen is noodzakelijk. En omdat de verandering ingrijpend zal zijn, is een nieuwe mindset nodig: 'Je bouwt duurzaam of je bouwt niet'

Wetgeving

Een tweede belemmering is de wet. De huidige regels ten aanzien van bouwen en energie zijn afgestemd op goedkope energie en het oude energetische systeem. Ik denk dat er drie belemmeringen zijn in de wet, die aangepast kunnen worden.

Ten eerste zijn in het bouwbesluit geen regels opgenomen voor het energetisch renoveren van gebouwen en de regels voor nieuwbouw zijn achterhaald. Uit de voorbeeldprojecten valt te leren dat uiterst energie efficiënte oplossingen technisch geen probleem zijn en helemaal niet duurder. Scholen zijn een mooi voorbeeld: de budgetten van scholen zijn in Nederland laag en toch presteren nieuwe scholen vaak beter dan het bouwbesluit verlangt.¹⁴ Ook in de renovatie zijn uitstekende resultaten te bereiken die uitstijgen boven het bouwbesluit. Na de renovatie van de Bazel, als nieuw onderkomen van het Amsterdams Stadsarchief, kreeg het gebouw label A en de extra kosten die daarvoor nodig waren bedroegen niet meer dan vijf procent van het totaal. Binnen zes jaar wordt deze extra investering door een lage energierekening terugverdiend.

¹⁴ <http://www.clubvan30.nl/2011/05/17/nieuw-gebouwde-scholen-energiezuiniger-dan-vereist/>

Ten tweede zijn geen regels in het bouwbesluit opgenomen, die huizen en gebouwen gaan voorzien van de drie door mij genoemde energiekwaliteiten: energie oogsten, energie opslaan en energie uitwisselen. Als we dat niet veranderen blijven we afhankelijk van gaspijpen in de bestaande bouw en van het eenrichting-grid voor elektra. Als niet overal op kleine schaal elektrische energie wordt opgewekt, heeft het voor de netbeheerder geen zin om een smart grid aan te leggen.

Er is een specifiek artikel in de woningwet, artikel 122, dat de gemeente belemmert in het op gang brengen van haar reductieambitie. Dit artikel verbiedt gemeentes eisen te stellen aan nieuwbouw of renovatie, die hoger zijn dan het bouwbesluit. De gemeente kan voor haar eigen gebouwen wel hogere eisen stellen, maar niet voor de nieuwbouw of renovatie van gebouwen voor haar burgers. Alleen door 'verleiding' en in de verkoop van grond kan de gemeente afspraken maken om betere gebouwen te maken. Het blijft hierdoor bij experimenten en de grote verandering komt niet op gang.

Economie

Tenslotte wil ik kort ingaan op drie aspecten van ons economische systeem: de rolverdeling in de bouw, de terugverdientijd en het meer algemene karakter van de bouwconomie. Nederlandse woningen, kantoren of andere gebouwen worden voornamelijk opgericht door ontwikkelaars en woningbouwverenigingen. Zij houden zich in het ontwerp niet bezig met de energienota die we moeten betalen. Alle gebouwen worden gemaakt volgens de minimale eisen uit het bouwbesluit, dat geen rekening houdt met echt duurzame bouw of duurzaam gebruik. Ook nieuwe woningen, zoals de woningen op IJburg, zijn nog forse energieslurpers.¹⁵ Daarmee betaalt de gebruiker de rekening. Als een nieuw gebouw is opgeleverd of een renovatie is afgerond, is de kwaliteit voor de komende vijftig jaar bepaald en de invloed die de bewoner heeft om het gebouw duurzamer of energiezuiniger te gebruiken is nihil. De kwaliteit is immers in het ontwerp bepaald. Om uw energierekening substantieel te verlagen kunt u de kachel uitzetten of niet meer douchen. Maar dit lijkt mij voor u geen optie.

Investeren in duurzaamheid, energie en energiezuinigheid gaat altijd gepaard met de vraag of dit snel kan worden terugverdiend. In de markt zie ik zeer beperkte terugverdientijden van twee of drie jaar

¹⁵ Ter informatie. Een IJburgwoning heeft gemiddeld 4.600 kWh elektra en 28.000 Mjoule warmte nodig. De totale energierekening bedraagt ongeveer €1.800,- per jaar. Gegevens van Alliander en NUON.

op investeringen in energie. De gemeente probeert bij bedrijven energie-investeringen met een terugverdientijd van vijf jaar via de milieuvergunning af te dwingen. En de gemeente zelf hanteert de regel van tien jaar. Voor de meeste energie-investeringen die 'zoden aan de dijk zetten' is deze terugverdientijd ontoereikend. Daarmee blijft het reductiepotentieel op energie in de hele stad marginaal.

Het verbazingwekkende is dat deze discussie niet wordt gevoerd voor de rest van het gebouw. Ik noem het de 'terugverdientijd van de baksteen'. Met betrekking tot de baksteen is geen discussie over terugverdienen. De baksteen is noodzakelijk en wordt op de gebruikelijke wijze afgeschreven van zijn levensduur. Zo doen we dat ook bij installaties. De technische levensduur bepaalt de periode van afschrijving. Ik pleit er voor om dit in te voeren voor alle investeringen in energie: productie en reductie. Het grote voordeel is dat een gebouw daarmee echt energiezuinig wordt en de waarde van het gebouw in de toekomst behouden blijft of hoger zal zijn. Maar een bijzonder voordeel ten opzichte van de baksteen is dat de energie-investering zichzelf terugverdient en de baksteen niet.

De economie van nu zit simpel in elkaar. Het credo is zo snel mogelijk geld verdienen. Maar we hebben uit de geschiedenis en de huidige crisis geleerd dat dit ons kwetsbaar maakt. Als er op de stichtingskosten van gebouwen kan worden bezuinigd en de verkoop of huur-opbrengsten daardoor niet dalen, dan gebeurt dat. Het is verkopen, verdienen en wegwezen. Dit mechanisme levert ons gebouwen van magere en soms slechte kwaliteit. Uit het bovengenoemde onderzoek naar energiever verschillen tussen wijken kwam nog een aardig beeld naar voren over de kwaliteit van gebouwen. De woningen in Amsterdam Zuid, tussen de Amstel en de Rai, zijn voor 85% vóór de oorlog gebouwd. In de Oosterparkbuurt, een wijk die eerder is opgericht, zijn minder dan 50% van de woningen van voor de oorlog over. Dit heeft alles te maken met kwaliteit. Zuid heeft een hogere stedenbouwkundige kwaliteit en de woningen zijn bouwkundig beter. Daardoor wordt er minder gesloopt. Dat is een ongelooflijk duurzame winst, die zich economisch uitbetaalt. Woningen in Zuid zijn veel meer waard dan woningen in de Oosterparkbuurt. Investeren in de kwaliteit van gebouwen heeft dus zin. Misschien niet binnen een paar jaar, maar op termijn levert kwaliteit altijd meer op. Niet alleen financieel, maar ook met betrekking tot duurzaamheid. En dit is beter voor de stad, voor het leefklimaat en voor haar bewoners. Investeren in energiezuinigheid en energieproductie op de stedelijke schaal is noodzakelijk voor de toekomst en is uiteindelijk economisch duurzaam.

Dus...

We zullen NU vol overtuiging moeten kiezen voor schone energie. We zullen nu het ontwerp van gebouwen en de stad fundamenteel moeten veranderen. We zullen de wetgeving op de bouw moeten wijzigen en we hebben duurzame economische modellen nodig om gebouwen op te richten die toekomstbestendig zijn. Als we dit niet doen zullen we nooit onze schone en duurzame toekomst bereiken en zal er in 2040 onvoldoende veranderd zijn.

2



4

**Tweede seminar
7 december 2010**

Waarom we niets leren van onder- zoeksrapporten

Ernst ten Heuvelhof en Jeroen van der Heijden
Alexandra van Olst en Michel van Gelder

Onderzoekscommissies en evaluatierapportages

Noord/Zuidlijn Amsterdam

Na vrijwel elk incident of bijna-incident wordt er tegenwoordig een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld. Deze heeft tot doel om te analyseren wat er mis ging en lessen te trekken over hoe het een volgende keer beter zou kunnen. Deze lessen zijn vooral bedoeld voor de overheden die betrokken waren bij de incidenten. Gezien het feit dat incidenten keer op keer optreden, lijkt het er echter niet op dat er geleerd wordt van de rapportages van deze commissies. In deze bijdrage vragen wij ons af of het beperkte leervermogen mogelijk niet alleen aan de overheid ligt, maar misschien ook aan de onderzoekscommissies zelf.

Door Ernst ten Heuvelhof en Jeroen van der Heijden

Om deze vraag te beantwoorden gaan we op zoek naar een aantal patronen van analyseren, die commissies vaak hanteren en die leerprocessen mogelijk kunnen blokkeren. We gebruiken hierbij de realisatie van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam als casus en beschouwen deze door een Delftse bril. We stellen dat de realisatie van de Noord/Zuidlijn, zacht gezegd, niet altijd even vlekkeloos verloopt. De raming van de projectkosten komt keer op keer hoger uit en de verwachte opleverdatum komt steeds later in de tijd te liggen. Ten opzichte van het oorspronkelijk geraamde budget uit november 1996 is de kostenoverschrijding bijna 400%. De verwachte vertraging is zes jaar – op een aanvankelijk geplande bouwtijd van acht jaar.

De hinder voor omwonenden en andere gebruikers van de binnenstad is groter dan gedacht. Het verzakken van panden op de Vijzelgracht is hiervan het bekendste voorbeeld. En iedereen die in de afgelopen zeven jaar wel eens op of rondom Amsterdam CS is geweest, begrijpt dat dit geen visitekaartje is voor de hoofdstad. Al deze tegenvallers hebben ertoe geleid dat de Amsterdamse gemeenteraad op 11 maart 2009 instemde met een raadsonderzoek. De centrale vraag was: 'Hoe heeft het zo ver kunnen komen?' Dit onderzoek heeft geresulteerd in een rapport¹, dat de gemeenteraad op 20 januari 2010 heeft besproken. In deze bijdrage staan we specifiek stil bij dit rapport.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. We staan kort stil bij de methodologie van huidig incidentenonderzoek en de adviezen die daaruit voortvloeien. Daarna beschouwen we de procesgang van de Noord/Zuidlijn in grote lijnen. Wij volgen hierbij de redeneerlijn van het rapport en geven enkele conclusies uit het rapport. Over de aanbevelingen van de Enquêtecommissie zijn wij kritischer. Wij plaatsen de gang van zaken bij de Noord/Zuidlijn in een breder kader en bespreken de oorzaken die ten grondslag lijken te liggen aan de steeds maar weer hogere kosten en het blijvend opschuiven van de realisatiedatum van grootschalige infrastructurele projecten. Dat leidt tot een accentuering van andere aanbevelingen en vraagt om enige nuancering van de waarde van onafhankelijke onderzoekscommissies. We sluiten deze bijdrage af met enige lessen.

Kritiek op incidentenonderzoek

Zodra een onderzoekscommissie haar verslag uitbrengt volgt er veel kritiek. Bestuurders vinden de rapportages van onderzoekscommissies wijsheid achteraf en spreken van ivoren-toren-wijsheid, omdat de

¹ Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, *Rapport van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, 2009.

onderzoekscommissie het incident van een veel te grote afstand of vanuit de studeerkamer heeft beschouwd. En ze zien weinig betekenis in de gemaakte analyse.

Gelijktijdig bekritisieren de media deze rapportages, omdat bestuurders maar niet lijken te leren van de rapportages. Aanvullend worden bestuurders door de media bekritiseerd, omdat ze niet in het algemene belang zouden handelen, maar vooral op eigen gewin uit zijn. Toch volgt keer op keer een onderzoek van een onderzoekscommissie als er een incident plaats heeft gevonden. Ons inziens kan een andere methodologie van onderzoek bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen onderzoek, bestuurders en media.

Methodologische valkuilen

Als we enige afstand nemen van de aanbevelingen van verschillende onderzoekscommissies, dan valt een aantal zaken op:²

- Onderzoekscommissies hanteren verschillende redeneerpatronen. Waar de ene commissie kiest voor een oorzaak-gevolg patroon (wat is causaliteit van het probleem?) of een casuïstisch patroon (wat is er precies gebeurd?), zal een andere commissie kiezen voor contextueel patroon (welke externe factoren uit de omgeving waren van invloed op het probleem?) of een vergelijkend patroon (zijn bij vergelijkbare projecten vergelijkbare problemen opgetreden?). Het spreekt voor zich dat verschillende redeneerpatronen leiden tot verschillende analyses en daarmee tot verschillende aanbevelingen:
 - Een focus op wat fout is gegaan, resulteert in a contrario advies. De valkuil van dit advies is dat wat wel goed ging over het hoofd wordt gezien en daardoor mogelijk de volgende keer fout gaat;
 - Een focus op beleidsmatige rationaliteit negeert de wereld van de bestuurder. De valkuil is dat deze zich niet aangesproken voelt;
 - Een focus op de falende organisatie, wat resulteert in externalisering van problemen. De valkuil is dat de schuld bij andere organisaties wordt neergelegd.
- Doordat verschillende redeneerpatronen leiden tot verschillende analyses, is er ook sprake van verschillende leerprocessen. Met andere woorden, een bepaald redeneerpatroon leidt tot een bepaald leerproces, maar sluit daarmee ook andere leerprocessen uit:

² Voor een dieper gaande discussie: Hans de Bruijn, 2007, 'Een gemakkelijke waarheid: Waarom we niet leren van onderzoekscommissies'. NSOB: Den Haag

- Het oorzaak-gevolg patroon lijkt met name het leren van andere casuïstiek te belemmeren;
- Het casuïstische patroon leidt vermoedelijk tot een zeer nauwkeurige beschrijving van het probleem, maar trekt geen lessen buiten de specifieke casus;
- Een contextueel patroon heeft de neiging om alles te wijten aan specifieke contextuele omstandigheden en daarmee algeheel leren te belemmeren;
- Het vergelijkende patroon kan deze problemen ondervangen, maar neigt naar een analyse op grote lijnen, waardoor specifieke relevante details mogelijk buiten beschouwing blijven.

Valkuilen bij incidentenonderzoek – 1

De eerstgenoemde valkuil (dat het goede van een proces over het hoofd wordt gezien) is een standaard valkuil in incidentenonderzoek. Vaak wordt een incident buiten haar context beschouwd. De onderzoekscommissie voert een oorzaak-gevolg onderzoek uit en vindt inderdaad een aantal oorzaken van het incident. Bij die oorzaken worden vervolgens schuldige actoren gezocht. De actor die verantwoordelijk is voor de oorzaak, wordt gezien als schuldige. Vervolgens worden de aanbevelingen door de commissie naar deze schuldige actor toe geschreven. De volgende keer moet deze actor niet zus, maar zo handelen. Dit noemen we a contrario handelen.

Vaak wordt dit a contrario handelen zeer rooskleurig neergezet. Het gevolg is dat een ideaal beeld wordt vergeleken met de morsige werkelijkheid. Uiteraard herkennen de verschillende partijen die bij het project betrokken zijn deze ideale werkelijkheid niet. Zij zien overal problemen die in de werkelijkheid spelen.

Een groot gevaar van deze manier van onderzoeken is dat de aandacht alleen maar uitgaat naar wat er mogelijk fout is gegaan. Hierdoor wordt over het hoofd gezien dat een aantal zaken wel goed zijn verlopen. Door niet in kaart te brengen wat er wel goed ging *en* door te adviseren op bepaalde punten anders te handelen, kan dat wat wel goed ging verstoord worden in een volgend project. Immers, de onderzoekscommissie concludeert dat gedrag A resulteert in een incident. Het advies is de volgende keer gedrag B te volgen. Maar gedrag A leidt niet alleen tot het incident, het heeft mogelijk ook succes tot gevolg gehad. Met gedrag B voorkom je wellicht het incident, maar je verstoort ook het succes.

De oplossing? Onderzoek wat fout ging: wie deed wat? Onderzoek wat goed ging: wie deed wat? Beschrijf vervolgens het a contrario handelen in twee varianten. Dat wil zeggen, de rooskleurige vorm en

een ‘geperverteerde vorm’ die rekening houdt met de werkelijkheid. Vergelijk vervolgens deze varianten met de oude situatie zoals die had moeten zijn (rooskleurig) en zoals die was (geperverteerd). En ga dan na in hoeverre het a contrario handelen het incident kan helpen voorkomen en wat er verstorend is aan wat goed ging. Ten slotte zal een *trade off* (afweging) gemaakt moeten worden tussen de voor- en nadelen van dit a contrario handelen.

Valkuilen bij incidentenonderzoek – 2

De tweede valkuil die we noemden (een focus op de beleidsmatige rationaliteit en het negeren van de bestuurlijke rationaliteit) is vooral politiek onhandig. Immers, als een bestuurder zich niet herkent in de uitgebrachte analyse en adviezen, dan zal er bestuurlijk weinig gebruik worden gemaakt van de lessen van de commissie.

Naast de oorzaak-gevolg analyse, is de standaard werkwijze van onderzoekscommissies om te kijken naar de mate waarin doelen zijn vastgesteld en gerealiseerd. En indien er geen sprake is van doelrealisatie, zal middels een causale of beleidsinhoudelijke analyse worden onderzocht waarom dit zo is. Bestuurders blijken gebrekkig te leren van dit soort analyses, omdat zij een andere werkelijkheid ervaren.

Een oplossing voor deze valkuil is om de dilemma’s van toen niet te vergelijken met de realiteit van nu, maar met de realiteit van toen. De vraag moet worden gesteld of met de kennis van toen verstandig gehandeld is in het dilemma van toen. Daarnaast zal er aandacht moeten zijn voor de bestuurlijke rationaliteit. Naast de beleidsinhoudelijke rationaliteit van het tijdig halen van vastgestelde doelen, zal aandacht geschonken moeten worden aan voor bestuurders belangrijke waarden als steun, evenwichtigheid, slagvaardigheid, positie, betrouwbaarheid, etc.

Valkuilen bij incidentenonderzoek – 3

De laatste valkuil die we noemden (dat de schuld van het incident bij externe organisaties wordt neergelegd) is ook terug te voeren op een eenzijdige focus van onderzoekscommissies op het incident zelf en niet de omgeving waarin het incident heeft plaatsgevonden. Raadzamer lijkt het om het netwerk van de betrokken organisaties te onderzoeken en de aard van de relaties tussen actoren te analyseren. Het is belangrijk om eventuele veranderingen in dit netwerk in kaart te brengen, omdat deze inzicht kunnen geven in spanningen of misers tussen partijen. Vervolgens kan binnen dit netwerk de schuld-vraag worden gesteld door te kijken naar verantwoordelijke partijen en hun samenhang.

Het proces in grote lijnen

Op 27 november 1996 keurde de Amsterdamse raad het principebesluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn goed. De totale projectkosten werden op dat moment geraamd op 817 miljoen euro.

Op 29 juni 1998 werd de subsidieaanvraag voor de Noord/Zuidlijn ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De totale projectkosten werden op dat moment geraamd op een kleine 911 miljoen euro. De gemeente Amsterdam schatte de rijksbijdrage op 847 miljoen euro. Eind december 1999 kende het ministerie van Verkeer en Waterstaat dit bedrag inderdaad toe. Bovendien wenste het ministerie de risico’s af te kopen. Daarnaast stelde het een vast bedrag ter beschikking voor omgevingsprojecten en een bedrag voor BTW-kosten. In totaal bedroeg de subsidiebeschikking van het Rijk 1113,6 miljoen euro.

Op 21 juni 2000 aanvaardde de gemeenteraad de subsidiebeschikking en werd de aanbesteding van het project Noord/Zuidlijn gestart. In de eerste aanbestedingsronde (juni 2000) werden de drie ‘Diepe stations’ (Rokin, Vijzelgracht en Ferdinand Bolstraat) en de ‘Boortunnels’ op de markt gebracht. De contractvorm zou de Engineering & Construct vorm krijgen. De bouwcombinaties bleken moeite te hebben om de technische en de bestuurlijke risico’s in te schatten. De projectorganisatie stond vervolgens toe om een kale prijs te geven zonder risico’s en daarnaast een risicocatalogus aan te leveren. In zo’n catalogus staat tegen welke extra prijs de aannemer bereid is het risico te dragen. Het resultaat van de inschrijving op de eerste aanbestedingsronde was negatief. De inschrijvingsprijzen exclusief de aparte risicocatalogi, lagen anderhalf tot tweemaal boven de raming, met uitzondering van de offerte voor het contract ‘Boortunnels’. De gemeente had slechts een reserve opgenomen van 10% bovenop de ramingen om de contracten inclusief alle risico’s aan te besteden. De contracten konden daarmee onmogelijk binnen het afgesproken budget gegend worden.

De tweede aanbestedingsronde (oktober 2001) werd daarom anders ingezet. De directieramingen werden bijgesteld en de contracten werden veranderd in RAW-bestekken. Hiermee werd de gemeente verantwoordelijk voor het ontwerp en eventueel meerwerk door onduidelijkheden in het ontwerp. Voorts werden de contracten kleiner gemaakt en opgeknipt, met als gevolg dat wel meer interfaces ontstonden, waarvoor de gemeente ook weer verantwoordelijk was. Na deze tweede ronde meldde het college van B&W op 13 februari 2002 aan de raad dat het projectbudget met 132 miljoen euro verhoogd moest worden.

Een derde aanbestedingsronde bleek noodzakelijk voor nadere onderhandelingen. Ook tijdens deze ronde heeft de gemeente meer risico's naar zich toegetrokken. Zo zijn in het contract 'Diepe stations' stelposten opgenomen van 76 miljoen euro op een totale aanneemsom van 223 miljoen euro. Dit is 34%. Er zijn geen aparte risicoreserveringen aangelegd. In het contract 'Centraal Station' is een aantal risicovolle werkzaamheden in een gemeenschappelijk domein gelegd. Deze risico's waren voor de gemeente. Dit gemeenschappelijk domein was ruim 25% van de totale aanneemsom van dit project. De gemeente reserveerde slechts 2,5 miljoen euro voor deze risico's. Dit bedrag werd opgehoogd met de opbrengsten van mogelijke besparingen, maar die waren onzeker. Een laatste voorbeeld: de aannemer had voor het contract 'Boortunnels' de risico's in de risicocatalogus geraamd op 40 miljoen euro. De gemeente nam de risico's over en reserveerde 12 miljoen euro.

Op 9 oktober 2002 nam de Amsterdamse raad het 'go-besluit'. De raming op dat moment bedroeg in totaal 1,47 miljard euro, inclusief risicoreserveringen. Het projectbudget bij dit go-besluit was 61% hoger dan de raming bij de subsidieaanvraag uit juni 1998. In deze zelfde periode is het gemeentelijk aandeel in het projectbudget toegenomen van 5% naar 23%. In april 2003 is begonnen met de aanleg van de Noord/Zuidlijn.

Gevoelig dossier

Het project Noord/Zuidlijn heeft zich niet in een maatschappelijk en politiek vacuüm afgespeeld. Wie in Amsterdam 'metro' zegt, raakt een open zenuw. De geschiedenis van de metro in Amsterdam is nu eenmaal beladen. Bij de gedachten- en planvorming heeft dit meegespeeld. In december 1988 besloot de gemeenteraad een onderzoek in stellen naar de mogelijkheden voor een Noord/Zuidlijn onder de stad door. In deze onderzoeken is een scala aan varianten de revue gepasseerd en uitgewerkt: ondiepe varianten, relatief goedkope opties, die konden worden gebouwd vanaf het maaiveld en diep geboorde varianten, die relatief duur zijn.

Bij de vergelijking van alternatieven en varianten zijn dominante overwegingen geweest om de bereikbaarheid van de binnenstad zo min mogelijk aan te tasten en de hinder voor de omgeving te minimaliseren. De sloop van huizen of het verwijderen van bomen waren 'no go's'. Het is vanuit deze gedachtenwereld dat in 1991 werd gekozen om de Noord/Zuidlijn aan te leggen met de dure en complexe diepe boormethoden langs het gekozen tracé. Maar ook deze methode, hoe diep weggestopt ook, zou impact kunnen hebben op de omgeving, bijvoorbeeld door

verzakkingen en omgevingsschade, zoals scheurvorming. Deze risico's zijn aanvankelijk niet onderzocht. Ook de financiële risico's van de boormethode zijn in de eerste fase onderbelicht gebleven.

De meest recente kosten raming spreekt van ruim 3,1 miljard euro, een overschrijding van 380% ten opzichte van 1996. De aanvankelijk geplande bouwtijd van acht jaar is inmiddels opgerekt tot veertien jaar.

Conclusies Enquêtecommissie

De Enquêtecommissie heeft maar liefst 40 conclusies geformuleerd. De conclusies liegen er niet om, ze zijn hard en duidelijk. Om er enkele te noemen:

- Het college van B&W heeft bij herhaling fouten gemaakt;
- De definitieve keuze van het tracé in 1996 is gebaseerd op een te beperkte technische en financiële risicoanalyse;
- De gemeente heeft voor de aanleg weinig relevante technische en beheersmatige expertise in huis;
- De conclusies liggen dicht op de feiten en er valt weinig op af te dingen.

Problemen Noord/Zuidlijn geen geïsoleerd fenomeen

De Noord/Zuidlijn past naadloos in een traditie van ernstige problemen en tegenvallers bij de uitvoering van grootschalige infrastructurele projecten. Flyvbjerg ³ hebben een databank aangelegd met daarin 258 projecten, in 20 landen, voornamelijk in Europa en de USA. Het gaat om spoorwegen, wegen, bruggen en tunnels, voltooid tussen 1927 en 1998. Van al deze projecten zijn de geprognosticeerde en feitelijke kosten bekend. Het resultaat: 86% kent kostenoverschrijdingen. De gemiddelde kostenoverschrijding bedraagt 28%. Ook andere overzichtsstudies bevestigen in grote lijnen dit beeld.⁴

Hoewel de kostenoverschrijding bij de Noord/Zuidlijn veel hoger is dan het gemiddelde, stellen wij dat de gang van zaken bij de Noord/Zuidlijn geen geïsoleerd en toevallig fenomeen is, maar onderdeel is van een patroon. Er lijkt iets structureels aan de orde. Een structurele analyse van oorzaken is daarom gewenst, evenals aanbevelingen die verder gaan dan het oplossen van toevallige en eenmalige manco's in de voorbereidingsprocessen.

³ B. Flyvbjerg, M.K. Skamris Holm, S.L. Buhl (2003), 'How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?', *Transport Reviews*, 2003, Vol. 23, p. 71-88.

⁴ B. van Wee, *Grote Infrastructuurprojecten: de kwaliteit van kostenschatten en vervoersprognoses. Een literatuuroverzicht*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 2004.

Aanbevelingen Enquêtecommissie

De Enquêtecommissie heeft nauwelijks aandacht besteed aan dit structurele karakter van de problematiek. Zij heeft direct na de conclusies 22 aanbevelingen opgesteld, zonder dieper te graven naar de achterliggende oorzaken. Uit de aanbevelingen spreekt dan ook te veel de idee dat de problematiek incidenteel is, die met eenvoudige, incidentele maatregelen te verbeteren is. Voorbeelden van aanbevelingen uit het rapport zijn:

- Het college van B&W moet in de verkenning- en planvormingsfase een kosten-batenanalyse laten uitvoeren door een onafhankelijke partij;
- Voorafgaand aan het uitvoeringsbesluit moet het college een doorlichting laten maken van de haalbaarheid van het project door een onafhankelijke partij;
- De samenwerking met het Rijk moet geborgd zijn;
- Er moet een sterke projectdirectie zijn.

Dit zijn aanbevelingen waar geen weldenkend mens tegen zal zijn. De vraag is of ze afdoende zullen zijn. Veel van dit soort aanbevelingen is al min of meer operationeel in andere projecten en deels ook bij de Noord/Zuidlijn, maar toch duiken steeds weer dezelfde problemen op.

Wij merken ook op dat in het proces uitvoering Noord/Zuidlijn veel onafhankelijke en ook zware commissies aan het werk zijn geweest. Hun impact is echter beperkt geweest. Ook hoogwaardige analyses waren voorhanden, maar ook die hebben het onheil niet kunnen afwenden. De vraag had dan ook moeten zijn waarom het, ondanks de aanwezigheid van dit soort voorzieningen, toch fout is gegaan.

Oorzaken van problemen in besluitvormingsprocessen over grootschalige projecten

Wat zijn dan wel de oorzaken van de problemen en tot welk type verbeteringsrichtingen leiden deze? Deze oorzaken worden in het algemeen gezocht in de karakteristieken van de projecten. Als oorzaken worden dan genoemd dat de technologie in dit soort projecten veelal nieuw is, dat het project moeilijk op te knippen is in kleinere delen, dat er geen terugvalopties zijn en dat de aanleg en later de exploitatie veel hinder veroorzaken, wat tijdens de besluitvorming tot uiting komt in verzet.⁵ Zonder iets te willen afdoen aan het belang

⁵ Hans de Bruijn, Martijn Leijten, 'Management characteristics of mega-projects', in: Hugo Priemus, Bent Flyvbjerg, Bert van Wee, *Decision-making on mega-projects, Cost-benefit analysis, planning and innovation*, Cheltenham: 2008.

van dit soort factoren, is er meer nodig om de steeds maar weer terugkerende problemen in de besluitvorming en uitvoering te kunnen begrijpen. Er is dan ook aandacht nodig voor de typische politiek-bestuurlijke reflexen op de problemen die rijzen bij de realisatie van dit soort projecten. Hieronder volgt een korte beschouwing van kenmerken van de politiek-bestuurlijke besluitvorming over grootschalige infrastructurele projecten.

Rechte rug, of gretig bestuur? Gretigheid maakt kwetsbaar

Een overheid die eenmaal een besluit heeft genomen om een groot infrastructureel project aan te leggen, zal daar niet gauw op terugkomen. Het budget is gereserveerd, de projectorganisatie is opgetuigd en de verantwoordelijke bestuurder stelt er eer in het project op te leveren. Een prestigieus project is soms net als liefde: het vertroebelt de blik. Daarnaast bestaat een gevaar van *groupthink*: de leden van het projectteam raken in de ban van het groepsproces dat is gericht op slagen. Kritische overwegingen van een individu worden niet gehoord, of onder druk van het groepsproces soms zelfs niet eens ingebracht; individuen willen liever geen spelbreker zijn.

Voorts is het besluit openbaar en ook de buitenwereld weet dat alles erop is gericht het project te realiseren. De buitenwereld die dit mechanisme kan en weet te benutten, is divers van samenstelling. Het kan gaan om medefinancierende overheden, aannemers, maatschappelijke organisaties, etc. Overheden zijn afhankelijk van dit soort organisaties en deze organisaties krijgen veel ruimte van de gretige realisator om in de onderhandelingen hun belangen veilig te stellen.

Over de Noord/Zuidlijn heeft de raad in 1996 een breed gedragen principebesluit genomen om de vervoerslijn aan te leggen. De meerderheid onderschreef het nut en de noodzaak van de lijn. Deze brede steun heeft lang stand gehouden.

*Voorkeur voor lumpsum afspraak aan de kant van het Rijk
geen reden voor herbezinning*

Aankankelijk ging de gemeente ervan uit dat het Rijk subsidie zou verlenen en mede risico's zou dragen. Maar begin 1999 begon dit beeld te kantelen. Het werd duidelijk dat de minister van Verkeer en Waterstaat liever geen risico wenste te dragen en de voorkeur gaf aan een lumpsum regeling. De portefeuillehouder Noord/Zuidlijn heeft vervolgens bij de collegepartners en andere wethouders gespeeld of dit een reden was om de onderhandelingen af te breken. De gemeente wenste echter door te gaan. Hier lag ook het vermoeden

aan ten grondslag dat het afbreken van de onderhandelingen ten koste zou kunnen gaan van de positie in het Meerjarenprogramma Infrastructuur (MIT).

Een wat minder toegeeflijke houding van de gemeente had wellicht tot een groter en blijvend commitment van het Rijk geleid en uiteindelijk tot een beter resultaat. Maar de wens om snel door te gaan stond kennelijk een hardere opstelling in de weg, die mogelijk tot vertraging of zelfs afstel had kunnen leiden.

Temporiseren is geen optie

Ook later in het proces heeft de gretigheid van de gemeente Amsterdam haar positie geen goed gedaan. Veel aanbestedingsprocessen eindigden teleurstellend voor Amsterdam, maar nooit was de teleurstelling zo groot dat besloten werd het project over een geheel andere boeg te gooien of te temporiseren. Negatieve adviezen van ingehuurd derden en negatieve signalen, zoals die uit het referendum, werden in de wind geslagen.

Symptomatisch voor het proces is de gang van zaken in 2000. College en raad besloten de Noord/Zuidlijn aan te besteden en de resultaten ervan te beschouwen als een toets, die moet leren of de metro wel aangelegd kan worden binnen het geraamde budget. Pas na deze toets zou een definitief besluit worden genomen. Weliswaar was de uitkomst van de aanbesteding teleurstellend, maar tot een uitstel – laat staan heroverweging – heeft dit niet geleid. De trein was niet meer te stoppen.

Consequenties informatie asymmetrie ernstiger

Uit de literatuur is bekend dat er informatieasymmetrie bestaat tussen opdrachtnemer en opdrachtgever: voor een bepaald type werk hebben opdrachtnemers meer ervaring en kennis dan opdrachtgevers. De opdrachtnemer is beter op de hoogte van de details van dit soort werk en beschikt over meer ervaringsgegevens. Opdrachtgevers beschikken wel over enige mogelijkheden om iets te doen aan deze informatieachterstand. Zij kunnen nadere informatie inwinnen, zij kunnen zelf expertise in dienst nemen, zij kunnen bij deskundige derden informatie inkopen, etc. Al deze opties hebben gemeen, dat ze tijd kosten. Een gretige opdrachtgever is minder geneigd deze tijd te nemen, wat zijn achterstand in informatie groter maakt. Met alle gevolgen van dien.

Bij de Noord/Zuidlijn past een aantal van de problemen met contracten in deze categorie. Het disproportionele effect van stelposten

op de uiteindelijke kosten en de interface problemen tussen de separate contracten illustreren dit.

Ondernemend bestuur, of riskant bestuur?

De onweerstaanbare charme van risico's

De realisatie van grote infrastructurele projecten kent onzekerheden en risico's. De fysieke realisatie kent risico's; de markt voor aanbestedingen is niet jaren van te voren te voorspellen en is dus risicovol. Het afkomen van vergunningen en de mate van maatschappelijke steun of verzet zijn ook moeilijk lang van te voren met zekerheid te taxeren.

Risicomanagement kent als gouden regel dat die partij een risico moet dragen, die dat risico het best kan beheersen. Het is daarmee niet gezegd dat deze partij ook het risico heeft veroorzaakt en ook niet dat ze er belang bij heeft dat dit risico wordt geminimaliseerd. Het spreekt dus niet vanzelf dat de partij die het best in staat is een bepaald risico te managen, dit ook daadwerkelijk gaat doen. Niet altijd zal deze actor een prikkel voelen om dat risico aan te pakken. Dit gegeven, in combinatie met de hierboven genoemde gretigheid van de publieke partij die de infrastructuur wenst te realiseren, leidt er al snel toe dat de realiserende opdrachtgevende partij de risico's maar op zich neemt, hoewel een andere partij ditzelfde risico beter zou kunnen beheersen. Vanuit het 'algemeen belang' is dit onmiskenbaar een suboptimale allocatie van het risico, maar vanuit het belang van de relevante actoren is dit een logische en moeilijk te vermijden uitkomst.

Ambigüiteit risico's biedt politiek-bestuurlijke kansen

Risico's zijn in eerste instantie ambigu. Ze kunnen op twee manieren worden gezien en gepresenteerd: als *worst case* en *best case*. *Worst case* scenario's laten zien wat er gebeurt als alles tegenzit. Stress-testen, uitgevoerd door deskundige tegenstanders van het project, zouden de bouwstenen voor zo'n *worst case* scenario kunnen leveren. In *best case* presentaties worden risico's 'vriendelijk' gepresenteerd. Risico's staan gepresenteerd als stelpost, Pro Memorie, in de voetnoot. De kansen op verwerkelijking van de risico's zijn laag ingeschat, evenals de kosten.

In het besluitvormingsproces over de Noord/Zuidlijn heeft de gemeente Amsterdam geleidelijk meer risico's op zich genomen. De gemeente heeft het aanbod van het Rijk voor een lumpsum financiering overgenomen. De ambigüiteit van lumpsum financiering ligt voor de hand. Toekomstige tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente, maar toekomstige meevallers ook. Bij de presentatie van de risico's kan het accent op de kansen worden gelegd, maar ook op

de risico's. Overigens, de acceptatie van risico's behoeft niet altijd slecht uit te pakken voor de partij die de lumpsum ontvangt, blijkt uit het voorbeeld van RandstadRail.⁶ Stadsgewest Haaglanden ontving een lumpsum van het Rijk om RandstadRail te realiseren. Haaglanden is er vervolgens in geslaagd om op een budget van ca. 500 miljoen euro tientallen miljoenen te besparen, die gebruikt zijn om de scope van RandstadRail te verbreden. De reden voor deze verrassende uitkomst is dat de actor die de lumpsum ontvangt een duidelijke prikkel heeft om het project efficiënt te realiseren.

Gedurende de drie aanbestedingsrondes heeft Amsterdam nog meer risico's op haar schouders genomen. Wij noemen hier vier voorbeelden. Ten eerste: na een teleurstellende eerste aanbestedingsronde zijn de Engineering & Construct contracten vervangen door klas-sieke RAW-contracten. Hiermee nam de gemeente de verantwoorde-lijkheid voor het ontwerp en voor het meerwerk door onduidelijk-heden in het contract.

Ten tweede: de gemeente heeft het project opgeknipt in kleinere kavels en deze afzonderlijk op de markt gebracht. Het effect hiervan kan zijn dat meer partijen offren dan in eerste instantie. Gespecia-liseerde en ook kleinere aannemers, die in eerste instantie de aan-besteding aan zich voorbij lieten gaan omdat de aangeboden grote en brede kavels voor hen niet interessant waren, zullen nu wel meedoen. Het ligt voor de hand dat dit een prijsdrukkend effect kan hebben. Dit effect kan breed als een succes neergezet worden in de politiek-bestuurlijke discussie. Maar dit opknippen van contracten kent een keerzijde. Naarmate er meer kavels zijn, nemen de afstem-mingsproblemen tussen deze kavels toe. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de integratie van de kavels en dit inter-facemanagement brengt risico's met zich mee. Het is verleidelijk om dit risico als laag te presenteren.

Ten derde: veel contracten kenden relatief grote stelposten. Ook stel-posten zijn ambigu en kunnen als risico en als kans worden gepre-senteerd. Veel van deze stelposten hebben slecht uitgepakt, waardoor de uiteindelijke kosten van het contract tegenvielen.

Ten vierde: de gemeente heeft de risico's die door aannemers beprijsd waren in een risicocatalogus, voor een substantieel lager bedrag overgenomen.

⁶ E. ten Heuvelhof, J.F.M. Koppenjan, e.a., *Het RandstadRail-project: Lightrail, Zwarte Opgave*, TU Delft: 2008.

Zorgvuldig communicerend bestuur, of salami-bestuur?

Acceptatie door gewenning

Voor de acceptatie van een verslechtering is het van belang of de totale verslechtering zich in één keer manifesteert of als een geleide-lijk proces. Het is goed denkbaar dat iedere verslechtering op zich onvoldoende reden is om het project af te blazen, terwijl de totale verslechtering, indien deze in één keer zichtbaar zou zijn geworden, mogelijk wel tot stopzetting van het project zou hebben geleid.

Geleidelijke Verslechtering

De stijging van de begrote kosten en het uitlopen van de oplever-termijn is een geleidelijk proces geweest, dat zich over een periode van een aantal jaren heeft afgespeeld. Iets dergelijks geldt voor de accumulatie van risico's die belegd werden bij de gemeente. Ook hiervoor geldt dat de gemeente deze risico's niet in één keer op zich heeft genomen. Wel kan in de regel worden gesteld dat het geleidelijk verslechteren eerder zal worden geaccepteerd, dan een grote verslechtering in één keer. Daarnaast leiden geleidelijke verslechteringen mogelijk tot salami-tactiek: telkens een onsj meer problematiek valt niet op. Maar alles bij elkaar genomen is sprake van flinke problemen.

De tragiek van goede bedoelingen

De wens van een overheid om bij de realisatie van een infrastructuur ongewenste uitkomsten uit te sluiten, kan tot een vroegtijdige fixatie leiden op een beperkt aantal oplossingen. Oplossingen die mogelijk zouden leiden tot de ongewenste uitkomst, zijn definitief van de agenda. Deze vroegtijdige fixatie, hoe goed bedoeld ook, kan echter maar al te gemakkelijk tot weer andere problemen leiden die mogelijk nog slechter uitpakken dan de opties die eerder ter zijde waren geschoven.

Amsterdam wenste kostte wat het kost het soort problemen te ver-mijden waarmee de metrobouw in de jaren zeventig gepaard waren gegaan. De afbraak van woningen had in die tijd tot grote maatschap-pelijke onrust geleid en dit wenste het gemeentebestuur nu te voor-komen. Dit maakt het begrijpelijk dat het politiek moeilijk lag dat ook maar één woning gesloopt zou worden. Ook het verwijderen van bomen zou tot het uiterste beperkt moeten worden. Daarom zijn slechts varianten diep onder de grond onderzocht. Uiteindelijk is het niet mogelijk gebleken om alle schade te voorkomen. Een aantal woningen aan de Vijzelgracht is ernstig verzakt. De tragiek is tweërlei. In de eerste plaats heeft het de gemeente afgehouden van het ver-kennen van goedkopere en minder risicovolle oplossingsrichtingen.

In de tweede plaats is er, ondanks de relatief beperkte schade, toch veel commotie over deze schade. Juist ook omdat toegezegd was dat deze niet zou optreden.

Oplossingsrichtingen

Deze karakteristieken van politiek-bestuurlijke besluitvorming zijn diep ingesleten en niet zo maar te veranderen met eenvoudige en simpel toepasbare oplossingen. De gretigheid van het bestuur is een feit, evenals de openbaarheid van het besluit om te gaan bouwen. Een manier om deze gretigheid in toom te houden, zou kunnen zijn om private partijen uit te nodigen om risicodragend te participeren, desnoods voor een bescheiden percentage. De gemeente verplicht zich vervolgens tot het volgende: indien de private partij zich terugtrekt omdat zij het risico onacceptabel acht, trekt ook de gemeente zich terug. Weliswaar een hard gelag, maar het voorkomt erger. Daarnaast is de eventuele bestuurlijke keuze tot terugtrekken dan ook eenvoudiger te legitimeren.

Hoe om te gaan met de zo moeilijk in toom te houden neiging van de realiserende overheid om desnoods dan maar alle vervelende risico's op zich te nemen? Wat hier zou kunnen werken, is dat overheden zwarte scenario's en stresstesten opstellen, om inzichtelijk te maken wat de negatieve consequenties zijn van nieuwe risico's. Ook zou een realiserende partij kunnen informeren bij derden wat het kost om een risico te verzekeren. De realisator zou zich van te voren kunnen verplichten om risico's bij derden te verzekeren. Belangrijk is ook dat het 'risico- en gevolgengeheugen' wordt geborgd. Kostenoverschrijdingen en risicoaccumulatie slijten langzaam in het project, individuen in het projectmanagement wisselen van positie, en op een bepaald moment weet niemand meer wanneer en waarmee het nou 'echt mis ging'. Door de stand van zaken inzichtelijk te houden, kan snel duidelijkheid worden gekregen of het niveau van kostenoverschrijdingen en risicoaccumulatie nog acceptabel is, of dat het tijd is om actie te nemen. Raadzaam is het hier ook om dit 'risico- en gevolgengeheugen' openbaar toegankelijk te maken. Het geeft projecttegenstanders wellicht munitie om zich tegen het project te wapenen, maar juist hun argumentaties hebben een belangrijke signaalfunctie voor de gretige realisator.

De tragiek van de goede bedoelingen kan worden vermeden als de realisator geen enkel doel superieur en onaantastbaar stelt. De ervaring leert dat het volledig halen van een doel, bijvoorbeeld het doel om geen enkele woning af te breken, ten koste gaat van heel veel. Het iets zachter formuleren van dezelfde doelstelling kan veel kosten

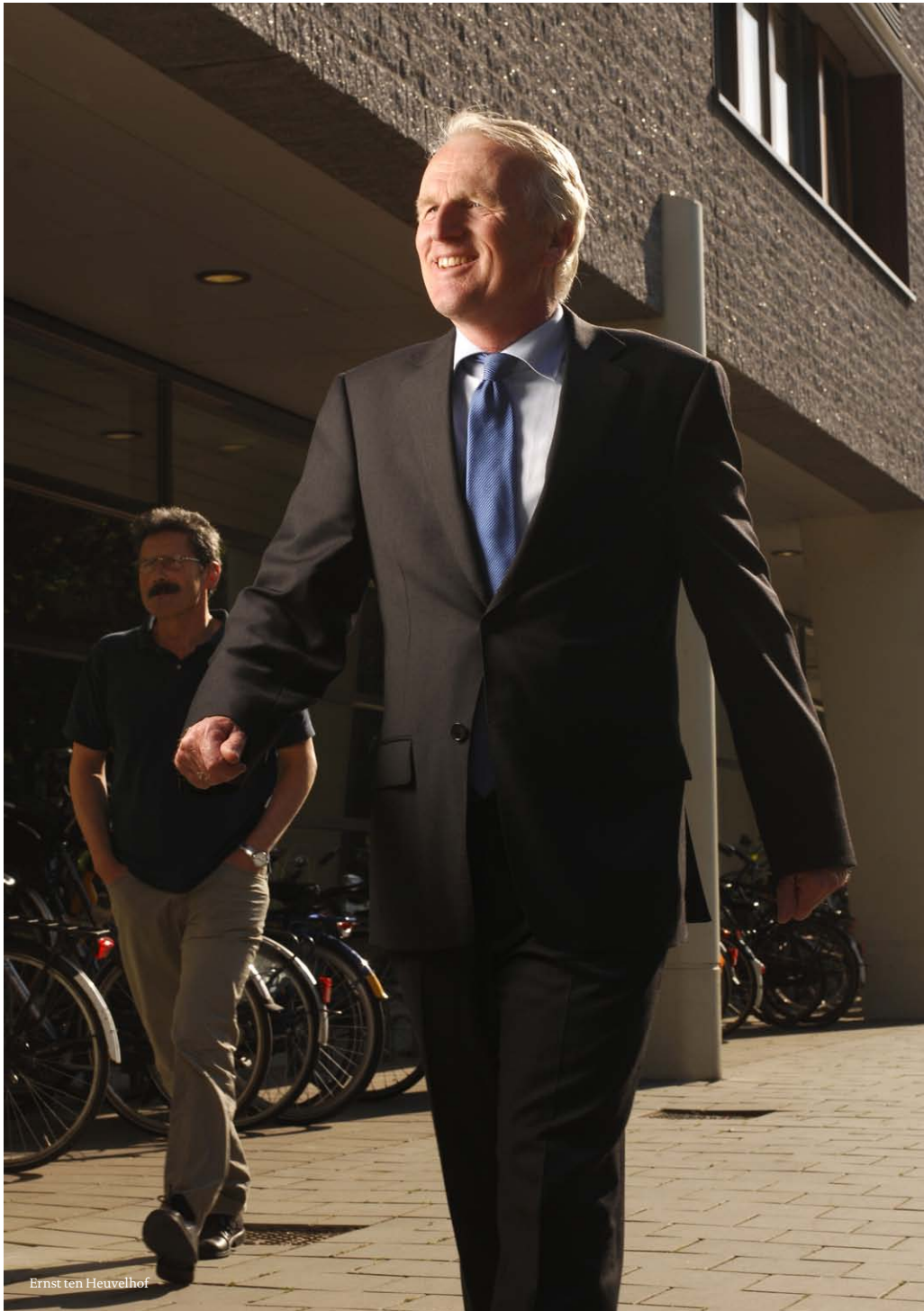
voorkomen. Een zachtere formulering zou kunnen zijn: *wij proberen de afbraak van woningen zo veel mogelijk te beperken. Indien een woning toch afgebroken moet worden, zullen eigenaar en bewoner ruimhartig worden gecompenseerd.*

Dit soort aanbevelingen zal de besluitvorming en uitvoering nog moeilijker maken dan nu al het geval is. Het committeren van een private partij zal tijd kosten, evenals het steeds maar weer overleggen met deze partij wanneer zich een probleem voordoet. Ook het afhouden van risico's of het verzekeren van risico's zal de besluitvorming complexer en moeilijker maken. De vertragingen die dit met zich meebrengt frustreren een andere gewenst geachte verbetering, te weten het versnellen van de besluitvorming. Zie bijvoorbeeld het project Sneller en Beter, de Crisis- en Herstelwet, etc. De pogingen om de kosten van dit soort projecten in toom te houden, lijken zich moeilijk te verhouden tot de pogingen om stagnerende projecten vlot te trekken en besluitvorming te versnellen. De ideale combinatie van beide moet nog gevonden worden.

Specifiek voor Amsterdam

Specifiek voor de Amsterdamse casus concluderen wij dat de gemeente in soortgelijke projecten het best slechts mee kan doen, als ook private partijen risicodragend participeren. De gemeente kan vastleggen zich terug te trekken, indien de private partijen zich terugtrekken. Daarnaast lijkt het raadzaam om *worst-case* scenario's vast te stellen. Door vooraf na te denken over wat er allemaal mis kan lopen, wordt mogelijk ook over mogelijke oplossingen gedacht voor het geval het werkelijk mis gaat. Verder is het raadzaam om de plicht in te stellen dat niet alleen de kosten van een eventueel incident worden begroot, maar ook de kosten om risico's te verzekeren. Een huidige reclame-campagne van de Amerikaanse overheid stelt: *If you cannot pay insurance, you cannot pay a car*. Vrij vertaald voor grote projecten: als u geen geld heeft om uw project te verzekeren, dan kunt u het ook niet uitvoeren. En tot slot, formuleer doelen en randvoorwaarden minder hard en zorg voor enige ruimte om te marchanderen en in te spelen op de werkelijkheid.

Maar ook hier geldt weer: het in acht nemen van deze aanbevelingen zal het algemene gevoel van stropigheid van soortgelijke projecten alleen maar vergroten.



Ernst ten Heuvelhof



Alexandra van Olst

Lessen trekken uit de Noord/Zuidlijn

Begin 2010 rapporteerde de commissie Limmen haar bevindingen aan de gemeenteraad. Nagenoeg alle aanbevelingen van de commissie zijn door de raad overgenomen. De gemeentesecretaris heeft vervolgens de opdracht gekregen de aanbevelingen te implementeren. Leren van de missers en successen van de Noord/Zuidlijn en alle andere projecten die binnen de gemeente Amsterdam worden uitgevoerd, dat is de opgave. Zodat een debacle zoals dat van de Noord/Zuidlijn zich niet meer zal voordoen.

Door Alexandra van Olst en Michel van Gelder

Wat ging er mis?

Het debacle van de Noord/Zuidlijn raakt, naast projectspecifieke oorzaken, aan een dieperliggende problematiek die niet eenvoudig te verhelpen is. Meerdere onafhankelijke onderzoekscommissies hebben op basis van grondige analyses voorstellen gedaan voor verbetering van de aansturing van de Noord/Zuidlijn (zie Sorgdrager, Veerman). Desondanks lukt het niet om de kostenoverschrijding in toom te houden. Wetenschappers (zoals Flyvbjerg of ten Heuvelhof¹) merken op dat de Noord/Zuidlijn geen geïsoleerd en toevallig fenomeen is maar onderdeel is van een patroon. Er is iets structureels aan de orde zowel bestuurlijk als ambtelijk. Overigens geldt dit voor vele grote infrastructurele werken ook buiten de Amsterdamse context en tevens voor complexe projecten buiten het ruimtelijke domein.

Om die reden heeft de gemeente een nadere analyse van de aanbevelingen gemaakt en komt tot de conclusie dat verbeteringen van de besluitvorming over, en aansturing van projecten op een viertal onderwerpen te herleiden is: instrumentarium, cultuur, institutionele kennis en de rol van het bestuur.

1. Instrumentarium

De gemeente kent een uitgebreid instrumentarium ter ondersteuning van de besluitvorming en projectbeheersing. De raadsenquête laat zien dat ondanks dit instrumentarium er veel zaken niet goed gaan. De enquêtecommissie beveelt daarom aan om nieuw instrumentarium te implementeren teneinde fouten uit het verleden in de toekomst te voorkomen. Het nieuwe instrumentarium dat de enquêtecommissie voorstelt, bestaat onder andere uit het gebruik van maatschappelijke kosten-batenanalyses, het aanscherpen van de regeling risicovolle projecten en accountantscontroles.

Hoewel deze specifieke voorstellen op basis van de ervaringen uit de Noord/Zuidlijn noodzakelijk blijken te zijn, moet tevens voorkomen worden dat we vervallen in de zogenaamde risico-regel-reflex. Dit is een natuurlijke neiging om na een incident (nieuwe) regels op te stellen om de kans op risico's te verkleinen.

De gemeente is overtuigd van nut en noodzaak van diverse instrumenten om goed te kunnen sturen op een transparante besluitvorming en uitvoering van projecten, maar plaatst daarbij wel de

¹ Zie onder anderen 'Noord/Zuidlijn Amsterdam', prof.mr. dr. E.F. ten Heuvelhof en dr. ir. J. van der Heijden, Tijdschrift voor Bouwrecht september 2010 en de rapportage 'Grote projecten uitvergroot', Commissie Duivesteijn, 2004.

kanttekening dat de oplossing niet alleen gezocht moet worden in een uitbreiding dan wel aanscherping van de regeldichtheid en regelingen. Een goede indicatie hiervan is dat de bevindingen van eerdere onderzoekscommissies als de commissies Herweijer (bouw Stopera uit 1988) en de commissie Ringeling (tegenvallers AEB uit 2007) gelijksoortige problematiek in de aansturing van projecten signaleren als de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, maar dat de problematiek zich ondanks de uitvoering van de (instrumentele) aanbevelingen van deze commissies blijft voordoen.

De gemeente heeft de bestaande en nieuwe gemeentelijke instrumenten goed tegen het licht gehouden en geconcludeerd dat zij aanvullend zijn op elkaar en dat er geen sprake is van doublures. Het zijn er wel heel veel en sommige regelingen zijn behoorlijk gedetailleerd. Dat instrumentarium moet in balans zijn met het beoogde resultaat: het moet leiden tot een verantwoorde besluitvorming over, en beheersbare sturing van projecten.

2. Cultuur

Wij zijn van mening dat instrumentarium (codes, regels en andere eisen) hun doel missen en effectiviteit verliezen als de cultuur en werkwijze binnen de organisatie niet op orde zijn. Dit geldt gemeente breed: ambtenaren, bestuur en raad. De oplossing moet daarom niet alleen gezocht worden in een efficiënt en effectief instrumentarium, maar vooral ook in de cultuur van de organisatie. Hoe werken we met elkaar samen? Hoe open kan en mag er gecommuniceerd worden over risico's en alternatieve oplossingen van projecten? Hoe organiseren we kritische reflectie van zowel projectbetrokkenen als externen? Groepsdenken (groupthink) en gretigheid om een project te realiseren moeten ter discussie kunnen worden gesteld. Bij een open cultuur past geen verkokering.

Goede besluitvorming en projectbeheersing zijn gebaat bij het toelaten van zogeheten 'dwarskijkers' in een project en het uitvoeren van adequate checks en balances. Zeker bij unieke complexe projecten is het nodig contra-expertise (binnen en buiten de gemeente) te organiseren, zowel voorafgaand aan besluitvorming, als tijdens de uitvoering van een project.

3. Institutionele kennis

Om professioneel opdrachtgever te kunnen zijn is het nodig inhoudelijke kennis, met name op het gebied van recht, techniek en omgang met de markt, op peil te houden. Het gaat erom de juiste vragen te kunnen stellen en in te kunnen spelen op ontwikkelingen.

Kennis die je niet leert op de universiteit, maar opdoet in de dagelijkse praktijk, door mee te werken aan (Amsterdamse) projecten.

Er is de afgelopen decennia onvoldoende aandacht geweest voor het borgen van die kennis. Door organisatorische ontwikkelingen, zoals de instelling van stadsdelen en het inrichten van relatief kleine diensten is de kennis versnipperd. De keus om generieke managers te werven in plaats van vakinhoudelijke directeuren heeft zich organisatorisch vertaald in een toename van generalisten ten koste van de specialistische ambtenaren. Bij complexe projecten worden externe deskundigen ingehuurd die na afronding van het project met de door hen opgebouwde kennis weer vertrekken. De kop van een artikel in het Parool is veelzeggend: 'Hoe het stadhuis de deskundigheid sloopt' (Parool 6 augustus 2010).

Om in de toekomst professioneel opdrachtgever te kunnen zijn is het van belang te erkennen dat de gemeente in huis moet kunnen beschikken over experts. Dit geeft diensten een prikkel om het opbouwen van specifieke kennis met name op het snijvlak van recht, techniek en omgang met marktpartijen, te organiseren. Ook de borging van kennis en het koesteren van het collectieve geheugen vraagt om aandacht.

4. Rol bestuur

Om lessen te leren van de Noord/Zuidlijn is het van belang niet alleen te kijken naar de rol van het ambtelijk apparaat. Ook het bestuur (raad en college) hebben een belangrijke rol gespeeld in de problematiek rond de Noord/Zuidlijn. Er is een mechanisme dat er altijd meer ambities zijn dan budget. Het bestuur stuurt op de balans tussen ambities en kwaliteit van de projectorganisatie. Een project kan alleen een succes worden als er voldoende middelen zijn. Tijdsdruk is te vaak een leidraad voor beslissingen. Het argument dat we anders geld laten liggen (meestal van het Rijk), was een van de oorzaken voor de druk in de besluitvorming rond de Noord/Zuidlijn.

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-batenanalyse (MKBA) kunnen daarbij helpen. Het gaat echter vooral om een cultuur van open debat. Het bestuur moet zorgen 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.

Wat te doen?

In een gesprek met een twintigtal projecttrekkers binnen de gemeente Amsterdam gaven zij unaniem aan dat het implementeren van de aanbevelingen van de commissie Limmen op zich onvoldoende is om te voorkomen dat een soortgelijk debacle zich nogmaals voordoet. De analyse wordt breed gedragen binnen de gemeente. Iedereen is er van overtuigd dat er meer nodig is. In het essay 'Een gemakkelijke waarheid: Waarom we niet leren van onderzoekscommissies', beschrijft prof. mr. dr. J. A. de Bruijn, hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft, hoe leerprocessen rond onderzoekscommissies verlopen en waarom het niet lukt om tot werkelijk 'leren' en adequate aanpassing van het handelingsrepertoire te komen. Dit essay geeft een goed inzicht in het vraagstuk waarom er zelden echt geleerd wordt van onderzoekscommissies.

Wij hebben gepoogd, met de aanbevelingen van de Bruijn in de hand, een manier te vinden om daadwerkelijk te leren van het uitstekende rapport van de commissie Limmen. De aanbevelingen van de commissie zijn het spreekwoordelijke tipje van de ijsberg. Wat er onder water ligt? Daar ligt de zachtere, minder zichtbare problematiek; de gemeentelijke cultuur. Bij het uitvoeren van projecten heeft de gemeente last van verkokering, non-interventie, gretigheid, gebrek aan expertise en onvoldoende oog voor de uniciteit van projecten.

De 10 lessen van de burgemeester

Om deze problematiek beter in beeld te krijgen, heeft de burgemeester voorgesteld om een overzicht te maken van de belangrijkste lessen die de gemeente geleerd heeft van de Noord/Zuidlijn en andere complexe projecten in de stad. Zowel projecten die goed verlopen zijn als projecten waar incidenten hebben plaatsgevonden. Het doel van deze lessen is niet om ze als blauwdruk over de gemeente en de projecten heen te leggen. Het doel is om binnen de gemeente een discussie in gang te zetten over de wijze waarop we projecten uitvoeren. Hiermee pogen wij bij te dragen aan een gemeentelijke cultuur waarin een open klimaat, kritische reflectie, meer meedenken en minder toetsen en een bestuur dat stuurt op hoofdlijnen, de norm zijn.

Om te komen tot de 10 lessen heeft de burgemeester projectdirecteuren, dienstdirecteuren en andere ambtenaren die in projecten werken

uitgenodigd om hun belangrijkste do's en don'ts voor het uitvoeren van projecten op een rij te zetten: wat zijn de belangrijkste factoren die zorgen voor het al dan niet succesvol verlopen van een project?

Hoewel de nadruk lag op de lessen die geleerd konden worden van de Noord/Zuidlijn zijn ook andere projecten hierbij betrokken. Zo hebben projectmedewerkers vanuit de Zuidas, IJburg en verschillende Amsterdamse diensten een belangrijke bijdrage geleverd aan de gesprekken, die geleid hebben tot de lessen van de burgemeester. We kunnen en moeten van alle complexe projecten in de gemeente blijven leren in het belang van lopende en nieuwe Amsterdamse projecten. En altijd moeten we weer voorbereid zijn op het onverwachte. Om deze reden zijn de bevindingen uit de sessies met de burgemeester 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!

In de tabel worden de lessen kort toegelicht. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de brochure '10 lessen uit de Noord/Zuidlijn'. 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 lessen zijn dus geen dictaat, zij zijn voer voor discussie. Discussie met ons, maar vooral met je bestuurder, je opdrachtgever of je directeur.

Bezint eer ge begint	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?
Zorg voor sterke projectorganisaties	Horizontaal door de hiërarchie, multidisciplinair, gemandateerd, professioneel. Rolzuiver (bestuurlijk-ambtelijk en opdrachtgever-opdrachtnemer).
Organiseer samenwerking met andere partijen actief	Gebruik de kracht en kennis van anderen. Spiegel jezelf. Organiseer interactie. Mobiliseer bondgenoten. Deel risico's. Wees genereus: geef credits, vergoed schade. Het is meest voor de hand liggende en de meest onderschatte opgave!
Zoek tegenspraak	Kritiek als advies. Tegenkracht maakt sterker. Reflectie maakt rijker. Bestrijd group think. Leer van de fouten en successen van anderen.
Wees realistisch over risico's	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!

Geef uitvoering een grotere plaats in project	Uitvoerders veel meer naar voren! Weet wat ontworpen wordt. Beheers contracten. Weet afspraken bij te stellen (zie 5).
Versterk positie van gemeente in de markt	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.
Versimpel de inhoud en beperk regels en controles	Maak het simpel. Organiseer niet zelf complexiteit. Vermijd waar mogelijk aanvullende eisen en gemeentelijke toetscommissies.
Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming	Toegankelijk, helder, volledig. Expert meetings voor raadsleden. Second opinions. Erken de bestuurlijk/politieke dilemma's. Bestrijd tijdsdruk en korte termijn denken.
Bestuur: bestuur!	Project: zorg dat het bestuur zijn rol kan spelen. Bestuur: bestuur áán het project, niet in het project. Zuiver met rollen. Denk vooruit en zit niet op elkaars stoel.

3



4

Derde seminar
22 maart 2011

Politiek en publieke percepties: framing

Hans de Bruijn
Lubbert Hakvoort

Over het belang van framing

Een goed frame overtuigt onmiddellijk. Succesvolle framing levert een lichte bewijslast op voor de aanhangers van het frame en daarmee een zware bewijslast voor de tegenstander. Het sterkste punt van de techniek van framing: wie het frame ontkent, loopt het risico dat hij het bevestigt.

Door Hans de Bruijn

In een experiment krijgen twee groepen deelnemers opdracht om de misdaadcijfers van de stad Addison te bestuderen.¹ Vervolgens wordt hen gevraagd aan te geven welke strategie de overheid moet hanteren om de veiligheid in de stad te verbeteren. De taal van de opdrachtbeschrijving verschilt. Groep 1 krijgt te lezen dat misdaad een roofdier is, dat in steeds meer wijken op de loer ligt. Voor groep 2 is misdaad een virus, dat steeds meer wijken infecteert. Beide groepen moeten hierna hetzelfde cijfermateriaal bestuderen. Vervolgens wordt gevraagd wat de beste aanpak van deze problemen is. Wat blijkt? De taal beïnvloedt de interpretatie van de cijfers: als misdaad een roofdier is, gaan we op jacht en dus kiest de eerste groep respondenten voor strengere handhaving. Als het een virus is, willen we de bron, de oorzaak aanpakken en dus vindt de tweede groep respondenten dat de oorzaken van criminaliteit – armoede, slecht onderwijs – moeten worden aangepakt. Voor wie mocht denken dat dit voor de hand ligt omdat de beide beelden er wel erg dik bovenop liggen: in een volgend experiment wordt in een lange opdrachtbeschrijving slecht een keer verwezen naar het roofdier en het virus. Voor het overige is het een uitgebreide, technische beschrijving. Het resultaat is hetzelfde.

De volgende vraag aan de deelnemers – en nu wordt het echt interessant – is waarop zij hun voorkeur voor een van deze aanpakken baseren. Hun antwoord: enkel en alleen op de misdaadcijfers. De taal van de metafoor blijkt dus de bril waardoor ze naar de werkelijkheid kijken, maar dat zien ze zelf niet. Ze denken dat ze zich door objectieve cijfers hebben laten leiden.

Dat betekent in potentie nogal wat. De politicus die het lukt om zijn taal te laten domineren heeft kans dat we door zijn bril naar de werkelijkheid kijken – misschien zelfs zonder dat we dat in de gaten hebben. Dat brengt ons bij een begrip dat een *buzzword* in de politiek is geworden: framing.

Wat is framing?

Een frame is een bepaalde manier van kijken naar de werkelijkheid, een ‘mindset’, een ‘bril’, een ‘world view’. Iedereen kijkt door frames, of hij zich daar nu van bewust is of niet. Een strategie van framing betekent dat we een frame ontwikkelen dat past bij onze opvattingen en dat we dat frame vervolgens zo breed mogelijk uitdragen. Slijt een frame eenmaal op grote schaal in, zet het zich, dan wordt het de mal, het raamwerk waarin het debat moet worden gevoerd.

¹ Thibodeau PH, Boroditsky L (2011) Metaphors We Think With: The Role of Metaphor in Reasoning. PLoS ONE 6(2): e16782. doi:10.1371/journal.pone.0016782, geraadpleegd april 2011

Wat zijn nu de kenmerken van goede frames? Ik neem als voorbeeld het debat over ontwikkelingshulp. De argumenten van tegenstanders van ontwikkelingshulp zijn velerlei: ontwikkelingshulp vernietigt lokale markten en initiatieven, houdt corrupte regimes in het zadel, belemmert zelfredzaamheid, werkt verslavend, versterkt de afhankelijkheid van de geldgever, et cetera. Een bekend frame dat wordt gebruikt om deze argumenten samen te vatten is: *Arme mensen moet je geen vissen geven, maar een hengel*

Een goed frame beklijft, blijft makkelijk hangen, is eenvoudig te memoriseren, in dit geval omdat het beeld eenvoudig en overtuigend is. De Chinezen zeiden duizenden jaren geleden hetzelfde al en iedereen begrijpt dat een hengel meer effectief is dan de continue aanvoer van vissen. De Amerikanen spreken graag over de *stickiness* van een frame – in onelegant Nederlands vertaald: een goed frame heeft een hoge plakfactor. Dit is van groot belang, want een frame moet inslijten, moet het debat beheersen en hoe makkelijker het blijft hangen, hoe eenvoudiger dat is.

Een goed frame overtuigt onmiddellijk, is bijna intrinsiek waar – we kunnen ons haast niet voorstellen dat er politici zijn die vissen willen uitdelen en angstvallig trachten te voorkomen we arme mensen hengels geven. Een goed frame heeft als kenmerk dat het lastig is om als opponent niet in het frame van de ander te stappen. Immers: de kernwaarden van de opponent zijn in het geding.

Wie voor ontwikkelingssamenwerking is, er van overtuigd is dat hulp bijdraagt tot versterking van de welvaart en het welzijn in een ontwikkelingsland, kan bijna niet aan dit frame van vissen en hengels voorbijgaan. Het frame stelt namelijk dat al die ontwikkelingshulp niets uitmaakt en niets heeft uitgemaakt. Natuurlijk vindt een voorstander van ontwikkelingssamenwerking het argument van de hengels en de vissen onzin, maar daar gaat het hier niet om. Het gaat erom dat hij er niet aan ontkomt om in dit frame te stappen – zijn kernwaarden zijn in het geding.

Wat gebeurt er wanneer iemand in het frame van zijn opponent stapt?

De kracht van een goed frame is dat de opponent op achterstand wordt gezet. Een bekend Nederlands voorbeeld is de verkiezingscampagne van 2002, die door Pim Fortuyn in het frame werd gezet van *de puinhopen van paars*. Als het lukt om een debat in een bepaald frame te zetten, wordt de opponent in de verdediging gedrongen. In het de puinhopen-van-paars frame spelen de paarse partijen in vrijwel ieder

debat een uitwedstrijd – moeten ze voortdurend uitleggen dat er in het geheel geen sprake is van paarse puinhopen, waarmee ze dus voortdurend in het defensief zitten.

Een ander belangrijk effect: wie zich een frame heeft eigen gemaakt, neemt vaak selectief informatie tot zich. Wie van mening is dat paars tot een puinhoop heeft geleid, is ontvankelijk voor informatie die dat beeld bevestigt en zal die graag uitvergroten. Wanneer blijkt dat paars het juist goed heeft gedaan, zal die informatie worden gewantrouwd – ze past immers niet in het frame. Goede economische prestaties? Dat hebben we aan de wereldeconomie te danken en niet aan paars. De wereldeconomie gaat in de paarse jaren crescendo – dus is het eigenlijk een nog grotere schande dat paars zo’n puinhoop achterlaat. Een frame filtert zo informatie, is vaak zelf-bevestigend en dringt de tegenstander verder in het defensief. Stap dus nooit, zo zegt de Amerikaanse taalkundige George Lakoff, in het frame van de ander. ‘Do not use their language’, zo waarschuwt hij de Democraten. De taal die de Republikeinen gebruiken ‘draws you in their worldview’.²

Een ander voorbeeld: Geert Wilders’ PVV is beducht voor het gevaar van de islamisering: Europa kan zich ontwikkelen tot Eurabië en dan zal het gedaan zijn met de klassieke vrijheden. In 2010 neemt de Tweede Kamer een motie aan van GroenLinks, het tegengaan van islamisering is geen doelstelling van (overheids)beleid, zo stelt de motie. De motie wordt aangenomen. Een verstandige motie? De PVV is er content mee, hoewel ze tegen de motie heeft gestemd. ‘Islamisering’ is PVV-jargon en is blijkbaar onderdeel geworden van het dagelijkse politieke taalgebruik.³

We gaan even terug naar het frame van de vissen en de hengels. Stel dat een PvdA minister van Ontwikkelingssamenwerking er wel voor kiest in dit frame te stappen en zich inhoudelijk te verdedigen. Waarom ook niet, als hij van mening is dat het vissen-hengels frame niet meer is dan een debattruc? Maar een frame met de kenmerken van zojuist leidt tot een scheve verdeling van de bewijslast in het debat. Misschien weet zijn opponent een evaluatierapport op tafel te toveren, waarvan de conclusie is dat bij een of ander project vissen zijn uitgedeeld, en geen hengels. Omdat het debat wordt gevoerd in het frame dat er vissen worden uitgedeeld, is dit een krachtig

² George Lakoff (2004), *Don't Think of An Elephant*, Chelsea Green Publishing Company; White River Junction. Zie verder over framing: Hans de Bruijn (2010), *Geert Wilders in Debat. Over de framing en reframing van een politiek boodschap*, Den Haag: Lemma en Jan Kuitenbrouwer (2010), *De woorden van Wilders en waarom ze werken*, Amsterdam: De Bezige Bij

³ NRC 2 november 2011

argument – het bevestigt immers de vissen-hypothese – ook al levert misschien maar een van de honderd evaluatierapporten een beeld als dit op. Kortom, succesvolle framing levert een lichte bewijslast op voor de aanhangers van het frame en daarmee een zware bewijslast voor de tegenstander.

En dan is er het belangrijkste: wie in het frame stapt en het ontkent, loopt het risico dat hij het bevestigt. Van 2007-2010 heeft Nederland een kabinet van CDA, PvdA en CU, partijen die traditioneel meer op de gemeenschap dan op het individu zijn gericht. Het kabinet zet een groot aantal onderwerpen op de agenda die aan de persoonlijke levenssfeer raken: de introductie van opvoedcursussen, een paddo-verbod, een verbod op jointgebruik door agenten in hun vrije tijd, bestrijding van gokken en gokverslaving, vermindering van reclames voor alcohol en leningen. Vervolgens ontwikkelt de liberale oppositie het frame dat het kabinet ‘betuttelend’ is. Alexander Pechtold:⁴

*Bos, Balkenende en Rouvoet komen in de spreekkamer,
de televisiekamer, de rookkamer,
de kinderkamer, de slaapkamer.
Het liefst ook in uw bovenkamer.*

Stel dat een CDA-politicus over deze ‘betutteling’ in debat moet met een D66-er. De verwijten van D66 laten zich raden: het kabinet wil de oude tijden van bemoeizucht doen herleven – de tijd dat de pastoor vroeg wanneer het volgende kind komt. Onze CDA politicus geraakt zo in het defensief en moet eerst allerlei beelden demonteren voordat hij aan zijn eigenlijke argumentatie toekomt: ‘nee, wij nemen burgers serieus’, ‘nee, wij respecteren de persoonlijke levenssfeer’, ‘nee, wij willen niet moraliseren’ en ‘nee, wij willen niet terug naar vroeger’ – als hij al aan zijn eigenlijke argumentatie toekomt.

De CDA politicus zit niet alleen in het defensief, maar het venijnige mechanisme is dat wie voortdurend ontkenningen als deze nodig heeft om zijn standpunt over het voetlicht te brengen, juist het betuttelingsframe activeert. Hij laadt de verdachtmaking op zich dat hij de burger juist niet serieus neemt, de persoonlijke levenssfeer juist niet respecteert en juist wel wil moraliseren. De ontkenning van het frame is in de beeldvorming vaak de bevestiging van het frame. *I am not a crook*, zei Richard Nixon tegen het Amerikaanse volk toen de

⁴ Congrestoespraak Alexander Pechtold, 19 april 2008

⁵ George Lakoff (2004), *Don't Think of An Elephant*, Chelsea Green Publishing Company: White River Junction

verhalen over Watergate naar buiten kwamen. Een president die moet ontkennen dat hij een schurk is: de ontkenning is voor velen de bevestiging.⁵

Reframing

Framing is dus een aantrekkelijke strategie want een goed frame betekent dat de tegenstander er bijna niet aan ontkomt om in mijn frame te stappen. Gevolg: hij moet in mijn mal de discussie aangaan en staat dus bij voorbaat op achterstand. De aanbeveling die hier voor de tegenstander uit voortvloeit, laat zich raden: stap niet in het frame van de ander. En de volgende aanbeveling: reframe het debat. Gebruik een eigen taal om het debat aan te gaan. De CDA-politicus die met het betuttelingsframe wordt geconfronteerd, moet op zoek naar een alternatief frame, dat ik hier het onverschilligheidsframe noem. Op een christendemocratisch congres zou een denkbeeldige spreker het volgende kunnen zeggen:

*Wij leunen niet onverschillig achterover,
als ouders problemen met de opvoeding hebben.
Wij leunen niet onverschillig achterover,
als er achter de voordeur geweld wordt gebruikt.
Wij leunen niet onverschillig achterover,
als paddogebruik tot doden leidt,
als mensen tot over hun oren in de schulden zitten
omdat lenen hun te gemakkelijk wordt gemaakt.*

In dit onverschilligheidsframe heeft de liberale oppositie het weer moeilijk. Wie in dit frame het debat aangaat, moet eerst ontkennen dat hij onverschillig is. Hij krijgt natuurlijk te horen dat de traditionele liberale waarde van tolerantie is ontaard in onverschilligheid, en dat de liberale oppositie de tijdgeest niet onderkent. Wie voortdurend moet ontkennen dat hij onverschillig is, bevestigt het beeld dat de CDA-politicus hier een punt heeft.

Framing moet, framing mag

Tot zover het ABC van framing. Het voorbeeld van het roofdier en het virus maakt duidelijk dat framing er toe doet. Wie zich een frame eigen maakt, kijkt door dat frame naar de maatschappelijke problemen en dat kan grote invloed hebben op, bijvoorbeeld, de oplossingen die hij kiest. Wie inhoudelijk met een bepaalde problematiek bezig is, zal altijd moeten anticiperen op de mogelijkheid dat die problematiek boven de radar komt en onderdeel wordt van het debat in de politiek en de media. Dan is het niet alleen zaak dat er een goede inhoudelijke analyse is, maar ook dat is nagedacht over de bijpassende frames – en

dat er wordt geanticipeerd op de frames van de tegenstanders. Het voorbeeld dat tijdens de discussie werd genoemd, is dat van de schaalessprong voor Almere. Wie op grond van inhoudelijke analyses voor zo'n schaalessprong is, kan in het debat worden geconfronteerd met het frame dat een schaalessprong leidt tot Almere-spookstad en tot dalende huizenprijzen. Gaan we ontkennen dat dit zo is en nemen we zo de taal van de tegenstanders over? Of hebben we andere frames, gebaseerd op onze analyses, die het debat in een andere richting sturen?

Is dit nu alles manipulatie? Ja, denk ik, als frames niets van doen hebben met een onderliggende werkelijkheid. Nee, als er goede analyses aan ten grondslag liggen. Wie die analyses heeft gemaakt en zijn plannen presenteert, moet niet alleen nadenken over framing, maar ook over het reframe van het verhaal van zijn tegenstanders.



Hans de Bruijn



Lubbert Hakvoort

Framing en reframing van groeistad Almere

De schaalsprong in de Metropoolregio Amsterdam voor 2020 lijkt niet langer haalbaar. Er is minder overheidsgeld beschikbaar en de marktomstandigheden zijn veranderd. Het kan verstandig zijn om te kiezen voor een andere ruimtelijke strategie en bijbehorend frame. Van imperatieve groei naar organische groei.

Door Lubbert Hakvoort

Ruimtelijke projecten moeten letterlijk en figuurlijk worden verkocht. In de planvorming is het vooral van belang om maatschappelijk en politiek draagvlak te genereren voor plannen en daarmee gemoeid gaande investeringen. Zodra een ruimtelijk project in ontwikkeling is, is het van belang om afnemers, gebruikers en kopers te vinden voor het vastgoed zoals woningen, kantoren, detailhandel. Naast argumentatie en ruimtelijke concepten kan framing zorg dragen voor de inbedding van het project voor wat betreft symbolische betekenis, democratische legitimiteit en draagvlak. Framing is een overtuigings-techniek in communicatie, waarbij woorden en beelden zo worden gekozen dat daarbij impliciet een aantal aspecten van het beschrevene wordt uitgelicht en gepropageerd.

Schaalsprong Almere

De schaalsprong Almere is een voorbeeld van een frame van een ruimtelijk project. De schaalsprong is een gewenst uitgangspunt voor de verdere doorontwikkeling van Almere. Het begrip geeft aan dat er sprake is van schaalvergroting op zowel ruimtelijk als economisch vlak. De ambitie van de gemeente is gericht op de doorgroei van Almere naar een stad met 350.000 inwoners in 2030. Daarmee wordt Almere, wat grootte betreft, de vijfde stad van Nederland. Om deze ambitie te realiseren is het van belang om 60.000 nieuwe woningen en extra werklocaties te realiseren, waardoor maar liefst 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan.

De plannen voor de schaalsprong zijn ontwikkeld in samenspraak met het Rijk. Zo is te lezen in de Uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte dat 'een substantiële stedelijke ontwikkeling van Almere gewenst is'. Het Rijk hechtte in de eerste plaats belang aan de ontwikkeling van de schaalsprong, omdat deze voorziet in een groot deel van de woning-behoefte van de Noordvleugel en de Noordvleugelregio Utrecht. Hiermee wordt het landschap in de ruime omgeving van de Noordvleugel gespaard. In de tweede plaats wil het Rijk de ontwikkeling van Almere tot een vitale en duurzame stad afronden. Almere kan dit niet op eigen kracht. Het gaat hier om een verstedelijkingsopgave die andere projecten in de schaduw zet. Vanwege de omvang en de groene en rode elementen die aan de orde zijn, is dit voor het Rijk een majeur project en benoemd tot één van de projecten van het Urgentie Programma Randstad. Dit betekent dat het Rijk bereid is om te investeren in bereikbaarheid, natuur, recreatie en onderwijs. Een aanzienlijk deel van de investeringen gaat naar het spoor en de ontsluiting per auto. Naast de Hanzelijn kunnen er onder meer 12 treinen per uur rijden tussen Almere en Amsterdam. Daarnaast komt er capaciteitsuitbreiding voor de weginfrastructuur op de A6, de A1, de A9 en de A10-oost,

waarover al eerder werd besloten. Over het plan van de gemeente Almere voor een IJmeerverbinding is nog geen besluit genomen.

Kanttekeningen bij de schaalsprong

De plannen voor de schaalsprong zijn ontwikkeld voordat de economische crisis aanspoelde in Nederland. In een tijd van overoptimisme en vanuit een sterke maakbaarheidsgedachte zijn in Nederland talloze ruimtelijke plannen gemaakt, waaronder de schaalsprong. Het overgrote deel van deze plannen zit nog in de pijpleiding met als gevolg dat we niet meer bouwen voor de werkelijke vraag en behoefte, maar voor een achterhaalde vraag en behoefte. Dit leidt ertoe dat we de komende jaren nog talloze woningen, kantoren en bedrijventerreinen op de markt brengen waar geen behoefte aan is. Het gevolg is dat gemeenten onderling sterk gaan concurreren om de gunst van de gebruiker, huurder of koper van vastgoed. De gemeenten met een sterk onderscheidend vestigingsmilieu zullen daarbij de overhand hebben boven (of een voorsprong hebben op) gemeenten met een minder duidelijk profiel.

De ambitie om 100.000 woningen te bouwen in de Metropoolregio Amsterdam voor 2020 lijkt niet langer haalbaar doordat er minder overheidsgeld is voor ontwikkelingen en er sprake is van veranderende marktomstandigheden. Het gaat daarbij om demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening, migratie, kenniswerkers), onzekerheid over de slagkracht van kopers (hypotheekmarkt, hypotheekrente, loonontwikkeling) en de afname van de slagkracht van ontwikkelaars. Voor de schaalsprong zal dit ongetwijfeld consequenties hebben.

Een andere belangrijke factor die van invloed is op de woningbouwplannen van Almere is het feit dat ingezet wordt op duurdere, gestapelde woningen voor de hogere middenklasse met een woningdichtheid van ca. 60 woningen per hectare. Het probleem is dat in de directe nabijheid van Almere veel concurrentie is op dit vlak. In Amsterdam, de Bloemendalerpolder en het Hart van de Heuvelrug worden veel projecten gerealiseerd met appartementen. Er lijkt dan ook sprake te zijn van een ‘appartementenbubble’¹.

Bovenstaande ontwikkelingen zetten de schaalsprong Almere onder druk. Is het binnen deze omstandigheden nog wel verstandig om vast te houden aan de hoge ambities of is het verstandiger om te kiezen voor een andere ruimtelijke strategie met bijbehorend frame?

¹ Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen. ‘Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street’. Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte 14 oktober 2010, Leonie Janssen-Jansen, Universiteit van Amsterdam

Reframing: Nieuwe mogelijkheden voor vrijstaande woningen in Almere

De uitbreiding van Almere is en blijft vanuit regionaal perspectief van belang. Almere is onderscheidend ten opzichte van andere gemeenten en heeft, in tegenstelling tot veel andere gemeenten, meer dan voldoende ruimte om door te groeien. De vraag doet zich echter voor of het hoge ambitieniveau en de fasering van de schaalsprong reëel zijn. Meer dan voorheen zal vanuit de Metropoolregio Amsterdam als geheel moeten worden gekeken naar de vraag waar en in welke omvang ruimtelijke projecten kunnen en moeten worden gerealiseerd, rekening houdend met de werkelijke behoefte. Voor werklocaties vindt deze afstemming al plaats in het kader van het Platform Bedrijven, Kantoren Metropoolregio Amsterdam (Plabeka). Verdergaande regionale afstemming op het gebied van woningbouw is van groot belang, al was maar om te voorkomen dat we niet overal dezelfde appartementen bouwen.

In een onstabiele en onzekere markt voor woningen en werklocaties past de schaalsprong Almere als begrip niet langer. Er bestaat behoefte aan een frame dat recht doet aan de onderscheidende kwaliteiten van de gemeente Almere, in een regio waarin Amsterdam als kernstad functioneert. Als het gaat om verstedelijking is Almere nog steeds de plek om grote grondgebonden woningen te realiseren voor gezinnen met kinderen. De pioniers die zich ooit als eersten vestigden in Almere kwamen juist voor deze woningen waar Amsterdam, gelet op de prijs en het aanbod, niet in kon voorzien. Ook nu nog bestaat er behoefte aan ruim opgezette grondgebonden woningen waarbij de koper een eigen invulling kan geven, al dan niet via particulier opdrachtgeverschap. Grootschalige woningbouw wordt daarmee afhankelijk gesteld van de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte. Daarmee wordt het monitoren van de regionale markt veel belangrijker dan voorheen: wie gaan in de huizen wonen, waar wil men wonen, waar wil men werken, wat voor soort woningen zoekt men? Dit impliceert dat we meer afstand nemen van een strikte maakbaarheidsgedachte en verschuiven van ‘blue print’ planning naar ‘incrementele’ planning. Strikte beleidsambities gekoppeld aan harde deadlines passen niet in dit stramien. We moeten dus op zoek naar een nieuw frame voor Almere. Gelet op de kwaliteiten van Almere lijkt het volgende frame meer op zijn plaats: ‘Nieuwe mogelijkheden voor vrijstaande woningen in Almere’. Dit voorbeeld van een nieuw frame heeft het nog steeds in zich om verder te groeien, maar gaat er alleen van uit dat er sprake is van organische groei in plaats van vastgestelde groei. Daarnaast doet het recht aan de individuele woningbehoefte en de differentiatie van woonmilieus in de Metropoolregio als geheel.

Lessen voor ons vakgebied

Maatschappelijke, economische en politieke veranderingen kunnen grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke projecten waaraan we werken. Herziening van de aanpak van projecten is daarbij een eerste belangrijke stap, denk aan het faseren van de plannen of het opknippen van een project. Positionering en framing van woningbouwprojecten heeft geen zin zonder overheidsregie op de regionale markt. Reframing van projecten maakte tot voor kort nog geen onderdeel uit van onze gereedschapskist. Het voorbeeld van de schaa sprong Almere maakt duidelijk dat reframing niet alleen noodzakelijk is, maar ook een duidelijke toegevoegde waarde kan hebben bij het opnieuw positioneren van een project binnen een gemeente of een regio.

4



4

Vierde seminar
27 juni 2011

Beeindigen of heroverwegen van grote projecten

Michel van Eeten en Martijn Leijten
Hans Gerson

Beëindigen of heroverwegen van grote projecten

De onmacht van de overheid en hoe daarmee om te gaan

Er rust een politiek taboe op het verkondigen van een fatalistische boodschap. Het is moreel verdacht. Politici worden geacht engagement te vertonen. En waarom ook niet? Het verkoopt goed en kost niks. Daar danken we onze incidentenpolitiek en interventiestaat aan: iets doen is op papier altijd beter dan niets doen. Maar juist de erkenning van onmacht schept de mogelijkheid om doeltreffend te handelen. Het dwingt politici en bestuurders om zich van hun onmacht bewust te zijn en zo nieuwe boodschappen te formuleren die appelleren aan het gevoel van onmacht dat bij veel burgers leeft.

Door Michel van Eeten en Martijn Leijten

Het project Noord/Zuidlijn heeft een problematische geschiedenis doorgemaakt. Onder de bevolking van Amsterdam was het project al niet bij iedereen populair. Maar sinds tijdens de uitvoering de ene na de andere kostenoverschrijding ontstond en diverse lekkages monumentale huizen deden verzakken, is de publieke acceptatie van het project nog verder gedaald. De Noord/Zuidlijn is daarin niet uniek. Het project bevindt zich in de publieke opinie in het gezelschap van andere megaprojecten die financieel en organisatorisch moeilijk beheersbaar bleken, zoals de Betuwelijn en de HSL-Zuid. Reacties van burgers op internetfora en in andere media duiden op een gevoel van onmacht dat uitmondt in ofwel hevige verongelijkheid, ofwel onverschilligheid. Beide gevoelens van onmacht verraden een aange-tast vertrouwen in de overheid en de politiek. Betekent dit dat overheden maar helemaal met dit soort projecten moeten stoppen? En zo niet, hoe kunnen overheden en politici dan de onvermijdelijke tegenvallers verkopen aan de burger?

Het analyseren van de onmacht van de overheid en hoe daarmee om te gaan kent een paar dimensies, die wij achtereenvolgens zullen behandelen. Allereerst zullen we beschrijven waar de onmacht vandaan komt die, ondanks onze continu toenemende ervaring, de kop op blijft steken. Op het erkennen van die onmacht – met andere woorden, op het tonen van een zeker fatalisme – rust een politiek taboe. Toch hebben bestuurders soms geen keus. Wat gebeurt er als ze proberen een fatalistische boodschap te verkopen aan een wantrouwend publiek? In enkele voorbeelden identificeren we wat hierbij mis gaat. We sluiten af met een verkenning van de vraag hoe dan wel onmacht verkocht kan worden.

De oorsprong van onmacht

Hoe komt het dat we tot op zekere hoogte onmachtig blijven in ons beleid? Vooral als het innovaties betreft of er complexe technologie bij komt kijken blijkt de praktijk vaak af te wijken van de plannen. Het acceptatieniveau van het publiek hieromtrent is doorgaans gering. De Noord/Zuidlijn is ontegenzeggelijk een zeer complex project. Het contact tussen het bouwwerk, de zompige bodem en de daarop gebouwde stad is immers zeer fragiel. Toch weerhoudt dit beleidsmakers er niet van deze uitdaging aan te gaan. Voor elk complex (bouw)project worden immers uitgebreide risicoanalyses uitgevoerd. Op die manier worden de kwetsbaarheden van het project geïdentificeerd, waar dan vervolgens iets tegen gedaan kan worden.

Hier kleven twee problemen aan. Op de eerste plaats is er een wezenlijk verschil tussen risico's en onzekerheden. Van een risico is sprake

wanneer een beleidsmaker of manager weet wat de positieve of negatieve effecten van zijn handelen kunnen zijn en hoe groot de kans is dat een effect positief of negatief zal uitvallen. Het risico dat de beleidsmaker of manager dan kan nemen is dat hij de mogelijkheid van een negatief effect op de koop toeneemt en hoopt dat het zich niet zal voordoen. Van een onzekerheid is daarentegen sprake als de gevolgen van het handelen niet volledig bekend zijn en mogelijk de kans op een (onbekende) positieve of negatieve uitkomst ook niet. De beleidsmaker of manager weet dan niet alleen niet wat hem te wachten staat, maar ook niet wat hij er tegen kan doen. Dit worden ook wel de ‘unknown unknowns’ genoemd.¹ Risicoanalyses brengen ze niet aan het licht. Een risicoanalyse bij een project als de Noord/Zuidlijn zal misschien wel de mogelijkheid meenemen dat er statistisch gezien een kans is dat een voegplank in een diepwand niet loskomt, waardoor er een grotere kans is op lekkage, maar niet de mogelijkheid dat bijvoorbeeld een betonmengsel door een bouwvakker fout wordt gemixt. Daar zijn immers duidelijke voorschriften voor en het wordt daarvoor niet geacht mis te gaan. Of nog lastiger: verschijnselen die nog nooit eerder bij vergelijkbare projecten zijn waargenomen, zullen ook niet voorkomen in risicomodellen. Een risicoanalyse produceert alleen bekende risico’s en zal dan ook niet gauw nieuwe inzichten opleveren.

Dit probleem wordt versterkt doordat veel beleidsmakers en managers onzekerheden als risico benaderen. Ze formuleren vermoede effecten zonder te weten of die inschatting juist of compleet is. Beleidsmakers van RandstadRail, die tijdens voorbereiding en uitvoering van het project bleven vasthouden aan de strakke tijdschema’s, ondanks de toevoeging van vele extra werkzaamheden en waarschuwingen van ingenieurs, dachten dat het risico dat ze namen slechts een beschikbaarheidsrisico was (het systeem zou niet op tijd klaar zijn voor de geplande ingebruikname). In werkelijkheid namen ze ook een veiligheidsrisico, doordat de vele werkzaamheden in korte tijd tot een onbeheersbaar bouwproces leidden waarin van alles misging. Niemand had dat gevaar echter objectieverbaar inhoud kunnen geven in de afweging.

Op de tweede plaats kunnen risicoanalyses een onbedoelde lethargische werking hebben. Als in de risicoanalyse geen grote risico’s aan het licht komen of de geïdentificeerde risico’s worden als beheersbaar

¹ De voormalige Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld maakte dit begrip op 12 februari 2002 voor het grote publiek bekend in zijn analyse van de situatie in Irak waar de Verenigde Staten kernwapens vermoedden.

gekenmerkt, dan zou de risicoanalyse als afdoende kunnen worden beschouwd. De beleidsmakers of managers hebben immers alles gedaan wat van hen mocht worden verwacht, dus is er geen objectieerbare grond om niet aan het project te beginnen. En toch zullen diezelfde beleidsmakers in een later stadium wellicht het publiek moeten inlichten over een ontstaan probleem dat ze niet hadden voorzien.

Kortom, hoe goed beleidsmakers en managers ook proberen onzekerheden uit te sluiten, ze zijn toch onvermijdelijk omdat op voorhand hoogstens risico’s aan het licht kunnen komen en geen onzekerheden.

Gevoel van onmacht

De vraag is nu: wat is het alternatief? Moeten politici op voorhand eerlijk zeggen dat ze niet alles weten en dat er altijd onzekerheden zijn die tijdens de uitvoering van een project tot tegenvallers kunnen leiden? Dat is een impopulaire boodschap. Toegeven dat de instantie die namens de burger over het project gaat dit project blijkbaar niet tot in alle haarvaten beheerst geeft een gevoel van onmacht. Het is in die zin een fatalistische boodschap.

Waarom is fatalisme zo bedreigend voor politici dat er een taboe op rust? Er is een andere manier om die vraag te stellen. Politiek is de verkoop van boodschappen – boodschappen die ons vertellen wat we moeten voelen en hoe we moeten handelen tegenover de wereld om ons heen. Dat betekent dat je de vraag ook anders kunt stellen, namelijk: waarom denken politici dat fatalisme onverkooptbaar is? Er zijn verschillende redenen. We noemen er drie: het zou moreel verdacht zijn, de burger zou het niet pikken en de media zouden het afstraffen.

De twee laatste punten zijn geen categorische bezwaren, maar inschattingen. Daarin ligt ook een kans. Het taboe op fatalisme betekent ook dat er terrein braak ligt. We weten vrij zeker dat een effectieve politieke boodschap moet appelleren aan de emoties van kiezers.²

² Drew Westen, *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, New York, 2007. Ondanks dat inmiddels duidelijk is dat emoties een onmisbare rol spelen in rationele besluitvorming, bestaat er in brede kring, ook in Nederland, nog steeds een sterk wantrouwen tegenover de aanwezigheid van emoties in de politiek. Dat er in toenemende mate aan wordt geappelleerd kan men dan ook alleen duiden als een vorm van verval (zie bijvoorbeeld Mark Elchardus, *De drama-democratie*, Tiel, 2002). Deze opstelling kent ook in de politiek een lange traditie. Van den Berg schetst dat vanaf het begin de Nederlandse parlementaire cultuur een afkeer had van retoriek en emotie: ‘Grote retorici, zoals Kuyper, Schaepman en Domela Nieuwenhuis in de negentiende eeuw, of zoals Cals en Gruijters in de late twintigste eeuw, werden door de collega’s diep gewantrouwd en als arrogant beschreven. Ook de weerzin tegen Fortuyn in recente jaren moet ten dele daardoor worden verklaard.’ Zie J.Th.J. van den Berg, *De parlementaire orde is een politieke orde*, p. 150, in: *Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vrouwen en zelfvertrouwen: Analyse en aanbevelingen. Parlementaire zelfreflectie*, Den Haag, 2009.

We weten ook tamelijk zeker dat er onder kiezers gevoelens van onmacht bestaan. Onmacht tegenover het eigen leven en, in het verlengde daarvan, onmacht van de overheid tegenover de grote krachten in de wereld.³ Ziedaar het braakliggend terrein.

Onderscheid

Natuurlijk, een fatalistische boodschap overtreedt het taboe. Dat betekent dat de vertolker van de boodschap kwetsbaar wordt. Maar ook dat deze zich onderscheidt. En zoals iedere marketingstrategie ons kan vertellen: onderscheid is het begin van elk succesvol product. Ook electorale marketing drijft op verschil en dat betekent altijd een risico. Zoals Geert Wilders dagelijks demonstreert, kan het lucratief zijn dat risico te nemen. De neiging van de media om afwijkende boodschappen af te straffen houdt zelden lang stand. In minder dan een jaar verschoof de typering van Pim Fortuyn van rechts-extremist naar luis in de pels naar electoraal fenomeen naar de meest charisma-tische politiek leider van zijn generatie. Zelfs het feit *dat* je een risico neemt, ongeacht wat dat risico precies inhoudt, is electoraal te exploiteren. Nogmaals: onderscheid is het begin van verkoop.

Het is, kortom, de moeite waard om na te gaan of het taboe minder onschendbaar is dan wordt gedacht. Daarvoor moeten we eerst afrekenen met het morele bezwaar tegen fatalisme. Politici vinden fatalisme moreel verdacht omdat ze het associëren met onverschilligheid en passiviteit. Met niets doen. Men ziet fatalisme als een inferieure cultuur, omdat het passief en apathisch zou zijn, afgekeerd van de politiek.⁴ Een leidende auteur op dit terrein stelt: 'Je hoeft je niet bezig te houden met fatalisme, want het heeft geen stem in beleidsdebatten.'⁵

Engagement

Waarom heeft fatalisme geen stem in de politiek? Dat komt omdat politieke standpunten doorgaans gehoorzamen aan een eenvoudig moreel schema: Er is leed, dus er moet iets gebeuren. Dat schema noemen we ook wel: 'engagement'.

- ³ Zie onder andere Zygmunt Bauman, *Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty*, Cambridge, 2007. Zie ook Cultural Theory, waarin de fatalisme als een van de vier dominante politieke culturen worden beschouwd – Brendon Swedlow, *Toward Cultural Analysis in Policy Analysis: Picking Up Where Aaron Wildavsky Left Off*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 4: 267–285, 2002.
- ⁴ Zie bijvoorbeeld de bijdragen in Michael Thompson, Gunnar Grendstad, Per Selle (red.), *Cultural theory as political science*, London, 1999. Frank Hendriks is een uitzondering in dit verband. Hij hernoemt fatalisme tot "atomisme" en ziet hierin de basis van een democratieopvatting die dezelfde legitimiteit geniet als de opvattingen van de drie overige typen. Zie Frank Hendriks, *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*, Amsterdam, 2006.
- ⁵ Michael Thompson, Gunnar Grendstad, Per Selle, *Cultural theory as political science*, in: Michael Thompson, Gunnar Grendstad, Per Selle (red.), *Cultural theory as political science*, London, 1999, p. 13.

Leed is politiek kapitaal. Je kunt er handzame standpunten mee produceren. Voor politici is het erg onaantrekkelijk om van het morele schema af te wijken. De enige uitweg is over het leed te zwijgen. Dat is lastig, want als je zwijgt, bied je een politieke concurrent de mogelijkheid om zich op te werpen als de kampioen van dat leed. De ware kampioen is degene die het meest geschokt is en het meest daadkrachtig ingrijpt. Engagement is dan ook onlosmakelijk verbonden met de interventiestaat, die onder het mom van leedbestrijding steeds verder binnendringt in de levens van haar burgers.⁶ In het geval van de verzakkingen als gevolg van de bouw van de Noord/Zuidlijn moeten de beleidsmakers zich dus het leed van de getroffen personen maximaal aantrekken, anders zouden ze van desinteresse of apathie kunnen worden beschuldigd. In de eerste plaats door politieke tegenstanders.

Hoe dat leed bestreden wordt, is van ondergeschikt belang. Iets doen is altijd beter dan niets doen. Dat is een categorische moraal, geen consequentialistische. Voor de vertolkers van die moraal is dat een prettige bijkomstigheid. Er is nauwelijks bewijslast om aan te tonen dat de interventie wenselijk is, want ingrijpen is intrinsiek goed. Iets is altijd beter dan niets. Wie dat aanvecht wordt als cynicus gediskwalificeerd. Wie na de verzakking bij de Vijzelgracht dus het hele Noord/Zuidlijnproject ter discussie stelt en meldt het te willen heroverwegen, komt tegemoet aan de gevoelens van onmacht onder de bevolking.

Als de verantwoordelijke bestuurder toezegt iets te doen, verschuift het debat naar de vraag of hij wel genoeg doet. Het antwoord is zelden bevestigend – dat zou immers impliciet het leed bagatelliseren. Er moet altijd meer gedaan worden. Ziehier het patroon van wat Willem Trommel 'het gulzige bestuur' noemt.⁷ Het is niet de gulzigheid van de liefhebber, maar van de dwangmatige eter. Als je die gulzigheid combineert met de onverbiddelijke schaarste aan middelen, aan geld, dan krijg je iets dat Frans Leeuw ooit omschreef als 'homeopathisch beleid'; beleid waarin geen enkel werkzaam bestanddeel meer is te ontdekken.⁸

Engagement is zeer verkoopbaar. Dat alleen al zou te denken moeten geven. Als iets in grote hoeveelheden verhandeld wordt, dan is dat meestal verbonden met het feit dat het tegen zeer lage kosten geproduceerd kan worden. De productiekosten van politiek engagement

- ⁶ Zie bijvoorbeeld Paul Frissen, *Gevaar verplicht: Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam, 2009.
- ⁷ Willem Trommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2009.
- ⁸ Frans Leeuw, *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Maastricht, 2008.

zijn inderdaad zeer bescheiden. Er is nauwelijks bewijslast, het is moreel in orde en je kunt in een enkele *soundbite* uitdrukken dat je aan de goede kant staat.

Bij verzakkingen als gevolg van de bouw van de diepe binnenstadstations voor de Noord/Zuidlijn was dit engagement duidelijk zichtbaar. Op 10 september 2008 verzakten, na eerdere incidenten, opnieuw enkele panden. Wethouder Herrema verklaarde het volgende:⁹ ‘Een vreselijke nachtmerrie... Dit had niet mogen gebeuren.’ Burgemeester Cohen verklaarde zelfs in een persconferentie dat de geloofwaardigheid van het hele Noord/Zuidlijn-project onder druk was komen te staan. Hiermee lieten zij de bevolking weten haar ontzetting en woede te delen. Ze toonden engagement; ze gaven de bevolking het gevoel dat degenen die erover gaan hetzelfde over de gebeurtenissen denken als de bevolking zelf.

Kortom, de heersende moraal moet worden gewantwoord. Engagement is de weg van de minste weerstand, terwijl onverschilligheid of lijdelijkheid juist moeizame arbeid vereist. Safranski schrijft hierover: ‘Globalisering brengt ons met steeds meer werkelijkheid in aanraking en het is moeilijk hierbij de soevereiniteit te bewaren. Soeverein zou iemand zijn die zelf beslist waar hij in verwickeld raakt en wat hij laat rusten.’¹⁰ Het proces waarmee de burgers hun onverschilligheid moeten bevechten, gaat gepaard met tegenstrijdige gevoelens van schaamte en hulpeloosheid. Deze spanning moet worden afgeweerd, bijvoorbeeld met cynische of zelfkritische grappen. Safranski vraagt om een ‘cultureel immuunsysteem... dat de prikkels waar je onmogelijk adequaat op kunt en ook niet op hoeft te reageren, wegfilt, afvoert.’¹¹ De geëngageerden onder ons hebben een naam voor dat immuunsysteem: onverschilligheid en cynisme.

De conclusie is duidelijk: engagement is niet moreel superieur aan onverschilligheid. Nu is fatalisme meer dan onverschilligheid, maar zelfs als je die twee gelijk zou stellen, is er geen reden om fatalisme te weren uit het politieke repertoire. Sterker nog, het kan electoraal aantrekkelijk zijn om het taboe op fatalisme te doorbreken. Het kan je verbinden met burgers die toch al worstelen met gevoelens van onmacht.

Voor bestuurders ligt de zaak anders dan voor politici. Bestuurders kunnen soms niet anders dan de onmacht verkopen, als ze tegen de

⁹ www.nu.nl, *Weer panden ontruimd na verzakking Vijzelgracht*, 10 september 2008.

¹⁰ Safranski, *op. cit.*, 2003, p. 132.

¹¹ Safranski, *op. cit.*, 2003, p. 90.

grenzen aanlopen van wat de overheid kan bereiken. Dat brengt ons bij de tweede vraag: Wat gaat er mis als bestuurders proberen fatalisme te verkopen?

Onmacht van de techniek

Nergens is de tolerantie voor onmacht zo gering als op het gebied van veiligheid.¹² De burger zou eisen dat hij tegen alle vormen van ellende wordt beschermd. Ongelukken leiden dan ook vaak tot luide kritiek op de overheid. Die zou nalatig zijn geweest. De kritiek komt niet alleen van burgers. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht talloze ongevallen en rampen. Nog nooit is de raad tot de conclusie gekomen: kan gebeuren, niemand heeft gefaald.¹³ Zie ook het hoofdstuk van Ernst ten Heuvelhof elders in deze uitgave.

We worden voortdurend verleid om tegenslag te interpreteren als nalatigheid van een ander.¹⁴ Alsof rampspoed een insluiper is die alleen kan binnendringen omdat een ander is vergeten de achterdeur op het nachtslot te doen. Politiek is het aanwijzen van personen die zijn vergeten de deur op het nachtslot te doen. Niet zelden wijst de vinger naar bestuurders. Onder bestuurders klinkt dan ook steeds vaker het verwijt dat de burger verwend is en hij zijn eigen lot niet meer wil dragen.¹⁵ En bestuurders verwijten politici dat ze de burger bevestigen in die houding. Met andere woorden: bestuurders proberen fatalisme te verkopen, een zekere acceptatie van onmacht, maar ze merken dat er op de politieke markt geen afnemers zijn voor die boodschap.

Ook rondom technologie zien we dit patroon. De overheid stelt strenge veiligheidseisen, maar de minieme risico's die overblijven gaan een eigen leven leiden en lokken emotioneel en soms grootschalig maatschappelijk verzet uit. Van CO₂-opslag tot UMTS-zendmasten, van slimme elektriciteitsmeters via rekeningrijden tot het ondertunnelen van de Amsterdamse binnenstad. Overal stuiten nieuwe technologieën op wantrouwen. En wanneer bestuurders of beheerders van de technologie geconfronteerd worden met falende veiligheid, grijpen ze vaak terug op een fatalistisch mantra: ‘Honderd procent veiligheid

¹² Zie bijvoorbeeld Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi, 1992. Anthony Giddens, *Consequences of Modernity*, Cambridge, 1990. Roel Pieterman, *De voorzorgcultuur: Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*, Den Haag, 2008.

¹³ Hans de Bruijn, *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, Den Haag, 2007.

¹⁴ Marjolijn Drenth van Februar haalt de politiek filosoof Susan Mendus aan, die heeft betoogd dat in de moderne liberale politieke theorie het verlangen heerst de wereld te bevrijden van willekeurige krachten. Zie: Marjolijn Drenth van Februar, *De voors en tegens van het lot*, in: Hans Boutellier (red.), *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam, 2005, pp. 19-26.

¹⁵ Marjolijn Drenth van Februar, *op. cit.*, 2005.

bestaat niet.’ Die boodschap is even waar als onverkoopbaar. Waarom? Daarvoor moeten we enkele voorbeelden bekijken. Neem een recent incident, rondom de nieuwe pinpassen. Die passen zijn van een EMV-chip voorzien. Dat is een antwoord op het probleem van ‘skimming’, het namaken van pinpassen door criminelen. De chip moet het namaken moeilijker maken. In december toont een televisieprogramma hoe de nieuwe pinpas gekraakt wordt door Britse onderzoekers. Dat is de eerste akte van het ritueel: er is een risico ontdekt.

De tweede akte is het aanspreken van de nalatige, degene die het risico had moeten opheffen. In dit geval stapte de journalist met het risico onder de arm naar de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB).¹⁶ Hij neemt plaats tegenover de woordvoester van de NVB en toont beelden waarin de kraak succesvol wordt toegepast.

Journalist: ‘Wat vindt u hiervan?’

NVB: ‘[De kraak] lijkt me uitermate ingewikkeld. Maar dat is tot daar aan toe. Honderd procent veiligheid bestaat per definitie niet. En dit is op zich niet een onbekend verhaal. Maar die EMV-chip en die nieuwe technologie wordt in heel Europa gebruikt... Het is in elk geval zo dat de nieuwe chip stukken veiliger is dan de huidige magneetstrip. Het is veel minder makkelijk te kopiëren dan een magneetstrip. En nogmaals: honderd procent veiligheid is nooit te garanderen.’
[...]

Journalist: ‘Vindt u niet dat zo’n probleem moet worden opgelost?’

NVB: ‘Ik kan u alleen maar zeggen wat ik al eerder heb gezegd.’

Dat is de derde akte: de aangesprokene wijst het verwijt af, bagatelliseert het risico en doet uiteindelijk een beroep op het fatalistische mantra. Binnen een minuut herhaalt de woordvoester zichzelf drie keer. De NVB brengt op de dag van de uitzending meteen een bezwerend persbericht uit, waarin het fatalistische mantra klinkt: ‘De EMV chip is zeer veilig en vele malen veiliger dan de huidige magneetstrip... honderd procent veiligheid bestaat niet, maar bij de huidige stand van de techniek is met EMV-technologie fraude niet rendabel voor criminelen.’¹⁷

¹⁶ Uitzending van VPRO Goudzoekers, 16 december 2009, ‘Het Nieuwe Pinnen’, online te bekijken via <http://weblogs.vpro.nl/goudzoekers/category/afl-5-het-nieuwe-pinnen/>

¹⁷ Nederlandse Vereniging van Banken, *Statement n.a.v. berichtgeving over vermeende gekraakte nieuwe EMV pinpas*, online te raadplegen op: <http://www.nvb.nl/index.php?p=291941>.

Bij de vierde en laatste akte ontstaat er politieke druk om in te grijpen. De bewijslast ligt hier bij de claim dat ingrijpen niet nodig zou zijn. Verschillende Kamerfracties willen dat de minister aantoonde dat er genoeg wordt gedaan om dit risico terug te dringen. Minister Bos herhaalt in het antwoord bijna letterlijk het standpunt van de NVB, aangevuld met uiteenzettingen over alle inspanningen die de overheid en de banken zich getroosten om het betalingsverkeer voortdurend veiliger te maken.¹⁸ De zaak loopt met een sisser af.

Fatalisme als alternatief voor engagement

Waarom leidt een veiligheidsrisico van zulke bescheiden proporties tot zoveel commotie? Klopt het verwijt van bestuurders dat burgers en politici verwend zijn en geen enkele tolerantie wensen op te brengen voor bescheiden risico’s?

Er gaan verschillende dingen mis met de fatalistische boodschap van de NVB – en in hun kielzog, met de boodschappen van de politiek verantwoordelijken. Om de onrust te bezweren, bagatelliseert men het ontdekte risico. Onbedoeld maakt men hierdoor alle nieuwe informatie over die risico’s nieuwswaardig. Die informatie ondermijnt de voorafgaande beweringen van de beheerder, waardoor men aan gezag verliest. Het versterkt bovendien de verdenking dat het werkelijke risico veel groter is dan men wil toegeven. Maar het meest fnuikende effect van de boodschap is dit: door het risico te willen bagatelliseren, zegt men impliciet dat de omvang van het risico er toe doet. Dat lijkt misschien vanzelfsprekend, maar is het niet. De omvang van het risico doet er namelijk alleen maar toe als dat risico gedragen moet worden door anderen, anderen dan de beheerder van de bankpas zelf. Hoe nadrukkelijker men de risico’s bagatelliseert, hoe luider de boodschap klinkt: *u draagt die risico’s, niet wij*.

Hier komen we tot de kern. De onmacht die de NVB toegeeft, door het herhalen van de mantra dat honderd procent veiligheid niet bestaat, drukt geen eerlijkheid uit, maar is een gratuite poging zichzelf vrij te pleiten. Het vertelt ons: *ik doe mijn best om u te beschermen, maar voor de rest moet u ermee leren leven*. Het falen van deze boodschap laat zich dan ook samenvatten in vier woorden: *Fatalisme op anderen rekening*. Anders gezegd, de tekortkoming van de boodschap is niet het fatalisme *an sich*, maar de consequentie die aan dat fatalisme wordt verbonden. Het principe waarmee wordt bepaald hoe we moeten handelen in het licht van die onmacht.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 27 863, nr. 34.

De onmacht zou eenvoudig verkoopbaar gemaakt kunnen worden door de schade bij anderen weg te nemen. Daardoor wordt de vraag irrelevant wat de ware omvang is van dat risico. Aangezien de nieuwe pas veiliger is dan de oude, kunnen de banken zich dit risico waarschijnlijk veroorloven. Zo had ook de gemeente Amsterdam er als opdrachtgever van de Noord/Zuidlijn op voorhand voor kunnen kiezen om aan te kondigen dat het alle schade als gevolg van de bouw van de Noord/Zuidlijn onverwijld zou vergoeden of beschadigde woningen die onverkoopbaar zouden worden, zou opkopen. Uiteindelijk is een dergelijk boodschap afgegeven, maar ondertussen heeft het project wel miljoenen geïnvesteerd in technologie om eventuele nieuwe schades te voorkomen (zonder de garantie dat die inderdaad uitblijven). Het kan dus ook vanuit economisch oogpunt interessant zijn om voor fatalisme te kiezen in plaats van voor engagement.

De economische waarde van fatalisme

Net als bankpassen is ook internetbankieren gevoelig voor fraude. Als samenleving zijn we beter af als we fraude met internetbankieren tot op zekere hoogte kunnen accepteren. Veel maatregelen om het veiliger te maken, verlagen het gebruiksgemak voor klanten. Ook dat remt de snelheid van de migratie van papier naar internet. Met andere woorden, fatalisme heeft economische waarde.

Creditcardmaatschappijen kennen de economische waarde van fatalisme. De creditcard is een fraudegevoelig betaalmiddel, veel meer dan de pinpas bijvoorbeeld. Toch vergoeden de creditcardmaatschappijen alle schade van klanten. Ook zijn ze zeer terughoudend met het introduceren van veiligheidsmaatregelen die de klant vragen om extra handelingen te verrichten. De reden: meer handelingen betekent minder snelle groei van het gebruik. En met dat gebruik verdienen ze hun geld. De inkomsten uit het gebruik groeien al jaren veel sneller dan de fraude. Relatief gezien neemt fraude dan ook af. Inmiddels schommelt het rond de 0,05-0,07% van het totale volume aan transacties. Met andere woorden, zo rond de zeven cent per honderd euro.¹⁹

Op zich is het best redelijk om klanten te vragen ook een deel van de risico's te dragen. Maar het is juist in het voordeel van de banken om het risico niet te delen met de klant. De Amerikaanse overheid heeft al in de jaren zeventig de banken volledig aansprakelijk gesteld, op

¹⁹ Zie bijvoorbeeld VISA, *Payment card fraud*, <http://www.visaeurope.com/pressandmedia/factsheets/paymentcardfraud.jsp>. Zie ook: Richard J. Sullivan, *The benefits of collecting and reporting payment fraud statistics for the United States*, online te raadplegen via <http://www.kansascityfed.org/Publicat/PSR/Briefings/PSR-BriefingOctog.pdf>.

een klein eigen risico na. De financiële instellingen verzetten zich eerst met man en macht tegen die wetgeving. Maar al snel werd hen duidelijk dat het een zegen was. De banken hoefden hun investeringen in veiligheid niet publiekelijk te verantwoorden, omdat ze zelf de schade droegen. Het gevolg was dat ze veel minder gingen uitgeven aan veiligheid dan Europese banken.²⁰ Die besparingen alleen al waren groter dan de schade die ze moesten vergoeden. Belangrijker nog: het gebruiksgemak voor klanten werd niet belemmerd door veiligheidsmaatregelen, waardoor de migratie naar online betalingsverkeer niet werd geremd.

Onveiligheid is dus onlosmakelijk verbonden met grote baten. Die observatie geldt veel breder voor internet als infrastructuur. Onze computers zijn zo eenvoudig te besmetten met kwaadaardige software, omdat ze toestaan dat we er welk programma dan ook op draaien. Dat is precies dezelfde reden waarom computers een vloedgolf aan innovaties mogelijk hebben gemaakt.²¹ De huidige voorstellen om de veiligheid van internet te verhogen offeren vaak die innovatiekracht op in ruil voor meer beheersing. Een fatalistische strategie tolereert de ellende. Daarmee zijn grote economische en maatschappelijke baten verbonden.

Fatalisme bij grote projecten

De kosten van de Noord/Zuidlijn worden op dit moment op meer dan het dubbele van de oorspronkelijke ramingen begroot. De publieke acceptatie van kostenoverschrijdingen bij grote infrastructuurprojecten is, zeker na de vergelijkbare problemen bij diverse andere projecten, zeer gering. Een eenvoudige maar dure oplossing is om op voorhand al grote buffers in de begroting in te bouwen, waardoor je er van uit kunt gaan dat alle mogelijke tegenvallers binnen het budget vallen. Er is echter een onuitgesproken wetmatigheid dat als geld budgettair beschikbaar is, het op zal gaan. Aannemers zouden wel gek zijn het te laten liggen; het is immers begroot. Het kan daarom financieel aantrekkelijk zijn om hier voor een fatalistische benadering te kiezen en het budget juist krap te houden. Dat betekent dat je af en toe de boodschap de wereld in zult moeten sturen dat het budget wordt overschreden, maar er is wel voortdurend druk op aannemers om meerkosten binnen de perken te houden. Aan het einde van de rit is er dan mogelijk minder uitgegeven dan wanneer er gekozen zou zijn voor een grotere buffer. Maar hoe deze boodschap te verkopen aan het publiek? Hierover gaat zo meteen de laatste paragraaf.

²⁰ Ross Anderson, Tyler Moore (2006). *The Economics of Information Security*, *Science* 314: 610-613.
²¹ Jonathan Zittrain, *The Future of the Internet – And How to Stop It*, Yale, 2008.

Een andere oplossing is namelijk om tijdens de uitvoering te besluiten om te stoppen. Dit zou getuigen van verstrekkend engagement; de ultieme tegemoetkoming aan de onvrede onder de bevolking. Maar ook vanuit fatalistisch oogpunt kan er reden zijn om tijdens de uitvoering te stoppen. Dat is wel een andere reden dan die bij de engagementoplossing. In grote projecten die gevoelig zijn voor kostenoverschrijding schuilt een ‘investment trap’. Het kapitaal dat reeds in het project is geïnvesteerd, zou dan als verloren moeten worden beschouwd. Zoals menig pokerspeler kan beamen, valt er voor zo’n strategie soms echter toch wat te zeggen. Het verlies van doorgaan kan nog groter zijn dan het kapitaal dat verloren gaat met vroegtijdig stoppen. Een pokerspeler kan zijn meegegaan in een spel waarin hij te weinig winstkansen had, maar weigert te passen omdat daarmee zijn inzet definitief verloren is. Bij elke ronde blijft hij daarom geld bijleggen als de inzet wordt verhoogd. Dit wordt escalatie van commitment genoemd.²² Er is grote kans dat hij uiteindelijk een nog veel grotere inzet kwijtraakt dan wanneer hij al vroeg zijn verlies had genomen. Pokeraars hebben het dan over ‘throwing good money after bad’. In goed Nederlands: beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald.

In de afweging tussen stoppen of doorgaan zijn er wel ook belangrijke verschillen tussen de politicus die besluit over een groot project en de pokerspeler, die de slinger kunnen doen doorslaan naar doorgaan. De pokerspeler wiens commitment escaleert, eindigt waarschijnlijk met niets. Terwijl de politicus die tegen beter weten in doorgaat, eindigt met een, hopelijk, werkend systeem. Dat systeem heeft de maatschappij misschien meer geld gekost dan geraamd en zal wellicht geld blijven kosten, maar het levert, anders dan een verloren pokerpot, een dienst. De Betuweroute, die veel te duur werd en waar de rijks-overheid ook na opening nog lang geld bij heeft moeten leggen, levert de Nederlandse samenleving wel spoorcapaciteit en een relatief veilige route voor goederentreinen met gevaarlijk stoffen (namelijk buiten de steden om). Zo zal ook de Noord/Zuidlijn, als hij is voltooid, een vervoersdienst bieden die er niet was geweest als halverwege was gestopt. Bijgevolg kan de waardeperceptie van een project parallel aan het commitment escaleren. De vraag is hoeveel waarde politici en bevolking aan reizigerskilometers in het openbaar vervoer toekennen. Omdat openbaar vervoer ook los van de grote infrastructuurprojecten doorgaans niet kostendekkend is, kan hier geen eenvoudige objectieveerbare rekensom van worden gemaakt. En dus kan er aan de uiteindelijke dienst *ex post* nog zoveel waarde worden

22 Barry M. Staw, 1976. Knee-deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action. *Organizational Behavior and Human Performance* 16(1):27-44.

toegekend als we zelf willen. Politici die met escalerende projecten te maken hebben, zijn er niet zelden van overtuigd dat als het eenmaal af is, niemand het meer over de hoge kosten zal hebben en het gros van de mensen het eindresultaat prachtig zal vinden. Die politici krijgen vaak gelijk.

Hoe fatalisme te verkopen?

De meeste politici denken dat fatalisme onverkoopbaar is. Dijkstals beruchte uitspraak, dat burgers verwende diva’s zijn die geen tegenslag wensen te accepteren, lijkt stilzwijgend te worden gedeeld door zijn vakbroeders.

Of de kiezer tegenslag accepteert, wordt mede bepaald door de betekenis die aan de tegenslag wordt gegeven. Te vaak is de mantra ‘honderd procent veiligheid bestaat niet’ een vorm van berusting die geheel gratis is voor de degene die ertoe oproept. In reactie op de onrust onder bewoners van Barendrecht over de geplande opslag van CO₂ in de bodem onder hun huizen, viel ook provinciaal bestuurder Van Heijningen terug op de mantra: ‘honderd procent garantie dat er niets gebeurt, is niet te geven.’ Deze boodschap over acceptatie is onverkoopbaar omdat ze ons impliciet vertelt: *ik doe mijn best, maar er kan altijd iets gebeuren en daarvoor ben ik niet verantwoordelijk*. Oftewel: dat heeft u maar te slikken. En je hoeft geen verwende diva te zijn om zulke boodschappen af te wijzen.

Er zijn daarom andere principes nodig om tegenslag betekenis te geven die geen dociele berusting betekent in een lot waarvan anderen de vruchten plukken. Een voorbeeld van zo’n principe: degene die profiteert van het risico, moet het ook mede dragen. In het geval van Barendrecht biedt dat twee mogelijkheden om de risico’s acceptabeler te maken. Ten eerste: de bewoners dienen, voor zover mogelijk, mee te profiteren van het nemen van het risico. Ten tweede: de initiatiefnemers van de opslag dragen, voor zover mogelijk, het risico samen met de bewoners. Geen van beide opties vereisen dat de risico’s krampachtig worden teruggedrongen met meer regels.

De eerste mogelijkheid, om bewoners mee te laten profiteren van het nemen van het risico, is een beproefde strategie. Die lijkt evenwel hier onbenut gebleven te zijn. De tweede mogelijkheid kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden doordat Shell of het Rijk zich volledig garant stellen voor alle mogelijke schade. Als de opslag echt zo veilig is als zij zeggen, hebben ze geen enkele reden om zo’n garantie uit de weg te gaan. Voor materiële schade is dit arrangement het eenvoudigst. Iemand voorspelde bijvoorbeeld dat er verzakkingen

zouden kunnen optreden. De kosten om die verzakkingen te repareren zijn dan volledig verhaalbaar op Shell en het Rijk. Voor gezondheidsrisico's klinkt het wellicht cru, om dat om te zetten in financiële aansprakelijkheid. Maar het is goed om te beseffen dat dit arrangement ook bestaat in de luchtvaart en juist daar voor heel veel veiligheid heeft gezorgd. Een vliegtuigmaatschappij die een crash meemaakt krijgt met gigantische schadeclaims te maken, claims die het voortbestaan van het bedrijf bedreigen. Juist daarom doen de maatschappijen er alles aan om ongevallen te voorkomen. En met succes.

Gezondheidsrisico's kunnen ook symbolisch gedeeld worden. Enige tijd geleden hoorde ik dat DuPont het beleid zou hebben dat de directeurs van grote chemische installaties op het terrein van de installatie dienden te wonen. Wellicht is het een apocrief verhaal, maar het illustreert een elegante vorm om het risico gezamenlijk te dragen. Iemand die met zijn gezin het risico trotseert is al snel geloofwaardiger dan iemand die een stapel ingekochte technische rapporten overhandigt. Hoeveel leidinggevend van Shell wonen er in die wijk boven de opslaglocatie? De bewoners wantrouwen intuïtief de uitspraken van iedereen die niet zelf de risico's draagt. En ze hebben gelijk. Er bestaat een sterk verband tussen de veiligheid van technologische systemen en de geografische nabijheid van politieke en economische elites. Hoe verder weg de elites wonen, hoe onveiliger de technologie.

Wat bepaalt of een bepaalde boodschap electoraal gezien effectief is? We denken vaak dat kiezers uitgesproken en duidelijke emoties hebben over politieke kwesties. Maar psycholoog Drew Westen betoogt dat kiezers meestal tegenstrijdige gevoelens hebben, dat ambivalentie de norm is, niet de uitzondering. Krachtige boodschappen, stelt Westen, maken de tegenstrijdige gevoelens juist expliciet. Door middel van een principe worden ze met elkaar verbonden en vertaald in een politieke stellingname. Ook rondom veiligheidsrisico's bestaan tegenstrijdige gevoelens. Neem de aanslagen op vliegtuigen. Natuurlijk roept dit angstgevoelens op en een knagend besef dat aanslagen uiteindelijk niet zijn uit te sluiten. Tegelijkertijd zullen weinigen van ons om deze reden niet langer willen vliegen of verlamd van angst in een vliegtuig stappen. Dat betekent dat er ook andere emoties meespelen: berusting, woede, misschien irritatie over alle ophef. De huidige politieke boodschappen doen niets met de ambivalentie. Ze appelleren alleen aan de angst en beloven bescherming – met de onvermijdelijke kanttekening dat honderd procent veiligheid niet mogelijk is. Senator John McCain, de Republikeinse presidentskandidaat, formuleerde in 2004, tweeënhalf jaar na de aanslagen van 11 september, een alternatieve boodschap:

'Fly on the damn plane! Calculate the odds of being harmed by a terrorist! It's still about as likely as being swept out to sea by a tidal wave. Suck it up, for crying out loud. You're almost certainly going to be okay. And in the unlikely event you're not, do you really want to spend your last days cowering behind plastic sheets and duct tape? That's not a life worth living, is it?'

McCain ontkent de risico's niet, maar verbindt ze met een principe: trotseren van het gevaar is een bewijs van moed. Zo biedt hij elke televisiekijker, gezeten op de driezitbank, een keuze tussen een laf, waardeloos leven en een heroïsch, waardevol leven. Met andere woorden, juist de acceptatie van het risico op grond van een principe, biedt een nieuw handelingsperspectief, namelijk de mogelijkheid om over te stappen van een slavenbestaan naar een herenbestaan en zelfrespect te ontfangen aan het accepteren van risico's.

Het doorbreken van de dwangmatige overheidsreactie op risico's heeft dit soort principes nodig. Ze geven de acceptatie van risico's een andere betekenis dan de dociele berusting in het eigen lot. Die betekenis kan allerlei vormen aannemen. McCain stelt acceptatie voor als onverstoortheid en daarmee als een vorm van superioriteit tegenover de vijand.

Filosoof Jos de Mul schrijft dat de laatste decennia het fatalisme is teruggekeerd in de manier waarop we het lot tegemoet treden. Overal zien we situaties waar menselijk ingrijpen op grenzen is gestuit en onbedoelde effecten heeft uitgelokt. Soms weten we dat politiek uit te buiten. Neem het gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. Gedogen is de erkenning dat we onmachtig zijn om de wet te handhaven, om drugshandel uit te bannen. Tegelijkertijd belooft de gedoogdoctrine dat het erkennen van onmacht juist voorkomt dat er grotere ellende ontstaat, zoals een escalatie van geweld rondom drugs. Maar welke vorm de boodschap ook aanneemt, ze heeft één cruciale kwaliteit: ze maakt duidelijk dat onmacht om tegenslag te voorkomen niet hoeft te leiden tot machteloosheid, tot passiviteit. Juist de erkenning van onmacht schept de mogelijkheid om doeltreffend te handelen. En zo wordt onmacht getransformeerd in macht. Niet door de onmacht te ontkennen of te beloven dat die opgeheven zal worden. Maar juist door de acceptatie van het onafwendbare als vertrekpunt te nemen.



Michel van Eeten



Hans Gerson

Heroverwegen en tussentijds beëindigen van grote projecten

Een antwoord uit de praktijk

Bij de vraag of bestuurders de bouw of aanleg van een groot project moeten heroverwegen, spelen diverse factoren een rol. Bij die afweging mogen bestuurders niet zozeer fatalisme maar wat meer realisme aan de dag leggen. Als de risico's of onzekerheden te groot zijn, moet dat kunnen leiden tot afstel of uitstel van het project. Maar het bestuur van een stad als Amsterdam moet er ook voor waken niet al te risicomijdend te worden. Het tussentijds beëindigen van projecten lijkt alleen mogelijk als die optie van tevoren expliciet is overwogen en ingebouwd. Samenvattend geldt zowel voor heroverwegen als voor tussentijds beëindigen het adagium 'bezint eer ge begint'. Een verhaal uit de praktijk.

Door Hans Gerson

Voordat ik inga op het onderwerp van dit seminar, 'het beëindigen of heroverwegen van grote projecten', wil ik eerst twee kanttekeningen maken bij de boeiende en prikkelende lezing van Van Eeten en Leijten. De auteurs maken onderscheid tussen bestuurders en politici. Dat komt op mij wat gekunsteld over. Een bestuurder in een openbare functie is per definitie een politicus. De tweede kanttekening betreft de door auteurs gebezigde term 'fatalisme'. Die term is afgeleid van het Latijnse woord 'fatum', wat lot betekent. Het fatalisme gaat uit van het idee dat de mens geen enkele invloed heeft op zijn lot. Dat vind ik te stellig. En de auteurs blijkaar ook, omdat ze de onmacht nuanceren als ze stellen dat bestuurders 'tot op zekere hoogte' onmachtig zijn. Maar dan kun je volgens mij ook niet meer spreken van fatalisme. Ik zou dan eerder kiezen voor een term als realisme. Want bestuurders hebben inderdaad de neiging om zaken rooskleuriger voor te stellen.¹ Ik deel de veronderstelling van auteurs dat een realistisch politicus zich in dat opzicht van zijn collega's kan onderscheiden. Ze noemen zelf Pim Fortuyn. Op de vraag hoe Fortuyn de files dacht op te gaan lossen, antwoordde hij meteen: 'Ik kan die files niet oplossen'. Dat komt heel sterk over en sluit inderdaad beter aan bij de gevoelens van veel burgers.

Ik herken wat auteurs zeggen over het goedkope engagement onder veel politici, maar om daar nou een fatalistische pendant tegenover te zetten, lijkt mij even onverstandig. Ik heb ervaren dat je als bestuurder meerdere rollen hebt. Je moet je laten zien en je moet laten merken dat je door gebeurtenissen geraakt word. Dat hoort bij je bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ik kan me geen burgemeester voorstellen die bij de ramp in de Bijlmer de nabestaanden troost met de opmerking dat er nou eenmaal eens in de zoveel jaar een vliegtuig op een wijk terecht komt, maar dat hij het wél betreurt dat het nu uitgerekend hier moest gebeuren. Ik vind het geen omgekeerd fatalisme als je dan in actie komt en betrokkenheid toont. Mits het niet blijft bij woorden alleen. En mits die woorden rekening houden met de organisatorische, budgettaire en technische mogelijkheden en onmogelijkheden. Dat is realisme.

In het ene jaar dat ik wethouder was, ben ik verantwoordelijk geweest voor het besluit om wel of niet door te gaan met de aanleg van de Noord/Zuidlijn. Dat was vlak nadat de huizen op de Vijzelgracht waren verzakt. Auteurs hebben gelijk als ze zeggen dat het geen politiek risico met zich mee hoeft te brengen als je realistisch en eerlijk het beeld van de toestand schetst. Maar je moet wel beseffen dat

¹ Een van de conclusies van de Commissie Limmen

bestuurders onder enorme mediadruk staan. Dan is de verleiding groot om toezeggingen te doen en oplossingen te suggereren, al was het maar om tegenwicht te bieden aan de beeldvorming van een schutterende overheid. Begrijpelijk, maar onverstandig. De pers leeft nu eenmaal van negatief nieuws en vergroot dat ook uit. Toen ik aantrad stond niet alleen het hele project in een kwade geur, maar kreeg ik ook te maken met een gedemoraliseerde en uit het veld geslagen apparaat: 'Alles wat we doen of zeggen is fout'. Dat was inderdaad een fatalistische houding. Aan de andere kant heb ik bij de Noord/Zuidlijn gezien dat het mogelijk is om die teneur om te draaien. Niet door een fatalistische of optimistische opstelling, maar door een realistische, pragmatische en empathische houding.

Mijn benadering was: *inderdaad, we hebben fouten gemaakt, laten we daar niet te ingewikkeld over doen. En dat op grond daarvan mensen ons niet direct vertrouwen, daar hebben ze gelijk in. Want we hebben drie keer gezegd dat het wel in orde zou komen en het kwam niet in orde.* Dus zeker in het begin moet je niet teveel praatjes hebben, een luiseterend oor bieden en veel energie steken in het beheersen van de risico's. En dan zie je na een tijdje mensen weer enthousiast worden. Het Parool en de Volkskrant pakten breed uit met paginagrote artikelen over de techniek van het boorproces, waaruit ook een zeker ontzag sprak voor de complexe techniek. Je kunt dan ook niet zeggen dat de pers permanent negatief over de Noord/Zuidlijn is geweest. Er had natuurlijk niet nog ergens een huis moeten verzakken. Maar een realistische, pragmatische, empathische benadering kan voor een bestuurder het gewenste effect opleveren.

Een risicoreservering van tien procent bij het begin van de Noord/Zuidlijn was een grove onderschatting van de moeilijkheidsgraad van dit project. Dat kan er op duiden dat bestuurders het project indertijd te rooskleurig hebben voorgesteld. Anderzijds moet een gemeente als Amsterdam er ook voor waken dat het apparaat en het bestuur zich niet laten verlammen door mogelijke risico's die ze als opdrachtgever van grote projecten lopen. Na een aantal tegenvallers bij de Noord/Zuidlijn werd op het stadhuis ook bij verantwoorde risico's gezegd: laten we het nog maar eens een keer opnieuw doorrekenen. Daardoor lopen de kosten op en stagneert het werk enorm. Risicoanalyse moet zich beperken tot het inschatten en beprijzen van reële risico's en vervolgens op de beheersmaatregelen daarvan. Het heeft niet zoveel zin om dagen bijeen te zitten en te verzinnen wat er wel niet allemaal zou kunnen gebeuren. Zo'n houding is bovendien fnuikend voor een stad als Amsterdam: *If you always do what you always did, you will always get what you always got*². Met zo'n houding waren de Delta-

werken of de Afsluitdijk er nooit gekomen. Een museum als het Stedelijk verdient gewoon een gewaagde vormgeving. Dat moet een stadsbestuur in Amsterdam aandurven. En het boorproces van de Noord/Zuidlijn is nu eenmaal een innovatief project waarbij risico's en onzekerheid een grotere rol spelen dan bij beproefde technieken.

Een cruciale factor bij de faalkosten van grootschalige projecten is de technische en juridische kwaliteit in de projectorganisatie. Dat is een bekend gegeven. Dat geldt overigens niet alleen voor ruimtelijke projecten of projecten op gemeentelijke schaal, maar ook voor groot-schalige ICT- projecten bij ministeries, de JSF, de OV-chipkaart of een project als rekeningrijden. Het is dus een breder probleem. Ooit bouwden wij zelf onze F14, nu mogen we onderdelen leveren voor een onderdeel van de JSF. Het technisch onderwijs is in de loop der jaren verschaald en tegelijk werden projectmanagers eerder geselecteerd op hun algemene managementkwaliteiten en minder op hun inhoudelijke kwaliteiten. Bij het PMB wordt niet voor niets al jaren veel energie gestoken in vakmanschap. Maar dat is dan het vakmanschap als procesmanager. Ik zou willen dat dit voor alle inhoudelijke managers gebeurt. DIVV heeft onlangs, naar aanleiding van het rapport over de dienst, drie stevige inhoudelijke projectmanagers aangehouden. Vaak is al verwezen naar rol en positie van de bouwheer bij de voormalige dienst Publieke Werken, bij wie alle lijntjes samen kwamen. Dat was een inhoudelijk manager met enorme kennis van zaken die alleen al daardoor een natuurlijk gezag uitstraalde. Inmiddels weten we als gemeente dat het ons aan voldoende mensen van dat kaliber ontbreekt en dan moet je daar ook de risico-voorziening op aanpassen. Dat heeft alleen niks met fatalisme te maken, maar met realisme. Maar de stemming in de stad was toen: 'De Piet Hein tunnel is binnen het budget gemaakt, de Ringlijn ook. Wij kunnen het'.

Misschien willen we teveel en kunnen we drie grote werken tegelijk niet aan. Of stellen we structureel te weinig tijd, geld en mankracht beschikbaar voor grootschalige projecten. Misschien moeten we, zolang we niet de kwaliteit in de organisatie hebben die daarvoor nodig is, wel strengere keuzes maken. Dat vind ik niet alleen een taak van de politiek, maar vooral ook van het ambtelijk topmanagement: aangeven dat je structureel tekortschiet in de bezetting of de kwaliteit. Die verantwoordelijkheid moet je als directeur van een dienst net zo goed voelen als een wethouder. Je moet durven zeggen: *geachte opperbazen bestuurders, zo gaat dat niet*. Dat is zeker een element bij

2 Bon mot van Albert Einstein

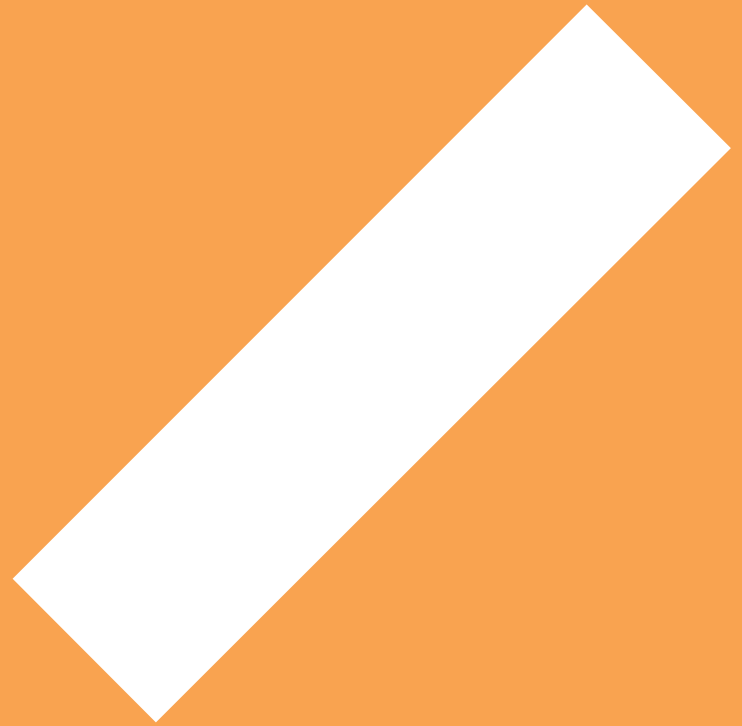
de overweging of je als gemeente een grootschalig project zou moeten doorzetten of niet.

Voordat ik aan een paar nuanceringen toekom, wil ik in dit verband – heroverwegen of tussentijds stoppen van grote projecten – nog eens wijzen op de zuiverheid van de beslissing van Tjeerd Herrema destijds. Als wethouder had hij drie jaar lang hard aan het dossier van de Noord/Zuidlijn gewerkt. Hij werd keer op keer met tegenvallers geconfronteerd. Toen die verzakking op de Vijzelgracht aan het licht trad, nam hij de politieke verantwoordelijkheid. Daarmee zette hij het project niet stop, maar hij trok wel de politieke consequentie van wat er misliep en zei dat hij zijn geloofwaardigheid kwijt was. Dat hij tussentijds opstapte vind ik geen vaandervlucht en ook geen fatalisme. Integendeel. In de publieke opinie bevordert het juist de geloofwaardigheid en het vertrouwen in het stadsbestuur, ook al gaat het bij het project zelf helemaal mis.

Nuanceringen op de thematiek

Voor wat betreft het tussentijds of tijdelijk stopzetten van grote projecten, komt het mij voor dat daar in de voorbereiding van een project goed over gesproken moet worden: wat is dan een natuurlijk afwegingsmoment, aan welke criteria moet zijn voldaan, wat zijn de consequenties en voor wiens rekening komen die? Het project zal in duidelijke tussenfasen en tussenresultaten opgedeeld moeten worden.³ De gemeente zal bereid moeten zijn om een zeker verlies voor haar rekening te nemen, alleen maar om nog grotere verliezen te voorkomen. Dat is politiek een bijna onverkoopbare boodschap. Van Eeten en Leijten spreken terecht over de ‘investment trap’, een fuik waar menig opdrachtgever ingezwommen is met het gevolg dat het project een schip van bijleg wordt. Het argument zal u bekend in de oren klinken: nu stoppen, doet alle investeringen teniet. Auteurs spreken van de ‘escalatie van commitment’. Op twee-derde van een project zal niet zo gauw besloten worden om de stekker en dan maar uit te trekken. Maar op een-derde zou dat een economisch heel verstandige keuze kunnen zijn. Alleen: als die discussie van tevoren niet grondig gevoerd is, acht ik de kans bijzonder klein dat een besluit tot desinvestering tussentijds wordt genomen. Terwijl anderzijds alleen al het opnemen van een optie tot tussentijdse desinvestering, partijen over en weer scherp zou kunnen houden. Als niet besloten wordt tot het definitief stopzetten, zou overigens ook tijdelijk stopzetten een tussenoplossing kunnen zijn.

³ John Versteeg, *Stoppen of niet stoppen, dat is de vraag*



Nawoord – Wat hebben we geleerd?

Boodschap en werkelijkheid

Deze bundel bevat de oogst van acht lezingen over de dagelijkse praktijk van het werken aan de fysieke omgeving van Amsterdam, gespiegeld tegen wetenschappelijke beschouwingen zoals die door de TU Delft zijn ontwikkeld. De vier onderwerpen van de seminars in het afgelopen jaar waren duurzaamheid, lessen uit de enquête, framing en de onmacht van de overheid in grote projecten. In dit laatste deel van deze bundel, het nawoord, zoeken wij naar de lessen die we kunnen leren uit deze acht inspirerende lezingen.

Allereerst kunnen we constateren dat de lezingen en presentaties verschillen van karakter. De eerste lezingen over duurzaamheid sluiten wellicht het minst aan bij de andere zes, die een duidelijkere relatie hebben met het vak van management in de ruimtelijke ordening, waarin het PMB haar werkveld heeft. Toch menen we dat er wel degelijk een gemene deler is te vinden die opgaat voor alle lezingen en hoofdstukken uit deze bundel: boodschap, werkelijkheid en misschien wel meer.

De acht lezingen tonen dat het werk van een overheidsorganisatie als de gemeente Amsterdam plaatsvindt in een complexe werkelijkheid, die vaak wordt gestuurd door een simpele ambitie of politiek belang. De werkelijkheid blijkt altijd weer ingewikkelder en de instrumenten om in control te blijven zijn niet altijd toereikend. De werkelijkheid kent haar eigen dynamiek en de toekomst blijft ook met alle intelligente modellen onvoorspelbaar. Bouwen gaat bijna standaard gepaard met problemen. En als het misgaat met grote projecten ligt de overheid onder vuur. Vaak ook weer door een versimpeling van die weerbarstige werkelijkheid. Simpele oneliners of frames zijn een beducht middel om bestaand beleid af te straffen of aan te vallen. En weglopen of stoppen is voor een bestuurder vaak geen optie. Deze werkelijkheden vertalen zich in de wrijving tussen de dagelijkse praktijk van de overheidsdienaar die aan de projecten werkt en de politicus die in de totaal andere wereld van de politieke arena staat. De vraag is hoe we kunnen leren van de inspirerende lezingen van het afgelopen jaar.

Het beeld dat naar voren komt uit de lezingen is dat de meeste aangehaalde overheidsprojecten fors onder vuur liggen: het klimaatbeleid, de Noord/Zuidlijn, de opslag van CO₂ in de Hollandse ondergrond, het kunstbeleid van de landsregering, het immigratiebeleid of de invoering van de OV chipkaart.

De complexe werkelijkheid wordt niet alleen gevormd door de omvang van deze projecten, de looptijd en/of het geïnvesteerde geld. Nee, de complexiteit komt met name tot uitdrukking in een veelheid

aan steunpunten. Zo is de politiek een pilaar, maar ook de techniek; het ambtelijk apparaat, maar ook het bestuur van de stad; de pers, maar ook de burger; de getroffen ondernemers, maar ook de aannemers en andere contractpartijen. Daarnaast wordt het karakter van een opgave ook bepaald door de politieke ambities van het bestuur. Er moet bijvoorbeeld snel en binnen de bestuurstermijn gescoord kunnen worden.

Vaak komt de abstracte wens niet of niet meer overeen met de werkelijkheid als het project van start gaat, als men het project ontwerpt of vorm geeft. En de werkelijkheid leert dat de complexiteit enorm toeneemt zodra de schop de grond in gaat en het project zich materialiseert. Dan wordt alles zichtbaar. Ook de niet voorziene of verdoezelde problemen. En als het mis gaat en de ambities stranden in problemen, blijkt dat ambitie en werkelijkheid elkaar onderweg zijn verloren. De eenvoudig geformuleerde wens ‘een Noord/Zuidlijn te bouwen die geen overlast en absoluut geen schade aan de bestaande stad mag toebrengen’ strandt in overlast en de verzakking van wevershuisjes aan de Vijzelgracht. En als het misgaat gaan we onderzoeken en ligt het bestuur onder vuur. Dan komt de wens naar voren van gemaakte fouten te leren, wederom door de werkelijkheid te versimpelen. Halverwege stoppen is geen optie, vanwege de grote vernietiging van maatschappelijk kapitaal. De belofte om het vanaf nu echt beter te doen en lering te trekken uit de enquête, wordt de politieke oplossing.

Dit is ons werk: het vormgeven van het spanningsveld tussen de complexiteit van een project in de stad en het begrijpelijk maken van deze werkelijkheid. De politiek, de pers, de burger, de technicus en de manager, allen hebben de wens de onoverzichtelijke werkelijkheid begrijpelijk te maken en daarmee beheersbaar. Ook wij werken met modellen die de werkelijkheid proberen te vatten. Daarmee sluit deze bundel aan op de bundel van 2010, waarin Lubbert Hakvoort in het nawoord ingaat op open en gesloten managementsystemen.

Maar hiermee zijn we er niet. Het leerhuis van het PMB beoogt meer dan dat. De acht lezingen en de acht essays van dit jaar leren ons dat modellen geschikt zijn om een werkelijkheid te beheersen, uit te leggen, te bestuderen, te manipuleren of aan te vallen. Maar een andere dimensie maakt deze modellen compleet en dat zijn de verhalen, de conclusies en de ervaringen van de referenten van de lezingen zelf. De enquêtecommissie van de Noord/Zuidlijn heeft er 450 A-viertjes voor over om de werkelijkheid te analyseren en slechts een tiental om de conclusie te trekken. Ernst ten Heuvelhof heeft ons geleerd daar op een eigenzinnige manier naar te kijken en Alexandra van Olst

heeft ons laten zien hoe Amsterdam hier gezamenlijk van leert. Duurzaamheid of CO₂ reductie zijn mooie begrippen, maar uiterst complex in de werkelijkheid. Jeroen van der Heijden heeft dit uiterst helder benaderd en ons geleerd dit te interpreteren. De politiek heeft een andere perceptie dan de ambtenarij en Hans de Bruijn heeft ons de ogen geopend door framing te doorgronden en in te zetten voor ons werk. Lubbert Hakvoort doet dat overtuigend in zijn analyse van de gewenste schaa sprong van Almere in relatie tot de stagnatie in de woningmarkt en de kantorenmarkt. Mislukkingen van grote projecten vervallen in fatalisme of cynisme. Michel van Eeten en Martijn Leijten hebben ons geleerd dat dit tot voordeel van een project omgedraaid kan worden. En Hans Gerson laat zien hoe een bestuurder in woelige tijden het hoofd boven water houdt. ‘Luctor et emergo’ is misschien wel een mooi devies voor de Noord/Zuidlijn.

Boodschap en werkelijkheid. De werkelijkheid is weerbarstig en onze modellen altijd beperkt. Tien puntenplannen zijn mooi, maar gaan niet over ons dagelijks leven. Met alleen boodschappen en modellen kunnen wij ons werk niet doen. De verhalen van de referenten en co-referenten openen ons de ogen en brengen de modellen naar werkelijkheid. Daarom is het zo inspirerend om te luisteren naar verhalen om de werkelijkheid beter te begrijpen en daarom is het zo leuk om je verhaal te vertellen en je ervaringen te delen en een discussie aan te gaan.

Het PMB leerhuis gaat volgend jaar verder met de seminars. Want verhalen en discussie hebben we nodig om te leren, om beter te worden en om de weerbarstige werkelijkheid te bespelen, te sturen en in te vlechten in ons werk en onze projecten.

Het PMB dankt de referenten hartelijk voor hun verhalen en hun inspiratie.

Ronald van Warmerdam

Over de auteurs

Dr. Ir. Jeroen van der Heijden

Universitair docent bij de sectie Beleid, Organisatie, Recht & Gaming van de Technische Universiteit Delft.

Zijn onderzoek richt zich op vraagstukken rondom publieke dienstverlening en de handhaving van publieke regelgeving op lokaal niveau.

Prof. Mr. Dr. Ernst ten Heuvelhof

Hoogleraar Bestuurskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft en aan de sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is voorzitter van de afdeling Management and Governance van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.

Op 4 september 2006 is aan hem de Leermesterprijs van het Universiteitsfonds Delft uitgereikt.

Prof. Mr. Dr. Hans de Bruijn

Hoogleraar bestuurskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft.

Hij geeft, samen met prof. Ernst ten Heuvelhof en prof. Helen Stout leiding aan de Sectie Beleid, Organisaties, Recht & Gaming.

Dr. Michel van Eeten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft.

Hij doceert tevens in verschillende programma's aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

Drs. Martijn Leijten

Universitair docent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij doet promotieonderzoek naar managementvraagstukken in complexe infrastructuurprojecten.

Drs. Ronald van Warmerdam

Senior bouwmanager bij het ProjectManagement Bureau Amsterdam. Hij doet onderzoek naar CO₂ reductie bij gemeentelijke gebouwen en is als bouwmanager betrokken bij de nazorg van het gemeentearchief de Bazel, een project dat hij vijf jaar lang heeft geleid.

Ir. Alexandra van Olst

Directeur van het Ingenieursbureau Amsterdam. Zij is o.a. betrokken bij grote projecten zoals IJburg, de Noord/Zuidlijn en de Zuidas. Ze implementeert namens de gemeentesecretaris de aanbevelingen van de commissie Limmen over de Noord/Zuidlijn binnen de gemeente Amsterdam. In nauwe samenwerking met de burgemeester zijn de aanbevelingen vertaald in lessen die van toepassing kunnen zijn op alle projecten binnen Amsterdam.

Ir. Michel van Gelder

Adviseur Kern bij het Ingenieursbureau Amsterdam.

Drs. Lubbert Hakvoort

Senior projectmanager bij het ProjectManagement Bureau Amsterdam. Hij heeft ruime ervaring in proces-, programma- en projectmanagement en is tevens hoofddocent project- en procesmanagement aan de Hogeschool Van Hall, Larenstein.

Drs. Hans Gerson

Sinds juni 2010 projectdirecteur projectbureau Noordwaarts en projectbureau Zuidelijke IJoever, verantwoordelijk voor de herontwikkeling van zowel de Zuidelijke als de Noordelijke IJoever en het Centrum Amsterdam Noord. In 2009 volgde hij Tjeerd Herrema op als wethouder Verkeer en Vervoer, met daarin het dossier Noord/Zuidlijn.



Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen met dank aan alle sprekers van de vier seminars.

De publicatie is te downloaden via de website van het ProjectManagement Bureau: www.pmb.amsterdam.nl

Samenstelling en redactie

Jeroen van der Heijden

Eindredactie

Bob Duynstee; www.duynsteepolak.nl

Productie

Sylvia de Bruin

Grafisch ontwerp

Thonik, Amsterdam; www.thonik.nl

Fotografie

Martijn van den Dobbelssteen; www.dobbelssteenfotografie.nl

Drukwerk

Rotor Offset, Amsterdam; www.rotoroffsetdruk.nl

© ProjectManagement Bureau

Postbus 1269

1000 BG Amsterdam

Juni 2011

Wat gebeurt er als je praktijk en wetenschap rond ruimtelijke interventies bij elkaar brengt? Het ProjectManagement Bureau (PMB) organiseerde voor de tweede keer een serie seminars, waarbij telkens een hoogleraar zijn licht liet schijnen over thema's in de ruimtelijke sector van Amsterdam. Daarnaast werd ook steeds een projectmanager of directeur van de gemeente Amsterdam gevraagd om zijn of haar visie op het betreffende onderwerp te geven.

Het leidde tot levendige debatten 'in stereo' over vragen als: *wat is duurzaam bouwen en waarom is het zo lastig om duurzaam bouwen in regels te vatten? Waarom leren we zo weinig van evaluatiecommissies? Heeft dat misschien met de methodologie te maken? Hoe dan een 'nieuwe Noord/Zuidlijn' in de toekomst te voorkomen? En als we nog eens een dergelijk complex project willen uitvoeren, hoe kunnen overheden zo'n project dan aan hun burgers verkopen? Welke rol speelt framing daarbij?* Actuele thema's die voorlopig nog wel even op de agenda zullen blijven.

Tijdens de seminars werd de praktijk door de wetenschap uitgedaagd om kritisch te reageren op de resultaten van uitgebreide, internationale studies. De wetenschap op haar beurt werd door de praktijk stevig op de grond gezet, want projectmanagers en directeuren worden uiteindelijk afgerekend op de realisatie van een project. Geen van beide partijen kon verstoppertje spelen en deed dat ook niet. Dat maakt dit boekje juist zo waardevol.

Het boek is integraal te downloaden via: www.pmb.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
ProjectManagement Bureau

