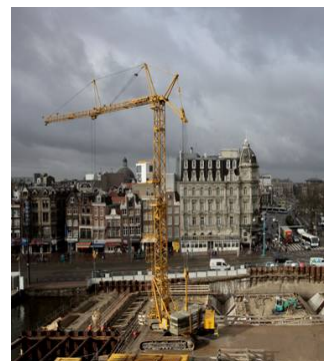
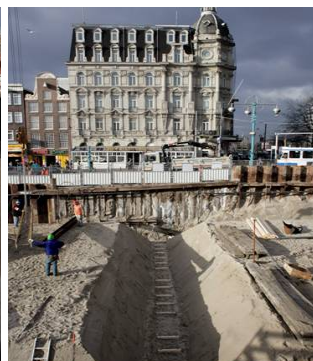
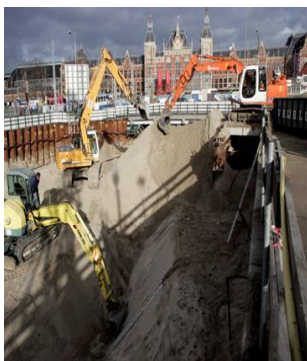




De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn

Rapport van de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen

**Amsterdam
1 juni 2005**



Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1 Opdracht en werkwijze	2
Hoofdstuk 2 Het onderzoek van Faithful & Gould	4
Hoofdstuk 3 Bestuur, management en politiek onder druk	6
Hoofdstuk 4 Het functioneren van de gemeentelijke organen	18
Hoofdstuk 5 Leren leven met de NZL paradox	23

Voorwoord

Amsterdam bouwt aan een nieuwe metrolijn. Dat is op zichzelf al een belangwekkende doorbraak, gezien de traumatische ervaringen met de aanleg van de eerste metrolijn, ruim dertig jaar geleden. Toch is ook de aanleg van de Noord/Zuidlijn niet van problemen gevrijwaard gebleven. De problemen van nu zijn echter van totaal andere aard dan die van toen. Toen ging het om een heftige politieke strijd tussen voorstanders van vervoerskundige modernisering versus hoeders van de oude binnenstad. Die strijd van toen behoeft nu niet te worden gevoerd: de moderne bouwtechnieken maken het mogelijk dat de schade die de metroaanleg toebrengt aan het historische stadsgezicht tot het uiterste minimum beperkt blijft. Uiteraard zijn er ook nu principiële tegenstanders, die bestrijden dat er voldoende nut en noodzaak is voor een dergelijk project. Maar ditmaal vormen zij een kleine minderheid in de Amsterdamse politiek.

Het gaat bij het huidige project veel meer om de prijs die moet worden betaald voor deze innovatieve vervoersoplossing. En wel letterlijk: er bestonden en bestaan bij velen zorgen over de kostenontwikkeling en meer in het algemeen de beheersing van dit technisch vernuftige maar ook uiterst complexe en risicovolle project. Ook de gemeenteraad van Amsterdam is ongerust. Vandaar de instelling van deze commissie om hem van advies te dienen over de wijze waarop het project wordt aangestuurd en gecontroleerd. Wij hopen dat het voorliggende rapport de raad voorziet van stof tot nadenken en van aanknopingspunten voor concrete stappen die niet alleen dit maar ook toekomstige infrastructuurprojecten in Amsterdam in goede banen helpen leiden.

Ondergrondse mobiliteit in een stad als Amsterdam kost veel geld. Heel veel geld, zo is sinds het 'go-besluit' van de gemeenteraad in oktober 2002 gebleken. Maar ook *onnodig* veel geld? Anders geformuleerd: zijn er vermijdbare fouten gemaakt bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het project, die de kosten van het project hebben doen opstuwten, en die de stad in de toekomst nog financiële zorgen kunnen geven? Moet het project voor de resterende duur politiek-bestuurlijk en qua management anders worden aangestuurd? Die vragen vormden de aanleiding voor dit rapport.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Eerst verantwoordt de commissie haar opdracht en werkwijze (hoofdstuk 2). Daarna gaat zij kort in op de bevindingen van het parallel en onder begeleiding van de commissie uitgevoerde onderzoek naar de technisch-organisatorische beheersing van het project door het Engelse surveyorsbureau Faithful & Gould (hoofdstuk 3).

Vervolgens presenteert de commissie haar eigen karakterisering van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke processen gedurende de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het NZL-project. Daarbij wordt meer specifiek ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat (hoofdstuk 4). Het rapport wordt besloten met een reeks van conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

De commissie heeft bij haar werkzaamheden voorbeeldige medewerking genoten van alle relevante geledingen in de gemeente Amsterdam. Zij is getroffen door de professionele en transparante opstellingen van het ambtelijk apparaat, en de ruimte die de bestuurders daarvoor bieden. Dat zijn sommige leden van de commissie elders in het land - bijvoorbeeld 'Den Haag' - wel anders gewend. De raadsgriffier, mr M. Pe, heeft ons met grote inzet en accuratesse ondersteund. Mr J. van Berkel, een door de raadsgriffie voor dit project extern aangetrokken aanbestedingsspecialist, heeft ons de weg gewezen in het woud van stukken dat op ons afkwam en is op tal van andere manieren van grote steun geweest bij het klaren van deze klus.

Amsterdam, 1 juni 2005

Winnie Sorgdrager
Paul 't Hart
Hans van Voorden

Hoofdstuk 1

Opdracht en werkwijze

De gemeenteraad heeft op 16 juni 2004 het besluit genomen een tijdelijke commissie van onafhankelijke deskundigen in te stellen en deze te vragen om:

- de projectleiding en het management van de Noord/Zuidlijn door te lichten;
- te onderzoeken of de financiële beheersing van het project Noord/Zuidlijn adequaat is, en zo niet;
- een advies uit te brengen op welke wijze deze kan worden verbeterd;
- daarnaast een advies uit te brengen hoe de controlefunctie van de gemeenteraad bij grote projecten kan worden versterkt.

De concrete opdracht aan de commissie luidt: het mede op basis van het rapport van het onderzoeksbureau zelfstandig een (kort) rapport aan de raad uitbrengen met conclusies en aanbevelingen over de hoofdvragen van het onderzoek, zoals aangegeven in het raadsbesluit.

De commissie bestaat uit mr W. Sorgdrager (voorzitter, voormalig minister van Justitie, thans diverse bestuurlijke functies), prof dr P. 't Hart (Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatie-wetenschappen, Universiteit Utrecht) en ing H. van Voorden (onafhankelijk kostenadviseur bouwprojecten, directeur van Voorden&de Groot groep). De commissie is in december 2004 samengesteld en in januari 2005 met haar werkzaamheden gestart.

Voor de technische vragen is door de gemeenteraad een daartoe geëquipeerd onderzoeksbureau ingeschakeld, te weten het Bureau Faithful & Gould. (zie hoofdstuk 2 voor wat betreft de taakomschrijving van dit bureau). Het technisch onderzoek heeft met name betrekking op de eerste drie vragen van de gemeenteraad. Het onderzoeksbureau is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van het door hen te verrichten onderzoek en de door hen uit te brengen rapportage, die zal fungeren als (openbare) onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie.

De commissie heeft derhalve geen alomvattend feitenonderzoek verricht, gericht op het soort 'waarheidsvinding' dat bij parlementaire enquêtes gebruikelijk is. Het werk van de commissie is te omschrijven als een 'quick scan', die haar voldoende inzicht moet verschaffen om met een deskundige en afstandelijke blik de kern van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke processen rond de Noord/Zuidlijn te vatten, te beoordelen en relevante aanbevelingen te formuleren, gericht op het beantwoorden van de vragen van haar opdrachtgever, de gemeenteraad. In dit rapport komend derhalve zowel de politiek-bestuurlijke gang van zaken alsmede de feitelijke aansturing van het project Noord/Zuidlijn aan de orde. De commissie heeft zich daarbij gebaseerd op de interviews met betrokkenen die zij heeft gehouden, het rapport van Faithful & Gould, maar bovenal op de zee van interne en publieke documenten die haar ter beschikking zijn gesteld.

De commissie heeft zich grondig verdiept in het complexe en omvangrijke NZL-dossier. Zij heeft veel schriftelijke documentatie bestudeerd, waaronder:

- alle relevante raads- en commissieverslagen vanaf 1996 tot heden;
- alle schriftelijke raadvragen en de daarop gegeven antwoorden van B&W;
- alle kwartaalrapportages van het project;
- alle de commissie bekende externe onderzoeks- en auditrapporten over het project;
- de verslagen van het zogeheten Bestuurlijk Team (de groep meest betrokken wethouders) over de periode 1996-heden, inclusief daar besproken documenten (zoals concept kwartaalrapportages, externe correspondentie, etc.)
- de verslagen van de vaste bijeenkomsten van de projectwethouder, de leiding van het projectbureau en eventuele andere relevante ambtenaren over diezelfde periode, opnieuw inclusief onderliggende documentatie.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele hoofdrolspelers: de wethouders Dales en Van der Horst; de vorige en de huidige projectdirecteur Noord/Zuidlijn; de bouwmanager en financieel manager van het projectbureau Noord/Zuidlijn; de huidige bestuursadviseur voor de Noord/Zuidlijn; de directeur van de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer; en op één na alle leden van de raadscommissie

De commissie heeft voorts uit hoofde van haar begeleidende taak bij het onderzoek van het bureau Faithful & Gould inzage gekregen in de verslagen van de vele door dat bureau afgenomen interviews, voornamelijk met leden van het projectbureau Noord/Zuidlijn (zie verder rapport Faithful & Gould). Het rapport van Faithful & Gould richt zich exclusief op de organisatie van het feitelijke projectmanagement en is gebaseerd op een veel omvangrijker veldonderzoek dan voor deze commissie de bedoeling was (zie verder hoofdstuk 2).

De commissie heeft ten slotte gebruik gemaakt van de analyses en aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer (Commissie Duivesteijn), de Commissie Herweijer, die het Stoperaproject heeft onderzocht, alsmede wetenschappelijke literatuur over sturing, management en controle van grote projecten.

De commissie meent op basis van dit alles dat zij over voldoende inzicht in het projectverloop beschikt om een antwoord te kunnen geven op de haar gestelde vragen en relevante aanbevelingen te formuleren.

Hoofdstuk 2

Het onderzoek van Faithful & Gould

2.1 Parallele trajecten

Na een zorgvuldige selectieprocedure kreeg het Bureau Faithful & Gould in december 2004 van de door de gemeenteraad ingestelde en gemachtigde Voorbereidingscommissie de opdracht een bedrijfsmatige doorlichting van het project NZL uit te voeren. In het bijzonder diende daarbij gelet te worden op de managementstructuur van het Projectbureau NZL; de relaties tussen het Projectbureau, de Gemeente Amsterdam, het adviesbureau NZL en de aannemers; het risicomanagement; bouw- en bouwkostenmanagement; vergunningverlening en de strategie ten aanzien van de verzekering van het project.

Door tijdsverloop heeft deze selectie en opdrachtverlening plaatsgevonden vóórdát de commissie van onafhankelijk deskundigen werd ingesteld. Op zich heeft deze tijdsvolgorde geen problemen opgeleverd; wel was er aanvankelijk enige onduidelijkheid omtrent de relatie tussen de commissie en het Bureau Faithful & Gould. Tenslotte is vastgesteld dat de commissie het onderzoek van Faithful & Gould zou begeleiden en als klankbord zou fungeren, terwijl de commissie tegelijkertijd zelf aan haar eigen onderzoeksopdracht werkte.

De commissie heeft een aantal malen met Faithful & Gould overleg gepleegd, over de voortgang van het onderzoek, het afnemen van de interviews en de conceptrapportage. Het rapport van Faithful & Gould komt onverminderd voor de eigen verantwoordelijkheid van het Bureau Faithful & Gould. De conclusies van Faithful & Gould vormen zoals in hoofdstuk 1 gesteld een van de bestanddelen van de analyse en conclusies van deze Commissie.

2.2 Werkwijze van Faithful & Gould

De onderzoekers van Faithful & Gould hebben alle relevante documenten met betrekking tot het project Noord/Zuidlijn bestudeerd en intussen, teneinde het beeld dat daaruit opkwam te toetsen, interviews afgenomen met een groot aantal medewerkers van de projectorganisatie. Van deze interviews zijn verslagen gemaakt. Problemen die leken te ontstaan naar aanleiding van de wijze van verwerking van de commentaren op de verslagen zijn al snel tot ieders tevredenheid opgelost. De verantwoordelijk wethouder heeft vervolgens het feitelijk gedeelte van het conceptrapport ter inzage gehad. Het commentaar is verwerkt, en voorzover het commentaar niet overeenkomt met de zienswijze van de onderzoekers is het als bijlage bij het rapport gevoegd.

Hoewel de deskundigheid van de onderzoekers van Faithful & Gould wat de commissie betreft boven alle twijfel is verheven, brengt het werken met een niet-Nederlands bureau de nodige problemen met zich mee. Niet alleen de taal, en met name de vertalingen, blijkt uiteindelijk veel werk op te leveren, ook de cultuur van onderzoeken verschilt. Dit heeft zich wel opgelost, maar het is een aspect waarmee bij aanbesteding en begeleiding van eventuele toekomstige raadsonderzoeken terdege rekening gehouden moet worden. Voorts is er sprake van een cultuurverschil in de wereld van de bouw van grote infrastructurele werken in verschillende landen van Europa. De 'best practices' in het Verenigd Koninkrijk die deel van het referentiekader van Faithful & Gould vormen, zijn niet automatisch relevant dan wel passend in de Nederlandse situatie.

2.3 De conclusies van Faithful & Gould

In het rapport van Faithful & Gould is een groot aantal conclusies en aanbevelingen opgenomen omtrent de onderzoeksvragen die aan het bureau zijn gesteld. (Zie daarvoor de hoofdstukken 5.10; 6.13; 7.9; 8.8; 9.6; 10.11 en 11.8 van het rapport). Aan het einde van elk hoofdstuk zijn *best practices* opgenomen. Hoewel gestoeld op de Angelsaksische situatie, kunnen deze als inspiratie dienen bij de implementatie van de aanbevelingen. In het algemeen stelt Faithful & Gould dat het van belang is dat de gemeenteraad vanuit zijn controlerende rol toezicht blijft houden op de aanleg van de Noord/Zuidlijn, inclusief de daarbij behorende effecten in termen van financiën en doorlooptijd(en). Faithful & Gould is van mening dat het Projectbureau de gemeenteraad voorziet van voldoende informatie om deze controlerende taak uit te voeren.

De commissie heeft geen reden te twijfelen aan de soliditeit van het door Faithful & Gould verrichte onderzoek en onderschrijft dan ook de conclusies van het Faithful & Gould-rapport. De Commissie is ervan overtuigd dat, met alle waardering voor de inzet en kwaliteiten van de projectorganisatie, enkele additionele inspanningen nodig zijn op het gebied van contractmanagement (inclusief toezicht op de bouw en afhandeling van de grote hoeveelheid meerwerkclaims), risicomanagement en financieel management. Dat kost energie en geld, maar de commissie is ervan overtuigd dat dit goede investeringen zijn. Deze minimaliseren de kans dat zich in de komende jaren van projectuitvoering nog wrijvingen, verrassingen en tegenslagen voordoen. Zij maximaliseren de kans dat problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en snel worden opgelost. Zij dragen er bovendien toe bij dat de opdrachtgevers van het projectbureau, alsmede de gemeenteraad, zich ervan verzekerd kunnen weten dat al het mogelijke wordt gedaan om zo effectief mogelijk om te gaan met de complexiteit en onzekerheid die nu eenmaal eigen is aan dit project.

De commissie tekent hier overigens bij aan dat de conclusies ten aanzien van het contractmanagement in het rapport van Faithful & Gould in grote lijnen sporen met die van het meest recente interne rapport van de projectaudit, die in de winter van 2004/2005 is verricht onder leiding van ir. P. Kieft (*Rapportage audit adviesbureau Noord/Zuidlijn, 2005*). Ook in deze audit werd een aantal zwakke plekken van de huidige projectorganisatie – in het bijzonder in de keten projectbureau-adviesbureau-aannemers – gesignaleerd, en werden aanbevelingen geformuleerd die tot doel hebben het beheersingsvermogen van de projectorganisatie te verhogen. Een deel van die aanbevelingen wordt door het projectbureau inmiddels uitgevoerd; het rapport van Faithful & Gould kan die beweging verder versterken.

Hoofdstuk 3

Bestuur, politiek en management onder druk

3.1 De NZL paradox

Wie het verleden, heden en de verwachte toekomst van het NZL project enige tijd heeft bestudeerd, kan niet anders concluderen dan dat er sprake is van een paradoxale situatie. De paradox van de NZL is dat er in de voorbereiding en de besluitvorming over het project over het algemeen ambtelijk voorbeeldig is gewerkt, dat de democratische instituties goed hebben gefunctioneerd en dat de huidige projectorganisatie na een problematisch eerste jaar steeds beter in elkaar zit, maar dat er desalniettemin op dit moment nog steeds grote financiële onzekerheden rond het project bestaan, waarbij niet kan worden uitgesloten dat er nog aanzienlijke extra uitgaven benodigd zullen zijn.

Deze financiële onzekerheid rond het NZL project legt een hypotheek op de politieke en bestuurlijke verhoudingen in Amsterdam. Met verkiezingen in het vooruitzicht kan het gemakkelijk worden neergezet als een (potentieel) 'fiasco' en uitgroeien tot inzet van een politiek spel rond schuld en boete. Dat zou, zo meent de commissie, onterecht zijn. Beter is het om te reflecteren op de vraag hoe deze paradox heeft kunnen ontstaan en wat Amsterdam en andere gemeenten daaruit kunnen leren voor de aanpak en (bij)sturing van het NZL-project en toekomstige megaprojecten.

In het nu volgende hoofdstuk bezien wij twee maal de loop van de ontwikkelingen rond het project. Eerst vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief: de belangrijkste momenten waarop de raad in beeld kwam bij de besluitvorming over het project worden beschreven (§ 3.3). Daarna vanuit een managementperspectief: de evolutie van de structuur en het functioneren van de projectorganisatie in de verschillende fasen van het project (§ 3.4). In beide reconstructies wordt steeds aangegeven welke factoren de projectbeheersing onder druk hebben gezet en hoe daarop door bestuur, Raad en projectorganisatie is gereageerd. In hoofdstuk 4 karakteriseren wij vervolgens de organisatie en het optreden van achtereenvolgens het ambtelijk apparaat, het bestuur en de gemeenteraad.

3.2 De NZL als groot project: kenmerken en uitdagingen

De aanleg van een metrolijn in de historische kern van een grote stad is een fikse onderneming. De NZL voldoet dan ook aan alle kenmerken van een 'groot project,' zoals recent nog eens uiteengezet door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer (Commissie Duivesteijn):

- Omstreden in de voorbereiding en de uitvoering;
- Dynamisch en complex in maatschappelijk, technisch en financieel opzicht;
- Een unieke activiteit waarvoor een routine-aanpak niet volstaat.

In verhouding tot de stad en zijn bestuurlijke systeem is het NZL- project zeer 'groot':

- in tijdsbeslag: alleen al de bouwfase duurt van start tot finish om en nabij de 10 jaar;
- in geografisch opzicht: de lijn loopt dwars door de hele stad heen en grijpt in de bouwfase diep in op het openbare leven en de levens van omwonenden;
- in bestuurlijk opzicht: het vergt nauwe afstemming tussen talrijke diensten en bedrijven van de centrale stad, diverse stadsdelen, alsmede tal van andere publieke en private partijen;
- in technisch opzicht: er worden geavanceerde en soms geheel nieuwe bouwmethoden toegepast
- in financieel opzicht: de totale bouwkosten bedragen meer dan €1.5 miljard euro, waarvan honderden miljoenen ten laste komen van de gemeente, terwijl er nog tal van beslissingen over de 'optuiging' en exploitatie van de lijn moeten worden genomen, en er nog jarenlang onzekerheid zal bestaan over de uiteindelijke kosten/opbrengstenverhouding
- in politiek opzicht: Amsterdam heeft een heftig verleden als het gaat om metroprojecten en ook de NZL is lang inzet geweest van maatschappelijke en politieke debatten; ook nadat het aanlegbesluit is genomen, blijft de lijn een politiek gevoelige kwestie, omdat complicaties in de uitwerking en uitvoering herhaaldelijk tot aanvullende uitgaven of absorptie van risico's door de gemeente leiden.

De gemeenteraad moet zich bewust zijn van deze bijzondere kenmerken van het NZL-dossier wanneer zij zich naar aanleiding van de rapporten van deze commissie en het bureau Faithful & Gould een oordeel vormt over het functioneren van het bestuur en de ambtelijke organisatie (en over zijn eigen functioneren). De stad heeft zich een reusachtige opgave gesteld. Het NZL project gaat dwars door de normale maatschappelijke, politieke en ambtelijke ritmes en organisatiepatronen heen. Net als alle grote infrastructuurprojecten is het project in zijn uitvoeringsfase nagenoeg onomkeerbaar en politiek vaak slechts marginaal bijstuurbaar geworden. Grote projecten als de NZL impliceren een lange termijninvestering en vereisen dus een politiek draagvlak over een lange reeks van jaren.

Juist in de fase waarin het NZL project nu verkeert - wel veel kosten, hinder en 'gedoe', nog lang geen gemak - is het voor zowel bestuur als raad een opgave om een goede balans te houden tussen het benodigde 'koers houden' en het evenzeer benodigde 'kritisch volgen'. De raad moet eventuele (financiële) problemen in het 'heden' blijven bezien in het licht van het totaal aan overwegingen dat diezelfde raad er in 2002 toe heeft gebracht zich te committeren aan dit project. De raad moet voorts in beginsel vertrouwen op de wil en het vermogen van het bestuur en de ambtelijke organisatie om dit project tot een succesvol einde te brengen. Daar staat tegenover dat de raad op zijn beurt mag verwachten dat hij te allen tijde goed (tijdig, accuraat, volledig) is en wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen in het project. In de rest van dit rapport zal de commissie nagaan of en in welke opzichten de raad het NZL project als een rustig dan wel een gevaarlijk 'bezit' kan beschouwen.

3.3 Bestuur en politiek rond de NZL: Enkele mijlpalen in de besluitvorming

Gedurende de lange periode van voorbereiding heeft de gemeenteraad verschillende momenten gehad waarop hij de loop van het proces kon bepalen: het principebesluit tot aanleg, het akkoord gaan met de wijze waarop het Rijk subsidie verstrekke, het 'go-besluit'. Tijdens de periode van de uitvoering heeft de raad in beginsel - via het budgetrecht - de mogelijkheid te bepalen of er al dan niet extra middelen worden toegevoegd aan het projectbudget dan wel worden gereserveerd ten behoeve van het project. Maar naast deze formele beslistmomenten zijn er natuurlijk talloze momenten waarop de raad zijn controlerende taak kan en moet uitoefenen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de verzekeringskwestie is gebeurd. Deze taak is tijdens de uitvoering echter een andere dan tijdens de voorbereiding, waarbij, zoals de commissie is gebleken, de gemeentelijke projectorganisatie en de raad tot op zekere hoogte een actieve dialoog onderhouden.

3.3.1. Principebesluit en rijkssubsidie

Aan het einde van de jaren tachtig werd, na de traumatische ervaringen met de aanleg van de Oostlijn, de discussie over uitbreiding van het ondergrondse vervoersnet weer aangevat. Er werden uitgebreide studies verricht en op 27 november 1996 werd, met een grote raadsmeerderheid, het principebesluit tot de aanleg genomen. Een belangrijk element in de besluitvorming was het feit dat er niet meer gesloopt behoefde te worden door de mogelijkheid van ondergronds boren. Op 25 juni 1997 werd het referendum gehouden waarbij het principebesluit niet werd verworpen.

De gemeenteraad volgde deze studies intensief, evenals de onderhandelingen over de financiering die vervolgens met het Rijk plaatsvonden. In 1998 was het nog zo dat de wetgeving voorzag in een kostenverdeling van 95% Rijk en 5% gemeente, ook voor erkende toekomstige kostenstijgingen. Het Rijk was echter bezig dit beleid te heroverwegen, en wilde het NZL-project aangrijpen om een nieuwe lijn in te zetten: die van de lump-sum financiering waarbij het Rijk een vast bedrag voor zijn rekening zou nemen. Deze methode moest de rijksuitgaven op dit onderwerp beter beheersbaar maken, en de mede-overheden prikkelen om de kosten van hun projecten beter in te schatten en te beheersen.

Er zijn in de loop van de jaren een groot aantal kostenramingen voor de NZL gemaakt, waarbij opvalt dat weinig eenduidigheid bestaat over de gehanteerde bedragen, mede als gevolg van de uiteenlopende manieren waarop is omgegaan met variabelen als het prijspeil, het risicofonds, de BTW, de post reserveringen etc. Om een beeld van deze kostenschattingen in de diverse periodes te krijgen, hebben wij onderstaand het overzicht van het projectbureau van de kostenontwikkelingen in de diverse fases weergegeven

OVERZICHT KOSTENONTWIKKELINGEN NZL

Jaar	Omschrijving	Projectkosten exclusief risicofonds	Risico - fonds	Totaal projectkosten (vanaf 2000 inclusief risicofonds)	Prijspeil	Toename projectkosten	Waarvan aandeel indexatie (indicatief)
1996	Aanlegbesluit	885 mln	-	885 mln	1996	-	-
1998	subsidieaanvraag	911 mln	-	911 mln	1997	26 mln	Ca 18 mln
2000	Raadsbesluit acceptatie beschikking	982 mln	113 mln	1095 mln	1999	143 mln	-
Jan 2002	Raadsvoordracht uitkomst aanbesteding			1394 mln	2001	299 mln	Ca 126 mln
Juni 2002	Raadsvoordracht startbesluit			1407 mln	2001	13 mln	-
Okt 2002	Idem, prijspeil aangepast			1469 mln	2002	62 mln	62 mln
2003	Prijspeil aangepast			1516 mln	2003	47 mln	45 mln
2004	Raadsbesluit over hogere kosten			1608 mln	2003	92 mln	-

De aanvankelijke kostenschatting voor de NZL waarvan in de onderhandelingen tussen Rijk en gemeente werd uitgegaan (1998), bedroeg € 911 mln op basis van het prijspeil van 1997, waarvan het Rijk voor de aanleg van de NZL een vast bedrag van € 848 mln voor zijn rekening zou nemen, waarin inbegrepen € 21 mln VAT-kosten en exclusief afkoop risico's voor € 85 mln. Daarnaast was € 144 mln voor BTW-kosten opgenomen; die zou weer worden afgetrokken van de rijksbijdrage indien zou blijken dat er geen BTW behoefde te worden afgedragen (dat was op dat moment nog onzeker). Er was tenslotte nog € 32 mln voorzien voor de aanleg van de auto-onderdoorgang aan de De Ruijterkade en het busstation achter Amsterdam CS.

Het Rijk kocht uiteindelijk eventuele risico's af voor een bedrag van € 85 mln. Na alle plussen en minnen bleef er een eigen bijdrage van € 163 mln. De Amsterdamse bestuurders zagen dat destijds als het maximaal haalbare resultaat.

Voor opbouw van de kosten zie onderstaand overzicht:

Geraamde projectkosten raadsbesluit acceptatie beschikking (2000)	1095 mln.
Bijdrage Rijk exclusief afkoop risico's	848 mln.
Afkoop door Rijk van risico's	85 mln.
Saldo: aandeel gemeente	163 mln.

Voor de gemeenteraad was het slikken of stikken. Deze ging na enige aarzeling akkoord (21 juni 2000), zij het onder de voorwaarde dat een definitief 'go-besluit' pas zou worden genomen als de meest riskante helft van de aan te besteden bouwwerkzaamheden was uitgezet. In 2001 volgde de eerste poging tot aanbesteding van de bouwwerkzaamheden; de door de aannemers ingediende offertes kwam evenwel ver boven de raming uit. Eind 2001 is vervolgens een nieuwe aanbestedingsronde ingelast, met een betere toegankelijkheid voor buitenlandse inschrijvers. Voor drie stations leidde ook dit nog tot te hoge prijzen, waarop voor die stations voorjaar 2002 een derde ronde volgde.

3.3.2 Go-besluit: oktober 2002

Op 9 oktober 2002 nam de Raad het 'go-besluit', het definitieve besluit tot aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het totale budget werd toen berekend op € 1,469 mld, waarbij de oorspronkelijke raming met € 132 mln was verhoogd. Via een breed gedragen motie van het lid Bijlsma heeft de Raad het College op 21 juni opgedragen: "de raad bij dreigende begrotings- of kostenoverschrijdingen op een zodanig tijdstip te informeren dat er nog tijdig maatregelen getroffen kunnen worden om de dreigende overschrijdingen zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Het raadslid Bijlsma had tijdens vergadering voorgesteld om nog € 80 mln extra te reserveren, omdat hij er niet zeker van was dat het geraamde bedrag voldoende zou zijn.

Daarvoor had de raad zich voortdurend laten informeren over kosten en risico's en bestond er een levendig vragen-/informatieverkeer tussen de raad en het projectbureau. De leiding van het projectbureau en de toentertijd verantwoordelijke wethouder zijn van mening dat de raad maximaal is geïnformeerd over alles wat de NZL aanging, zowel in financiële als in inhoudelijke zin. Ook de meeste raadsleden hadden het gevoel dat zij over alle informatie beschikten die hun redelijkerwijs gegeven kon worden, zij het dat de meeste raadsleden verzuchtten dat men door de veelheid en ingewikkeldheid van de informatie soms door de bomen het bos niet meer kon zien.

Toch bleven er bij de raad twijfels of een en ander binnen het gestelde budget haalbaar was. Met name het lid Bijlsma, verklaard voorstander van de lijn, maakte zich zeer bezorgd over de kostenbeheersing rond het project, en stelde daarover vele vragen aan bestuur en projectbureau; de gedetailleerde beantwoording van die vragen maakte het omvangrijke NZL-dossier er niet kleiner op. Wethouder Dales verzekerde de Raad tijdens het raadsdebat in oktober 2002 een en andermaal dat het voor het gereserveerde bedrag zou kunnen. Het budget was "krap, maar verantwoord". Veel leden van de raad hebben - aldus de aanwezigen bij de discussie met de onderzoekscommissie op 27 april 2005 - deze herhaaldelijk geuite mededeling sterk laten meewegen bij hun beslissing al dan niet akkoord te gaan met de aanleg van de NZL. Het 'go-besluit' is uiteindelijk na een intensief debat en onder een aantal voorwaarden genomen.

3.3.3. Een tegenvaller: de verzekeringskwestie

Eén van de voorwaarden bij het 'go-besluit' was de verzekering van de risico's in het project; van het college van B&W was de garantie gevraagd dat het project inclusief schade aan eigendommen derden verzekeraar was en ook daadwerkelijk verzekerd zou worden. Ten tijde van dit besluit gold de verwachting dat dit niet veel problemen zou opleveren: het projectbureau had goede vorderingen gemaakt bij het verkrijgen van inschrijvingen van (her)verzekeraars. In het najaar van 2002 veranderde de verzekeringsmarkt echter zodanig - de grote herverzekeraars trokken zich terug - dat er geen aanvaardbare combinatie van dekking en premiestelling beschikbaar was, zodat het project niet tegen aanvaardbare premies verzekeraar bleek.

Na intensief onderzoek, overleg en externe toetsing besloot de raad op 7 mei 2003 na uitvoerige discussie het project niet extern te verzekeren en als gemeente in feite zelf als "verzekeraar" op te treden. Daarvoor werd een bedrag van €35 mln gereserveerd.

Was ten tijde van het 'go-besluit' de stemming in de raad weliswaar kritisch, maar vertrouwensvol richting het college van B&W, de eerste barstjes in dat vertrouwen ontstonden nu, naar aanleiding van de verzekeringskwestie. Had het college deze onverzekerbaarheid niet in oktober 2002 kunnen voorzien? Had de wethouder de zaken te rooskleurig voorgespiegeld? Wilde het bestuur *coûte-que-coûte* de Noord/Zuidlijn? De eerste twijfels waren, kortom, gezaaid.

3.3.5 De 92 miljoen extra: slecht nieuws dat slecht valt

De eerste tegenvaller na het 'go-besluit' was de verzekeringskwestie. Al spoedig daarna bleek dat de relatie met de aannemers behoorlijk verslechterd was, mede als gevolg van de traagheid in de vergunningverlening door de stadsdelen en de aanvullende eisen die bij de vergunningen gesteld werden. Er begonnen steeds meer meerwerkclaims te komen. In het algemeen kon gesproken worden van een stagnering in de uitvoering (zie verder §3.4).

Eind 2003 werd, een jaar na de start van de uitvoering, zo is de commissie door sommigen verzekerd, voor het eerst een financiële doorrekening gemaakt tot einde project. Andere bronnen spreken over een nieuwe rekenmethodiek die voor het eerst werd toegepast. Terwijl eind 2003 geruchten circuleerden omtrent een overschrijding met € 40 mln, kan vastgesteld worden dat in april 2004 tot einde project een overschrijding werd berekend en aan de raad gemeld van € 92 mln. Dit viel de raadsleden rauw op het dak, temeer doordat de samenstelling van dat bedrag maar ten dele overeenkwam met de risicoposten zoals die in de motie waren genoemd. Ongeveer de helft van de € 92 mln bestond namelijk uit verhoging van de VAT-kosten. Dit bedrag maakte geen onderdeel uit van de € 80 mln reserve.

In de raadsvergadering van juni 2004, waarin dit probleem werd besproken, was het vertrouwen in de beheersbaarheid van het project vrijwel verdwenen. De vergadering werd bovendien getekend door een cumulatie van irritaties en twijfels. Men vreesde almaar oplopende kosten, temeer daar men meende geen afdoende verklaring te krijgen over de reden van de plotselinge stijgingen en zich dus ook geen beeld kon vormen over eventuele onzekere posten. Dit veroorzaakte tevens twijfel aan de kwaliteit van het management van het hele project. Om deze redenen werd besloten tot het instellen van het onderhavige onderzoek.

3.3.6 *Voorjaar 2005: begroting in balans?*

In het kader van de begrotingscyclus zal minimaal eenmaal per jaar een discussie (moeten) plaatsvinden over de begroting van het project Noord/Zuidlijn. Elk jaar zal dus het moment zich voordoen dat er een nieuwe doorrekening wordt gepresenteerd. Deze zal, afhankelijk van de resultaten daarvan, resulteren in besluitvorming omtrent de hoogte van het krediet. De doorrekening die eind 2004 is verricht en in het voorjaar van 2005 aan de raad werd bekend gemaakt, leert dat het totale budget onveranderd is, maar dat er met nog eens € 65 mln mee- en tegenvallers rekening moet worden gehouden. Deze kostenstijging zou echter kunnen worden gecompenseerd door onder meer lagere ramingen, te verwachten (aanbestedings-) meevallers, besparingen, gebruik van het onvoorzien en de voorheen nog niet ingeboekte opbrengst van de verkoop van parkeergarages. Ook dit nieuws werd met gemengde gevoelens door de raad ontvangen. De mededeling, eind mei 2005, dat het gelukt was om à raison van €4 miljoen alsnog het project voor de resterende duur te verzekeren tegen aansprakelijkheidsschade, veranderde weinig daaraan. Van werkelijk vertrouwensherstel is bij lange na nog geen sprake.

3.4 Management van het NZL project: Kostenbeheersing onder druk

Technisch-complexe infrastructuurprojecten zoals de NZL vragen om deskundige en alomvattende projectbeheersing. Er zijn immers vele, soms tegenstrijdige, belangen in het geding, van verschillende interne en externe partijen. De publieke projecteigenaar - in dit geval de gemeente Amsterdam - is echter wel in hoge mate afhankelijk van de medewerking en inzet van deze externe partijen.

Een wat gedetailleerder terugblik op de voorbereiding en het management van het project is onontkoombaar voor een goed begrip van de problemen die zich bij de beheersing van het NZL-project hebben voorgedaan. Deze terugblik steunt mede op de hoofdstukken 5 en 6 van het rapport van Faithful & Gould, maar de onderstaande duiding van de ontwikkelingen komt geheel voor rekening van de commissie.

3.4.1 Fase 1: Op weg naar een plan en een rijkssubsidie

De planvoorbereiding kent een ontwerptechnisch en een projectorganisatorisch aspect. Na raadpleging van diverse deskundigen besloot de gemeente voor een eenvoudige projectorganisatie te kiezen voor de verdere voorbereiding en realisatie van het project. Voor het operationeel-technische werk werd een ingenieursbureau (bestaande uit een extern adviesbureau aangevuld met meerdere partijen) ingeschakeld. Het ingenieursbureau rapporteerde op het gebied van financiën, planning, organisatie en communicatie aan het opdrachtgevende bureau, dat op zijn beurt weer aan het college rapporteerde. Het was een betrekkelijk eenvoudige organisatievorm waarbij een grote afhankelijkheid bestond van het ingenieursbureau. Het ingenieursbureau was volledig verantwoordelijk voor de informatievoorziening. Deze organisatievorm heeft bestaan tot aan de indiening van de subsidieaanvraag bij het Rijk.

Tijdens deze periode zijn mede op verzoek van de beoogde subsidiegever (het ministerie van Verkeer en Waterstaat) analyses gemaakt van de bouwtechnische en andere risico's van het project. Op basis daarvan is bij de subsidieaanvraag een risicovoorziening opgenomen, dat wil zeggen een bedrag voor tegenvallers/calamiteiten dat bovenop de ingeschatte ramingen voor de aanleg van de NZL kwam. Dergelijke risicoanalyses stonden anno 1998 in de Nederlandse bouwwereld nog in de kinderschoenen. Het waren veelal op gezond verstand gebaseerde opsommingen van mogelijke tegenvallers die in de initiële kostenberekeningen nog niet waren verdisconteerd (vergelijk hoofdstuk 8 in het Faithful & Gould-rapport).

In de periode tot 1998 is er voortvarend gewerkt. Daarbij is het budget voor de NZL naar vermogen bepaald door het ingenieursbureau. Het Rijk – de belanghebbende (hoofd)betaler - fungeerde als waakhond. De gehanteerde ramingsmethoden en de geproduceerde cijfers waren destijds in ambtelijk-professionele kring niet controversieel. Alle ingrediënten waren aanwezig om ervan overtuigd te raken dat de NZL voor het ingediende budget realiseerbaar zou zijn. Een belangrijke parameter in de kostenramingen - de bouwmarkt - was op dat moment geen reden tot zorg. De oververhitting die nadien optrad toen het Rijk de Betuwelijn en de HSL uitbesteedde, lag nog in de toekomst verscholen. Dat gold ook voor de commotie over collusie en fraude rond publieke aanbestedingen, die in 2002/2003 tot een parlementaire enquête zou leiden en die tot op de dag van vandaag de bouwwereld in zijn greep houdt.

De leidende filosofie in de structurering van de projectorganisatie was eveneens die van de eenvoud: de opdrachtgever delegeerde het voorbereidende werk rond de aansturing van het ontwerp, de ramingen en de risicoanalyses aan het adviesbureau. Het projectontwerp ging uit van het idee dat de risico's van dit complexe project zoveel als mogelijk bij de uitvoerende partijen moesten worden gelegd. Daar zit immers de meeste kennis en kunde om deze risico's te onderkennen en te beheersen. De opdrachtgever zou dan meer controlerend en minder sturend kunnen optreden. Zo zouden de kosten het best kunnen worden beheerst en zou de gemeente zich zo min mogelijk blootstellen aan risico's. Beide opvattingen zijn zeer bepalend geweest voor de wijze waarop in het vervolg problemen ten aanzien van de projectbeheersing zijn ontstaan.

Zoals in paragraaf 3.3. aangegeven, waren in deze periode met name de onderhandelingen met het Rijk over de hoogte en condities van de rijkssubsidie van strategisch belang. Het verloop van die onderhandelingen is wellicht de meest bepalende factor gebleken voor de kostenbeheersingsproblematiek zoals die anno 2005 wordt gevoeld.

Het Rijk was afgestapt van de tot dan toe geldende lijn van 95-5% financiering, die automatisch 'meebewoog' met de daadwerkelijke kostenontwikkeling in de gefinancierde projecten. Het was waarschijnlijk geen toeval dat die nieuwe lijn juist op dat moment werd ingezet, en dat een Amsterdams project de eerste 'testcase' vormde. Anno 1998 begon men op het ministerie van Verkeer en Waterstaat te beseffen dat met de escalerende kosten van de Betuweroute en de HSL in het verschieft dure tijden voor het infrastructuurbudget aanbraken. Bovendien was duidelijk geworden dat de oude regeling weinig prikkels bevatte voor lagere overheden om de kosten in de hand te houden. Amsterdam had wat dat betreft in Haagse kringen geen onbesmet blazoen: ondanks het feit dat meerdere recente projecten binnen tijd en budget werden opgeleverd, lag het Stoperafiasco sommigen nog vers in het geheugen. Zo'n complex project realiseren in zo'n "lastige stad", dat was vragen om problemen. En die problemen moest Amsterdam dan zelf maar oplossen, en de rekening daarvoor niet bij het Rijk kunnen neerleggen, bijvoorbeeld vanwege de kostenoverschrijdingen bij de Stopera.

Op dat moment konden de gemeentelijke vertegenwoordigers desalniettemin leven met de voorgestelde regeling. Zij hadden - met het Rijk - de overtuiging dat de gemaakte kostenramingen reëel waren en dat het risicoprofiel van het project niet alleen goed was ingeschat, maar ook doeltreffend zou worden beheerst door de uitvoerende bouwbedrijven vroegtijdig bij het project te betrekken en aldus gezamenlijk de slimste en veiligste werkmethoden te ontwikkelen. Ten aanzien van de risicobijdrage werden de onderhandelaars het uiteindelijk eens over een bedrag van € 85 mln voor eenmalige 'afkoop' van risico's door het Rijk.

Nadien zou - met name in de aanbestedingsprocedures - blijken dat de initiële kostenramingen te laag waren. Het Rijk hield echter vast aan een maximaal subsidiebedrag van om en nabij de €1.1 miljard. Daardoor verschoof in de loop van de tijd de ratio van 95-5 in de financiering naar ergens rond de 65-35, een opmerkelijke breuk met het tot dan toe geldende beleid. Nog opmerkelijker is dat nadien van een nieuw rijksbeleid op dit terrein weinig meer is gebleken. De lump-sum financiering is een niet op zichzelf staand geval geweest. Ook andere projecten als de Beneluxlijn en de Statentunnel hebben een lump-sum afspraak met het Rijk, maar echt 'staand beleid' is het niet geworden.

3.4.2 Fase 2: de aanbestedingen

Na de subsidieaanvraag zijn de eerste projecten aanbestedingsgereed gemaakt. De gelijktijdige aanbestedingen van de HSL en de Betuwelijn hadden enerzijds het effect dat de bouwmarkt oververhit raakte, en de prijzen scherp stegen (naar later bleek), maar anderzijds ook dat Amsterdam de kans had om te leren van de ervaringen op rijksniveau. Dat leidde tot een aanbestedingsstrategie waarbij de aannemers naast een aanbieding van het door het adviesbureau gemaakt ontwerp ook een aanbieding konden doen voor eventuele alternatieve ontwerpen, zodat zij maximaal gebruik konden maken van hun specifieke expertise. Het mocht niet baten: de ingediende offertes overschreden net als bij de HSL verre de beschikbare budgetten, tot grote teleurstelling van de projectorganisatie. De belangrijkste oorzaken voor deze overschrijding waren tweeërlei:

- de *bouwmarkt* liet in Nederland over de gehele linie een extreme groei zien, waarbij de vraag het aanbod overtrof en met als gevolg een zeer sterke kostenstijging. Alle grote projecten in Nederland hadden hier destijds last van. Door de zeer sterke economische groei werd de vraag niet op natuurlijke wijze afgeremd. Voor de NZL speelde zoals opgemerkt dat in hetzelfde tijdvak (delen van) de Betuwelijn en de HSL werden aanbesteed, waardoor ook in dit specifieke deel van de markt sprake was van overspanning, met de bijbehorende prijsstijgingen.
- de *risico's* van het technisch zeer vernieuwende maar ook complexe NZL-project waren in de ogen van de marktpartijen hoog. Dat gold zowel voor het tunnelboren onder de Amsterdamse bodemomstandigheden als voor de aanleg van de (diepe)stations in dichtbebouwde omgevingen. Het gold bovenal voor de werken aan het metrostation Centraal, waar een cumulatie aan separate, maar nauw gerelateerde bouwactiviteiten op een beperkte ruimte zou ontstaan.

Tegen deze combinatie van factoren was de initiële aanbestedingsstrategie niet opgewassen. De ontstane overschrijdingen op de offertes plaatsten de gemeente voor een moeilijk probleem. Het beschikbare budget werd beperkt door de lump-sum afspraak met het Rijk: overschrijdingen zouden geheel ten laste van de gemeente komen. Toch moest men tot zaken met bouwbedrijven zien te komen. Het gevolg was dat voor een groot gedeelte afstand gedaan moest worden van de oorspronkelijke projectfilosofie, namelijk om risico's zoveel mogelijk bij de aannemers te leggen en aldus de eigen projectorganisatie als toeleveraar en toezichthouder op afstand te laten fungeren.

Men besloot tot twee aanpassingen: opdeling van de aan te besteden werken in kleinere tranches om meer gegadigden te krijgen en de markt open te breken (zodat de aannemers meer ruimte hadden om te bepalen welk risicoprofiel zij aandurfd), en beperking van het risico voor de aannemers. Dat laatste gebeurde door de benoeming van meer stelposten waarvoor het risico bij de opdrachtgever zou blijven liggen, en door de vorming van een gemeenschappelijk risicodomein (met name rond Centraal Station: posten waarvoor opdrachtgever en aannemer het risico zouden delen). Deze nieuwe strategie bood voor een belangrijk deel soelaas, al bleven de geoffreerde bedragen nog steeds ruim boven de initiële ramingen en bleek voor de aanleg van de diepe stations zelfs een derde aanbestedingsronde nodig. Daaruit kwam uiteindelijk een bouwcombinatie naar voren met daarin de Duitse aannemer Bögl als kandidaat. Ook kreeg het gemeenschappelijk risicodomein pas definitief gestalte toen na voorselectie slechts één gegadigde bouwer voor het desbetreffende contract was overgebleven - hetgeen de onderhandelingspositie van de gemeente niet ten goede kwam.

Amsterdam stond ten tijde van de aanbestedingen voor een strategische keuze uit twee kwaden. Men kon ervoor kiezen de vaart in het project te houden middels het doorzetten van de aanbestedingsprocedure, ook al waren de marktcondities slecht. Of men kon besluiten tot uitstel van de aanbestedingen, waardoor het project op zijn minst substantiële vertraging zou oplopen en misschien zelfs wel ver in de politiek-bestuurlijke ijskast terecht zou komen, gezien de onzekerheid over de vraag hoe snel en hoe sterk de marktsituatie zich zou verbeteren. De keuze viel op het eerste alternatief. De wijzigingen in de aanbestedingsstrategie waren een poging om de nadelige consequenties van die keuze zoveel mogelijk te beperken.

De commissie acht deze keuze verdedigbaar. De voorziene verkeerskundige en sociaal-economische problemen waarvoor de nieuwe metrolijn een oplossing moest bieden, waren en zijn reëel. Temporiseren van het project zou naar stellige verwachting een forse tol hebben geëist, in de vorm van congestie en verslechtering van het vestigingsklimaat in en rond de binnenstad. Men kan wel twisten over de wijze waarop dit besluit vervolgens vertaald is in de tactische keuzen van de projectorganisatie bij het voeren van de (uiteindelijke) onderhandelingen met de geselecteerde bouwers. Onderhandelen zonder dat men nog over een reële exitoptie beschikt, is geen ideale strategie. Desalniettemin is het uiteindelijk tot stand gekomen resultaat te billijken, indien men ervan uitgaat dat er bij alle betrokken partijen voldoende wil en onderling vertrouwen aanwezig was om ook na de contractuele vaststelling flexibel, creatief en fair om te gaan met onvoorziene omstandigheden die zich in projecten van deze omvang en complexiteit nu eenmaal altijd voordoen.

3.4.3 Fase 3: Het 'Go'-besluit

Ten tijde van het definitieve besluit van de gemeenteraad op 9 oktober 2002 om akkoord te gaan met de aanleg van de NZL was in feite een spanning ontstaan tussen de gehanteerde managementfilosofie en het risicoprofiel van het project. Immers, de basis voor de gemeentelijke organisatie van het project was nog steeds eenvoudig van opzet: de gemeente Amsterdam liet zich vertegenwoordigen door het projectbureau, dat op zijn beurt werd geïnformeerd door het adviesbureau, dat borg staat voor de operationele uitvoering van het project door de private contractpartijen. Deze constructie bleef gehandhaafd, ook nadat de facto het risicoprofiel voor de gemeente sterk was verhoogd als gevolg van de aard van de afgesloten contracten met de uitvoerende bouwbedrijven. De contracten met de uitvoerende bouwbedrijven waren voor een groot gedeelte weer omgevormd naar min of meer normale contracten waarbij de opdrachtgever verantwoordelijk blijft voor al die onderdelen waarbij nog niet bekend is wat gemaakt moet gaan worden en onder welke condities.

De commissie heeft onderzocht of de verschillende Amsterdamse bestuurlijke en ambtelijke hoofdrolspelers vonden dat de bij het 'go-besluit' behorende contracten een acceptabele combinatie van prijsniveau en risicoverdeling kenden. De communis opinio luidde dat het voorliggende voorstel aan de gemeenteraad zonder meer verdedigbaar was onder de gegeven omstandigheden. Het voorstel impliceerde een fikse gemeentelijke bijdrage (groter dan jarenlang was voorzien), waarbij voor de post onvoorzien 4 % van de totale bouwsom was gerekend. Het intensieve raadsdebat van 9 oktober 2002 laat zien dat er zorgen, om niet te zeggen hartgrondige twijfels, in de raad bestonden over de risicoverdeling en de omvang van de post onvoorzien. Toch vormden die twijfels voor de (ruime) raadsmeerderheid uiteindelijk geen aanleiding de wethouder en de projectorganisatie terug te fluiten.

De commissie meent - uiteraard met het voordeel van de wijsheid achteraf - dat beter doordacht had moeten worden dat de feitelijk uitonderhandelde contractsituatie significant afweek van de op papier door de gemeente bedachte, en dat het verschil tussen beide gevolgen zou moeten hebben voor de structuur en werkwijze van de projectorganisatie in het vervolg van het project. De nieuwe contractsituatie plaatste immers meer druk op de gemeentelijke projectbegeleiding, wat zich vroeg of laat wel moest vertalen in verhoging van de oorspronkelijk begrote post voor VAT-kosten. Concreet: het verhoogde risico dat de gemeente liep, gaf prikkels om meer dan in het oude model nodig zou zijn geweest, het management van het bouwproces, budgetbewaking, vergunningverlening etc. in eigen hand te houden dan wel er nauw op toe te zien. Daar hangt een prijskaartje aan - zoals in voorjaar 2003 zou blijken - en het is de vraag of dat prijskaartje voldoende is verdisconteerd in het raadsvoorstel waarover op 9 oktober 2002 moest worden besloten.

De commissie heeft de indruk dat de verwachtingen van de projectorganisatie in de zomer en herfst van 2002 werden geschaagd door een optimistische interpretatie van de uitkomsten van het aanbestedingsproces, en dat men daadwerkelijk meende dat het adagium 'krap, maar verantwoord' een adequate aanduiding was van het budget dat aan de raad werd gepresenteerd. Bovendien is de vraag of voldoende is doordacht of de verschillende rollen die de gemeente rond dit project zou moeten spelen (zoals: opdrachtgever, vergunningverlener, budgetbewaker, maatschappelijk draagvlakweker) voldoende evenwichtig waren belegd in de projectorganisatie en de rest van het gemeentelijk apparaat. Met de kennis van nu kan men dat overoptimisme noemen; het blijft echter een open vraag of andere personen en procedures tot een scherpere signalering en een andersluidende interpretatie van de (financiële en organisatorische) implicaties van de gewijzigde risicoverdeling in het project zouden zijn gekomen. Van doelbewuste manipulatie van de raad is naar het oordeel van de commissie geen sprake geweest.

3.4.4 Fase 4: Start van de uitvoering

De diverse rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente hadden door het verloop van de aanbestedingsprocessen aan belang gewonnen. Dit werd al snel zichtbaar bij de omslag van projectvoorbereiding naar uitvoering, en dus naar het feitelijk bouwen in de stad. Al snel kwam het geheel onder meervoudige druk te staan en verliepen zaken allesbehalve soepel. Externe audits van het NZL-project (in het bijzonder de rapporten van de bureaus Twijnstra Gudde en Mazars, beide daterend van najaar 2003) hebben de problemen die zich toen voordeden nauwkeurig geanalyseerd. De commissie zal dat hier niet overdoen. Wij noemen slechts de belangrijkste knelpunten:

- De relaties tussen projectorganisatie en enkele bouwers verslechterden snel. De bouwers meenden dat de gemeente de start en voortgang van de werkzaamheden belemmerde, doordat bepaalde gemeentelijke diensten dan wel de stadsdelen traag doorkwamen met de benodigde vergunningen, dan wel aanvullende eisen stelden aan het bouwproces. Dit vertaalde zich al snel in een ware regen aan claims c.q. meerwerkmeldingen, met name rond het Centraal Station en de diepe stations.
- Bewoners, ondernemers en buurtorganisatie in de bouwzone werden 'wakker' toen de straatopbrekingen begonnen. Zij begonnen zich al snel indringend te beklagen over de ontwrichtingen die de bouwwerkzaamheden her en der aanrichtten, en de in hun ogen slechte communicatie rond het project.
- Mede als gevolg van de beide bovengenoemde ontwikkelingen ontstonden ook forse spanningen tussen (leden van) de projectorganisatie en delen van het gemeentelijk apparaat (zoals de Milieu- en Bouwdienst en de verschillende stadsdelen): de een ergerde zich aan de 'bemoeizucht' en de 'obstructie' van de anderen, de anderen aan de 'arrogantie' en 'drammerigheid' van de één.
- Eén van de bouwcombinaties viel na interne meningsverschillen uiteen, en een van de betrokken aannemers ging failliet.

Deze problemen konden escaleren doordat binnen de projectorganisatie het zogenaamde 'omgevingsmanagement' nog onvoldoende was ontwikkeld. Het netto-effect was dat enkele bouwbedrijven steeds minder vertrouwen kregen in de wijze waarop de gemeente deze problemen aanpakte, terwijl men binnen het adviesbureau en het projectbureau steeds meer begon te twijfelen aan het vakmanschap en de integriteit van de bouwers.

Na de genoemde externe audits heeft de verantwoordelijke wethouder – toen inmiddels Van der Horst - ingegrepen. Dit heeft geleid tot een verandering van de samenstelling van de directie van het projectbureau en de aanpassing van de interne verantwoordelijkheidsverdeling binnen de projectorganisatie. Zo werd de nieuwe directeur van het projectbureau in de persoon van H. van Veldhuizen iemand met ruime ervaring in de Amsterdams stadsvernieuwing. De commissie meent dat het een verstandige keuze is geweest meer gewicht toe te kennen aan het omgevingsmanagement. Daar ligt namelijk in de uitvoeringsfase een heel scala aan mogelijke vertragende en andere kostenverhogende factoren.

De reorganisatie van het projectbureau is tevens aanleiding geweest om het risicomanagement anders aan te gaan pakken. Hoewel voor Nederlandse begrippen het risicomanagement in het NZL-project al tamelijk uitgebreid aan de orde was geweest, heeft het bureau Faithful & Gould op grond van de veel grotere Angelsaksische ervaring met risicomanagement diverse onvolkomenheden respectievelijk verbeteringsmogelijkheden in de Amsterdamse aanpak gesignaleerd. Het lijkt de commissie verstandig deze diagnose en de door Faithful & Gould naar voren gebrachte aanbevelingen uiterst serieus te nemen.

3.4.5 Fase 5: Naar consolidatie?

We schrijven voorjaar 2005. Omgevings- en risicomanagement genieten inmiddels prioriteit binnen het projectbureau. Het grootste onopgeloste probleem in deze fase is de aanhoudend slechte relatie tussen de projectorganisatie (project- en adviesbureau) en enkele uitvoerende bouwbedrijven. Het idee een gemeenschappelijk risicodomein in te bouwen in het contract Centraal Station was een goede vondst in de aanbestedingsfase, maar eenmaal in de bouwfase beland, bleken de beide contractpartijen (projectorganisatie en bouwers) grote moeite te hebben om soepel om te gaan met complicaties en tegenvallers op de werkvloer. De bouwers klagen dat de projectorganisatie zijn opdrachtgeversrol niet voldoende waarmaakt; de projectorganisatie is verbijsterd over de claimdrift van de bouwers. Achter dit conflict schuilt een groot vraagstuk van lastenverdeling: als het werk lastiger blijkt dan in de bestekken is voorzien en in de contracten is afgesproken, wie betaalt dan voor welke van de benodigde meerinspanningen?

Binnen de projectorganisatie is in de loop van 2004 het besef gegroeid dat hier van een structureel probleem sprake is. Het projectbureau heeft daarom op 14 juli 2004 opdracht gegeven om een audit te laten uitvoeren door een commissie onder leiding van ir P. Kieft (oud-directeur Uitvoering van Rijkswaterstaat). De audit heeft plaats gevonden in de winter van 2004–2005. De commissie Kieft heeft gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen waaronder ook de uitvoerende bouwbedrijven en heeft geadviseerd om met name de zogeheten contractmanagementfunctie (inclusief het toezicht op het functioneren van de bouwbedrijven) binnen de projectorganisatie te versterken. Zij meende verder dat de gerezen contractproblemen - onder meer rond de ruim 1500 meerwerkclaims die de bouwers hebben ingediend, en met het dispuut en stillegging van de bouw rond het Centraal Station als voorlopig dieptepunt - nu snel en adequaat moesten worden opgelost. Een meer onafhankelijk opererende, niet door de historie van groeiende onderlinge wrijving 'besmette' partij werd daarbij van essentieel belang geacht (zie verder hoofdstuk 5).

De commissie onderschrijft de urgentie die commissie Kieft aan dit vraagstuk toekent. Zolang er geen doorbraken worden bereikt op dit vlak neemt de kans op nieuwe, tijd- en geldverslindende disputen zeker niet af. Bovendien vormt het stuwmeer van onopgeloste claims nu al een niet-verwaarloosbare potentiële kostenpost, die de financiële onzekerheid rond het project vergroot.

3.5. Gevangen in de Noord/Zuidlijn?

Wij sluiten deze terugblik op enkele cruciale politiek-bestuurlijke beslismomenten en op de evolutie van het projectmanagement rond de Noord/Zuidlijn af met een aantal constatering:

- a. In technisch opzicht kent het project weinig gelijken in de wereld. Dat maakt het project uitdagend maar ook risicovol. De complexiteit van het project wordt veroorzaakt doordat aanleg van de lijn door de oude Amsterdamse binnenstad (tunnelboren; bouw van diepe stations) minimale schade aan het stadsgezicht moet aanbrengen. Daarnaast is ervoor gekozen de bouw van het metrostation Centraal te laten samenvallen met allerlei andere werkzaamheden op en rond Amsterdam Centraal. Dat is begrijpelijk, want anders zou het station geen 10 maar 20 jaar lang een bouwput zijn. Die keuze heeft echter wel geleid tot het ontstaan van zogeheten strakke koppelingen: problemen in het ene deelproject kunnen gemakkelijk grote gevolgen voor andere deelprojecten op die locatie hebben. De combinatie van technische ingewikkeldheid en strakke koppelingen in een beleid, organisatie of project wordt door sommige buitenlandse wetenschappers als een recept voor calamiteiten gezien. De Commissie heeft echter de indruk dat er in de projectvoorbereiding NZL alles aan is gedaan om deze bouwtechnische risico's te onderkennen en te ondervangen. De Commissie constateert bovendien dat in de eerste fase van het bouwproces, waarin een aantal van de meest complexe opgaven moet worden gerealiseerd, zich tot op heden geen noemenswaardige incidenten op dit vlak hebben voorgedaan. Dat geeft vertrouwen voor de toekomst. Het is nu zaak om ook enkele andere soorten risico even adequaat te gaan beheersen.
- b. Er was en is binnen een breed spectrum van de Amsterdamse samenleving en politiek weinig twijfel aan de noodzaak en het nut van de Noord/Zuidlijn. Er is inmiddels wel sprake van groeiende scepsis en irritatie over de wijze waarop het project wordt uitgevoerd en beheerst, en niet uitsluitend bij verklaarde tegenstanders van het project. Dat maakt dat de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren voor een grote opgave staan: hoe de steun voor het project op peil te houden in een periode van enkele jaren waarin wel de lasten maar niet de lusten van de metroaanleg voelbaar zullen zijn in de stad. Hoe meer en ernstiger eventuele complicaties op de werkvloer zijn, en hoe groter de financiële implicaties daarvan voor de gemeente, hoe moeilijker die opgave zal zijn. Een ding staat vast: er is geen weg terug. Er is hooguit de weg van de stillegging van de bouw, maar die weg is in feite onbegaanbaar geworden nu er al zoveel geld is uitgegeven respectievelijk contractueel is toegezegd.
- c. Alle partijen - bestuur, raad, projectorganisatie, bouwers, stadsdelen - zijn daarmee de gewild of ongewild gevangenen van het project. Dat is nu eenmaal zo bij grote projecten die in de uitvoeringsfase zijn beland. Waar het de komende tijd om zal gaan, is of zij hun onderlinge samenspel zo weten in te richten, dat zij niet ook nog eens gevangen raken in onderlinge twisten. Die kosten de stad alleen maar tijd, energie en geld.

Hoofdstuk 4

Het functioneren van de gemeentelijke organen

Na de chronologische blik van hoofdstuk 3 volgt in dit hoofdstuk een analyse van het doen en laten van enkele belangrijke partijen in het project. De Commissie heeft zich daarbij conform haar opdracht beperkt tot gemeentelijke partijen: raad, college van B&W, en ambtelijk apparaat. Elk van die partijen vervult een cruciale functie in het proces: het ambtelijk apparaat ontwikkelt en adviseert, B&W voeren politieke regie en zijn bestuurlijk verantwoordelijk, de raad is besluitvormer en controleur.

4.1 Projectontwikkeling en beleidsadvisering: de ambtelijke organisatie

De commissie is getroffen door de deskundigheid, gedrevenheid, transparantie en integriteit van de leiding van het projectbureau NZL. Deze kwaliteiten zijn aantoonbaar aanwezig in het projectverloop tot nu toe. Daar mag Amsterdam trots op zijn. Het huidige managementteam van het projectbureau kent bovendien een evenwichtige samenstelling: de oriëntaties en kwaliteiten van de hoofdrolspelers zijn complementair aan elkaar. Daarmee wordt de 'tunnelvisie' - die bij een missiegedreven organisatie als een projectbureau nu eenmaal onvermijdelijk optreedt en zelfs tot op zekere hoogte noodzakelijk is - voldoende gemitigeerd. Het risico dat het projectbureau totaal in de ban van de eigen creatie raakt, is in de huidige samenstelling beperkt. In de boezem van het bureau vindt derhalve al enige afweging plaats tussen technische optimalisatie, financiële haalbaarheid en politiek-maatschappelijk en ambtelijk draagvlak. De aanbevelingen van Faithful & Gould voor versterking van de risicomanagementfunctie binnen het projectbureau zijn er terecht op gericht de kwaliteit van die afweging nog verder te verbeteren.

Maar zelfs als dat gaat gebeuren, is het onvermijdelijk dat er in de advisering door een projectbureau naar bestuur en raad een zekere 'bias' zit: men gelooft in het project en men is erop gebrand eventuele problemen ad hoc op te lossen. Daarom is het essentieel dat bestuur en raad zich niet geheel afhankelijk maken van informatievoorziening vanuit dit ene ambtelijke zenuwcentrum. Het project moet adequaat zijn ingebed in een breder geheel van ambtelijke 'checks and balances.'

Dat is altijd lastig te organiseren. Voor welk organisatiemodel men ook kiest bij de sturing van grote projecten, er zullen onvermijdelijk spanningen optreden tussen de projectstaf en de staande organisatie. De projectstaf heeft één eenduidig doel, en werkt met strakke tijdschema's en budgettaire kaders. Zij heeft dus een 'deelbelang' en heeft altijd 'haast' met de behartiging daarvan. Voor de staande organisatie is het werken aan zo'n project op zijn best iets dat men 'erbij doet' en niet zelden is het project eerder iets waar men 'last' van heeft bij de uitvoering van de eigen reguliere taken. Een grootschalig, multidisciplinair project is daarmee al gauw een soort olifant in de ambtelijke porseleinkast.

Het NZL-project vormt op deze regel geen uitzondering. Binnen de dienst IVV is het project één temidden van vele andere infrastructurele projecten die zij moet beheren, de Milieu- en Bouwdienst toetst de plannen en werkzaamheden van de projectorganisatie aan hele andere criteria dan scope-, tijd- en geldbeheersing, en de stadsdelen voelen zich tenminste zo verantwoordelijk voor de plaatselijke leefbaarheid als voor het welslagen van het project als geheel. Dat heeft op diverse momenten, vooral tijdens de opstartfase van de bouwwerkzaamheden, aanleiding gegeven tot forse ambtelijke spanningen, die zich hebben vertaald in vertragingen en dus kostenverhogingen, en die bovendien voor derden - burgers en bedrijven in de betrokken gebieden, maar ook de aannemers - hinderlijk en demotiverend hebben gewerkt.

Het projectbureau NZL heeft anno 2005 inmiddels door schade en schande geleerd prudent te opereren in de Amsterdamse stedelijke en ambtelijke cultuur. De commissie heeft er vertrouwen in dat de huidige projectleiding voldoende bereid en in staat is zijn missionaire gedrevenheid te paren aan respect voor de legitieme belangen die door andere ambtelijke diensten worden behartigd. Het project wordt ambtelijk 'scherp gehouden' door een aantal partijen die op afstand meekijken en die op cruciale momenten kanttekeningen kunnen plaatsen bij de informatie en handelwijze van het projectbureau, en daarover vanuit hun eigen verantwoordelijkheid het bestuur kunnen informeren. Dat zijn in het bijzonder: de bestuursadviseur van de projectwethouder, de directeur en de afdeling Financiën van de dienst IVV, en de concerncontrollers van de bestuursdienst én een commissie van externe "wijze mannen" bestaande uit de directeur van de Bouwdienst Rijkswaterstaat, de directeur Gemeentewerken Rotterdam, de oud-directeur Uitvoering van Rijkswaterstaat en de oud-directeur Bouwzaken van Shell, onder leiding van de directeur van de dienst IVV. Deze vormen in combinatie in beginsel een voldoende krachtige serie correctiemechanismen, mits deze partijen ook bereid en in staat zijn deze corrigerende rol te spelen, zonder dat dit uitloopt op verlamdende parafenculturen en ambtelijke loopgravenoorlogen. De commissie heeft de indruk gekregen dat - in ieder geval ten tijde van het onderzoek - alle betrokken partijen hun eigen rollen goed onderkennen, die van anderen respecteren, en met elkaar adequate omgangsregels hebben ontwikkeld.

4.2 Bestuurlijke aansturing en politieke regie: college van B&W

Op bestuurlijk niveau speelt een vergelijkbare uitdaging als op ambtelijk niveau: de noodzaak van goed functionerende *checks and balances*, en bovendien een zekere mate van bestuurlijke afstand en onthechting. Bij veel grote projecten dreigt immers het gevaar van psychologische verstriking bij de bestuurlijke eigenaar van het project: één bestuurder of een hecht bestuurlijk team dat aan de basis ligt van het project en het - soms letterlijk - koste wat kost tot uitvoering wil brengen. Dergelijke verstrikte bestuurders hebben de neiging om problemen die in en rond het project optreden - gebrek aan maatschappelijke en politieke steun, financiële en andere praktische tegenvallers - te bagatelliseren. Zulke bestuurders besluiten lichtvaardig tot nieuwe en grotere inspanningen om het alsnog te realiseren. Dit probleem ligt ook bij de NZL op de loer, maar heeft zich tot op heden nauwelijks voorgedaan. Dat is het gevolg van een combinatie aan factoren. Ten eerste is er het leereffect van het Stoperaproject: het rapport Herweijer, waarin de ondermijnende effecten van bestuurlijke verstriking pijnlijk zichtbaar werden gemaakt, zit bij zowel de bestuurlijke als ambtelijke top nog vers in het geheugen en is actief gebruikt bij de vormgeving van het NZL project. Ten tweede is er de omstandigheid dat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het project diverse malen is verschoven ten gevolge van politieke en persoonlijke wisselingen in het college van B&W. Daardoor kent Amsterdam op bestuurlijk niveau geen 'mister NZL' die zich persoonlijk en politiek geheel en al met het project heeft verbonden. De stukken van het zogeheten Bestuurlijk Team van de meest betrokken wethouders laten zien dat er in dat team steeds wezenlijke en openhartige discussies over de pro's en contra's van het project hebben plaatsgevonden, en dat tot kort voor het raadsbesluit van oktober 2002 ook 'no-go' wel degelijk een serieuze optie was.

Er is evenwel een verschil tussen het interne en het externe optreden van bestuurders. Dat komt omdat wethouders nog sterker dan de betrokken ambtenaren oog moeten hebben voor de maatschappelijke en politieke haalbaarheid van een project. Bij grote, technisch complexe projecten spelen op politiek-bestuurlijk niveau vroeg of laat kwesties als kostenschattingen en kosten/opbrengstenverhoudingen een centrale rol. Simpel gezegd: de bestuurders schatten in wat zij wel en niet 'door de raad kunnen krijgen'. De ambtelijke organisatie anticipeert en reageert daarop. Dan ontstaat een subtiel spel van berekening, herberekening, informatievoorziening, waarbij naar zekerheden wordt gezocht in de vorm van 'magische getallen' en 'keiharde garanties' - terwijl de realiteit is dat technisch-complexe grote projecten nu eenmaal inherent grote onzekerheden in zich bergen.

Bij het balanceren van zijn interne en externe optreden heeft de bestuurder met drie vragen rekening te houden:

- krijg ik juiste en volledige informatie en voldoende gevarieerde adviezen vanuit mijn eigen ambtelijk apparaat?
- hoeveel licht zit er tussen wat het volgens mijn ambtenaren kost en opbrengt, en wat volgens een raadsmeerderheid acceptabel is?
- hoe kom ik tot een besluit waarin ikzelf vertrouwen heb en dat politiek draagvlak geniet, zonder dat ik bij voorbaat de hele financiële onderhandelingspositie van de gemeente compromitteer?

De betrokken wethouders hebben in de voorbereidings- en besluitvormingsfase met deze vragen geworsteld. Niet zozeer met de eerste vraag: de commissie heeft geen enkele aanwijzing gevonden voor vertrouwensbreuken in het verkeer tussen wethouder en projectbureau (men zou nog eerder de omgekeerde vraag kunnen stellen: hebben de bestuurders zich in die fase wel voldoende breed en gevarieerd laten voorlichten over financiële en andersoortige risico's rond het project).

De tweede vraag speelde met name rond het raadsbesluit van oktober 2002. In de voorbereiding was het passen en meten: het moest en zou niet meer mogen kosten dan het naar buiten gebrachte en politiek haalbaar geachte bedrag aan gemeentelijke bijdragen. Stelposten en andere aannames (bijvoorbeeld over de verzekeringspremies) werden op een bepaalde manier ingevuld. Van bewuste misinformatie was daarbij, voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen, geen sprake (in het overleg tussen de toenmalige projectwethouder Dales en het projectbureau werd destijds bovendien expliciet benadrukt dat de informatievoorziening aan de raad integer moest zijn). Wel van 'erring on the side of optimism,' daar waar 'erring on the side of caution' wellicht een beter beginsel zou zijn geweest gezien de Amsterdamse, nationale en internationale ervaringen met de kostenontwikkeling bij grote infrastructuurprojecten.

Wethouder Dales was in zijn publieke optredens in de raad zeer stellig over wat hij toen als het absolute financiële plafond voor het project presenteerde. Hij hield, voor wie goed luisterde, weliswaar de theoretisch vereiste en politiek handige hypothetische slag om de arm, maar hij straalde toch vooral overtuiging uit dat het kon. Het budget was, zo luidde het parool, 'krap maar verantwoord'. Zo trok hij de raad over de streep. Toen enkele maanden na het 'go-besluit' Dales' opvolger Van der Horst de raad moest melden dat het contact met verzekeraars op niets was uitgelopen en er dus aanvullende reserveringen moesten worden gemaakt, ontstond of verdiepte bij diverse raadsleden een gevoel van twijfel dat anno 2005 - na nog enkele andere slecht nieuws berichten en aanvullende kredietbehoeften rond het project - verder is gegroeid.

Na het 'go-besluit' van de gemeenteraad heeft de onomkeerbaarheid van het project zich doen voelen. Er waren complicaties en tegenvallers, maar de weg terug was afgesloten. Er zijn grote sommen geld daadwerkelijk uitgegeven aan werkzaamheden, er zijn contractuele verplichtingen aangegaan, er is bestuurlijke en ambtelijke professionele trots in het geding om nu te laten zien dat Amsterdam een dergelijk complex technisch project niet alleen kan bedenken maar ook tot een goed einde kan brengen. Maar bovenal: aan een half afgebouwde metro hebben burgers niets. Hij moet dus af, ook al moet er nog weer meer geld bij. De bestuurders weten dat, de raad weet dat en belanghebbende derden (waaronder aannemers) ook. Dit legt druk op de huidige projectwethouder en zijn collega's in het college. Dat is onvermijdelijk. De commissie heeft echter de stellige indruk dat de betrokken bestuurders zich ten volle bewust zijn van de mogelijke perverse effecten van bestuurlijke verstrikking, en dat zij inmiddels voldoende gevarieerde advies- en informatielijnen om zich heen hebben gebouwd om te voorkomen dat zij aan 'tunnelvisie' gaan lijden. De projectwethouder krijgt uiteraard het leeuwendeel van zijn informatie van het projectbureau, maar mag erop vertrouwen dat er binnen het stadhuis en de relevante diensten actief en kritisch wordt meegelezen en dat desnoods andersluidende adviezen op tafel komen. Dat garandeert niet dat er geen nieuw slecht nieuws ontstaat, het zorgt er slechts voor dat eventueel slecht nieuws niet 'onder de pet' zal worden gehouden.

De NZL gaat letterlijk dwars door de gehele stad. Dat betekent dat zij zowel de centrale stad als diverse stadsdelen bestuurlijk bezighoudt. De gelaagde bestuurlijke structuur van Amsterdam maakt de sturing van een grootschalig project als de NZL er niet eenvoudiger op. Het project is vroegtijdig tot Grootstedelijk Project uitgeroepen, waardoor veel van de relevante bestuurlijke bevoegdheden terugvloeiden naar de centrale stad. Toch is met name rond de vergunningverlening en de feitelijke uitvoering van de bouwwerkzaamheden gebleken dat de stadsdelen invloed willen en kunnen uitoefenen op belangrijke aspecten van de scope, randvoorwaarden en de feitelijke voortgang van projectonderdelen. Daar waar dit vanuit het projectbureau en de aannemers herhaaldelijk als lastige 'hindermacht' is ervaren, zien anderen dit positiever: het zijn de stadsdelen die een directe verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid in de wijken hebben, en het zijn dus ook bestuurders en ambtenaren van de stadsdelen die door bewoners worden aangesproken op hinder, gevaar en overlast die door de bouwwerkzaamheden aan de NZL ontstaan. Tegelijkertijd zijn de stadsdelen ook belanghebbende, c.q. 'mede-eigenaar' van het project omdat hun inwoners en bedrijven baat hebben bij snelle openbaar vervoersverbindingen van en naar de wijk.

De verhouding stad-stadsdelen is in Amsterdam veelvormig, complex en delicaat. Het systeem functioneert alleen wanneer alle betrokkenen voldoende empathie en souplesse kunnen opbrengen om in een situatie van verdeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden samen te werken. Het NZL-project heeft de bestuurlijke verhoudingen in Amsterdam op de proef gesteld. Met name in de opstartfase van de uitvoering (2003) zijn er forse aanvaringen ontstaan tussen de projectorganisatie en diverse stadsdeelfunctionarissen en -organisaties. Het lijkt een typisch geval te zijn van 'waar er twee kijven, hebben er twee schuld'. Deze problemen leidden in de herfst van 2003 mede tot een bestuurlijke interventie in de organisatie van het projectbureau. Na de directiewisseling en reorganisatie van het projectbureau zijn er aan die zijde in ieder geval goede condities geschapen voor betere samenwerking; de commissie heeft niet onderzocht in hoeverre dit ook bij elk van de betrokken stadsdelen het geval is.

4.3 Politieke besluitvorming en controle: de gemeenteraad

Voor de rol van de gemeenteraad is er een groot verschil tussen de voorbereidende en de uitvoerende fase van een groot project. Zo ook bij de Noord/Zuidlijn, waarbij raad en projectorganisatie tijdens de voorbereidingsfase dicht op elkaar zaten. Sommige raadsleden haalden hun informatie regelmatig op bij de betrokken ambtenaren, die er op hun beurt geen problemen mee hadden die informatie te verstrekken. Op deze wijze is een relatief open communicatie ontstaan tussen alle partijen in het proces.

Vanaf oktober 2002, toen het 'go-besluit' was genomen, ging de voorbereidingsfase over in de uitvoeringsfase. Dat betekende dat de raad nu in beginsel geen inhoudelijke beslissingen behoeft te nemen, doch alleen moest controleren of de uitvoering op de juiste wijze gebeurt. Was in de voorbereidingsfase de raad op bijna voorbeeldige wijze bij de besluitvorming betrokken geweest, in de uitvoeringsfase zijn de rollen anders komen te liggen. Niet dat de informatieverstrekking ineens minder open en transparant is, maar de frequentie en intensiteit van de uitwisseling is – logischerwijs – geringer geworden. De raad verwacht, terecht, nog steeds tijdig en volledig op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen in het project, maar verschillen in perceptie omtrent de intensiteit van de informatieverschaffing leidden op sommige momenten tot irritatie bij veel raadsleden.

In maart 2002 werd in de gemeenten het dualisme ingevoerd. Dat betekende dat de rol van de raad veranderde. In plaats van de hoogste beslisser op vele gebieden en in vele processen kreeg de raad de rol die vergelijkbaar is met die van de Tweede Kamer: medewetgever (inclusief budgetrecht) en een controlerende functie op de uitvoering van de gemeentelijke taken door de verantwoordelijke bestuurders. Wethouders maken in dit model ook geen deel meer uit van de raad en worden ook geacht enige afstand te houden tot de raadsfractie van hun politieke kleur.

Heeft dit nu enig verschil gemaakt in de wijze waarop de raad is omgegaan met de beslissingen ten aanzien van de NZL? Veel raadsleden die zich op dit moment met het NZL dossier bezighouden zijn ná de verkiezingen van 2002 tot de raad toegetreden. Zij hebben dus niet van rol hoeven te veranderen. Niettemin is er zowel bij de raadsleden als bij de bestuurders enige onduidelijkheid omtrent en de wijze en de intensiteit waarmee de raad wordt geacht zich met het project te bemoeien. Welke informatie moet de raad hebben? Actief of passief? Zowel bij de ambtenaren als de bestuurders heerst een klimaat van grote openheid naar de raad toe, maar de vraag wanneer de raad over wat actief geïnformeerd moet worden lijkt nog niet uitgekristalliseerd. In elk geval moet de raad erop kunnen vertrouwen dat de juiste informatie op het juiste moment wordt aangeleverd. De door de Raad als verrassingen ervaren mededelingen omtrent kostenstijgingen (€92 miljoen in 2004 en €65 miljoen in 2005) hebben die vertrouwensbasis aangetast.

De *controlebehoefte* en het *controlepotentieel* van de raad hielden – en houden – niet automatisch gelijke tred. Met dat laatste wordt het institutionele vermogen tot informatieverwerking en analyse bedoeld dat noodzakelijk is om de politieke functies van de raad bij een dergelijk technisch complex en langjarig project uit te oefenen. De commissie Duivesteijn laat in haar rapport zien dat het controlepotentieel van de Tweede Kamer rond grote projecten te beperkt is en doet de aanbeveling te investeren in de versterking daarvan. Die diagnose (en de daaruit voortvloeiende aanbeveling) kan ook van toepassing worden verklaard op de Amsterdamse gemeenteraad. Dat de raad zo'n intensieve dialoog met het bestuur en de ambtenarij over het NZL dossier onderhield, valt goeddeels toe te schrijven aan toeval: de bijzondere gedrevenheid van een enkel raadslid, die daartoe informeel zijn eigen contra-expertise mobiliseerde. Het gemiddelde Amsterdamse raadslid wordt net als het gemiddelde Kamerlid al snel overstelpt door de grote hoeveelheid en het gespecialiseerde karakter van de aangeboden informatie. De beperkte ondersteuning (een kleine Griffie, bescheiden assistentie voor de raadsfracties), de periodieke wisselingen in de raadssamenstelling, en het beperkte institutionele geheugen van een politiek orgaan als de raad vormen forse beperkingen aan het vermogen van raadsleden om rond projecten als de NZL adequaat 'tegenspel' te bieden tegenover het ambtelijk apparaat en het college.

Tegelijkertijd is de situatie voor wat betreft het NZL dossier minder somber op dit punt dan de commissie zou verwachten op basis van de analogie met de Tweede Kamer. Een belangrijk, en voor de raad gunstig, verschil met de 'Haagse' situatie is de kleinere sociale afstand tussen raadsleden en ambtenaren, en de kennelijk ontspannen bestuurlijke houding ten opzichte van rechtstreekse contacten tussen ambtenaren met 'binnen lopende' of 'bellende' raadsleden. De 'Haagse' reflex om met het beroep op het 'primaat van de politiek' dergelijke contacten te verbieden, en zo al dan niet bedoeld de informatieachterstand van het controlerend orgaan ten opzichte van de uitvoerende macht verder te vergroten, is in de Amsterdamse politiek-bestuurlijke cultuur vooralsnog ondenkbaar. Dat heeft ongetwijfeld niet alleen voordelen, maar feit is dat dit het controlepotentieel van de raad ten goede komt.

Hoofdstuk 5

Leren leven met de NZL paradox

5.1 De NZL paradox opnieuw beschouwd

Bij ieder groot project hebben alle betrokken partijen vroeg of laat wel het gevoel dat zij in een fuik zijn beland - een fuik die zij bovendien zelf hebben helpen maken, door de beslissingen die zij (of hun voorgangers) in het verleden hebben genomen. De Amsterdamse gemeenteraad vormt hierop geen uitzondering. Uit hoofdstuk 3 en 4 valt te leren dat de 'fuik van de NZL' die kostenbeheersing tot een reëel probleem maakt en waarin bestuur, projectorganisatie en raad zich in meerdere en mindere mate gevangen voelen, het product is van een combinatie van factoren die ten tijde van het go-besluit slechts beperkt voorzienbaar waren dan wel voorzien zijn:

- het intrinsiek complexe en deels strak gekoppelde en dus riskante karakter van de benodigde aanlegwerkzaamheden;
- de lump-sumconstructie met het Rijk die ten grondslag ligt aan de financiering van de aanleg, de disputen rond BTW en inflatie-indexering die daarmee samenhangen en de uit dit alles voortvloeiende hypotheek die eventuele kostenoverschrijdingen op de gemeentelijke financiën leggen;
- de kracht van de ambitie en het optimisme van de kant van het projectbureau en het college van B&W in de aanloop naar het raadsbesluit van 2002, en de relatieve (want de raad is altijd in het nadeel in dergelijke technische kwesties) zwakte van de raad om daadwerkelijk de basisveronderstellingen achter de toen vigerende begroting (in het bijzonder de risicoverserving) beargumenteerd ter discussie te stellen;
- marktontwikkelingen, zoals de interferentie met grote rijksprojecten, de mede als gevolg daarvan overspannen bouwmarkt op het moment van aanbesteding, en de spanningen op de verzekeringsmarkt einde 2002;
- de gekozen aanbestedingsstrategie, in het bijzonder op het punt van de organisatie van de risicoverdeling tussen gemeente en bouwers,
- de reeks van 'kinderziekten' in de uitwerkings- en de bouwfase, die zich aan de raad vooral hebben geopenbaard in de vorm van berichten en geruchten over complicaties, tegenvallers en conflicten, en die deels zijn vertaald in een reeks aanvullende verzoeken om garantstelling en kredietverlening.

Het katterige gevoel dat in grote delen van de raad voelbaar is, spoort evenwel nauwelijks met de stemming die de commissie bij andere partijen aantroft. Bij bestuurders, topambtenaren en in het projectbureau wordt de staat van het NZL-project anders beleefd.

Ook dát is, zoals de Commissie Duivesteijn in haar rapport aangeeft, een terugkerend kenmerk van grote projecten: zij herbergen wisselende en onderling uiteenlopende werkelijkheidsbeelden. Zo ook bij de NZL. Alle door de commissie bevroegde partijen hebben het gevoel dat zij zelf door de bank genomen goed (dat wil zeggen: integer, zorgvuldig, doeltreffend) hebben gefunctioneerd bij het spelen van de rol die zij in het project hebben te spelen. Maar tenminste één partij, de gemeenteraad, heeft het gevoel dat hij er niet (langer) op kan vertrouwen dat dit ook voor de andere partijen altijd heeft gegolden en nog geldt. Men zou dit gevoel ook anders kunnen verwoorden. De raad is pas sinds de 'bom van de 92 miljoen extra' goed doordrongen geraakt van het feit dat wat bestuurders daar ook in de voorbereidingsfase over mogen zeggen, de realiteit van de echt complexe megaprojecten er altijd een is van inherente onzekerheid en herhaalde bijstellingen van ooit gemaakte plannen en schema's. Vandaar ook dat zo veel megaprojecten forse kostenoverschrijdingen laten zien.

Sommigen, zoals de Deense hoogleraar Flyvbjerg, schrijven dit toe aan leugenachtig gedrag van bestuurders, die controlerende organen doelbewust manipuleren om ze over de streep van een 'go-besluit' te trekken. Andere experts duiden het probleem meer psychologisch: degenen die bij de voorbereiding het nauwst zijn betrokken, raken ongewild in de ban van hun eigen creatie en neigen tot overoptimisme.

Beide groepen onderzoekers van grote projecten onderkennen het onderliggende dilemma: als men in de voorbereiding consequent uitgaat van worst case scenario's (hoe onwaarschijnlijk die ook zijn), krijgt men nooit groen licht voor een groot project. Deze commissie heeft geen enkele reden gevonden om te twijfelen aan de bestuurlijke en ambtelijke integriteit bij de voorbereiding en besluitvorming; wel hebben wij - mede op basis van het rapport van Faithful & Gould - vastgesteld dat risicoanalyse, risicomangement en risicocommunicatie bij de toen verantwoordelijke wethouders en de toenmalige projectdirectie geen toprioriteit genoten. Het glas van de projectbegroting was voor hen meer dan halfvol; dat het dan ook voor een deel toch leeg kon zijn of raken, werd destijds misschien niets eens meer bedacht - dat heeft de commissie niet kunnen vaststellen - maar in ieder geval zeker niet hardop geuit, ook niet in de interne stukken.

Ziehier de NZL paradox: het politiek-bestuurlijk en het ambtelijke systeem van de gemeente Amsterdam hebben op hoofdlijnen goed gefunctioneerd op het NZL-dossier, en toch is het dossier niet volledig 'onder controle.' Voor de raad weegt die paradox momenteel zwaar, bezorgd als hij is voor een miljoenenstrop die de stad als een molensteen om de nek kan komen te hangen. Bestuur en projectorganisatie beleven dat anders: zij willen hard werken en in het management van de uitvoering al doende leren om te voorkomen dat dit 'worst case' risico - dat zij klein achten - zich ooit materialiseert. Het zal de komende jaren zaak zijn voor raad, bestuur en ambtenarij om hun onderlinge gesprek over zowel de feiten van dit project als de beelden die zij daarover koesteren open, eerlijk en zakelijk te houden. Daarnaast is een aantal praktische maatregelen nodig, die de gemeentelijke controle op en beheersing van het project ten goede komen. Het rapport van Faithful & Gould gaat daar voor wat betreft de managementaspecten diep op in. Deze commissie besluit haar rapport met een aantal aanbevelingen die meer op het grensvlak van management, bestuur en politiek liggen.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

Juist in de fase waarin het NZL project nu verkeert - wel veel kosten, hinder en 'gedoe', nog lang geen gemak - is het voor zowel bestuur als raad een opgave om een goede balans te houden tussen het benodigde 'koers houden' en het evenzeer benodigde 'kritisch volgen'. De raad moet eventuele (financiële) problemen in het 'heden' blijven bezien in het licht van het totaal aan overwegingen dat diezelfde raad er in 2002 toe heeft gebracht zich te committeren aan dit project. De raad moet voorts in beginsel vertrouwen op de wil en het vermogen van het bestuur en de ambtelijke organisatie om dit project tot een succesvol einde te brengen. Daar staat tegenover dat de raad op zijn beurt mag verwachten dat hij te allen tijde goed (tijdig, accuraat, volledig) is en wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen in het project. De commissie beveelt dan ook aan, de raad(scommissie Verkeer en Vervoer) regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen van het project, inclusief de daarbij behorende effecten in termen van financiën en doorlooptijden. Deze informatie dient dan zo gepresenteerd te worden dat deze toegankelijk is voor het 'gemiddelde raadslid' dat zich bezighoudt met de Noord/Zuidlijn.

Het is onvermijdelijk dat in de advisering door een projectbureau dat zich bezighoudt met een zo groot project als de NZL een zekere 'bias' zit: men gelooft in het project en men is erop gebrand eventuele problemen ad hoc op te lossen. Daarom is het essentieel dat bestuur en raad zich niet geheel afhankelijk maken van informatievoorziening vanuit dit ene ambtelijke zenuwcentrum. Het project moet ingebed zijn in een breder geheel van ambtelijke *checks and balances*. Wellicht is het zinvol dat de raadscommissie ook kennis kan nemen van de adviezen van, of zelfs periodiek contacten heeft met, de commissie van 'wijze mannen' en de controllers van Concern Financiën.

De commissie onderschrijft de conclusies van het rapport van het Bureau Faithful & Gould en beveelt aan serieus aandacht te besteden aan de daarin opgenomen aanbevelingen. De commissie wil bovendien op enkele aspecten nog in het bijzonder de aandacht vestigen. Deze volgen hieronder.

Hoewel voor Nederlandse begrippen het risicomanagement in het NZL-project al tamelijk uitgebreid aan de orde was geweest, heeft het bureau Faithful & Gould op grond van de veel grotere Angelsaksische ervaring met risicomanagement diverse onvolkomenheden respectievelijk verbeteringsmogelijkheden in de Amsterdamse aanpak gesignaleerd. Het lijkt de commissie verstandig deze diagnose en de door Faithful & Gould naar voren gebrachte aanbevelingen uiterst serieus te nemen.

De laatste financiële prognose geeft aan dat er opnieuw sprake is van extra kosten, maar dat deze naar het huidige inzicht gecompenseerd kunnen worden door extra opbrengsten, in combinatie met een aanzienlijk verbeterd aanbestedingsklimaat. Gegeven onze beschouwingen en het onderzoek van Faithful & Gould meent de Commissie dat zowel de verantwoordelijke bestuurders als de projectorganisatie niet kunnen en mogen garanderen dat er geen verdere kostenverhoging voor rekening van de gemeente zal plaatsvinden. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende waarnemingen:

- 1 Risicofactoren ten aanzien van afhandeling van stelposten, claims, gemeenschappelijke domeinen en vergunningen zijn nog onvoldoende in kaart gebracht om duidelijkheid te hebben over de financiële implicaties van de verdere afhandeling ervan. Aandachtspunt daarbij is met name de afhandeling van de claims (meer dan 1500 stuks) en de invulling van de stelposten. Wel kan worden aangenomen dat de afhandeling van het gemeenschappelijk domein bij het deelproject Centraal Station inmiddels een keerpunt voorbij is, zodat hier geen extra risico's verwacht hoeven te worden. Het omgevingsmanagement is binnen het projectbureau verbeterd; hierdoor zijn ten aanzien van vergunningen nauwelijks risico's meer te verwachten. Daarbij wordt echter wel de kanttekening geplaatst dat de interbestuurlijke verhoudingen in Amsterdam altijd broos zijn en dat risico's van 'dwarsliggende' deelgemeenten en diensten derhalve nooit geheel uit te sluiten zijn.
- 2 Het aanbestedingsklimaat in Nederland is recent weer verbeterd. Het inspelen hierop is daarentegen erg riskant te noemen, omdat in ons land in korte tijd zeer grote fluctuaties op die markt kunnen optreden. Per jaar kunnen aanbestedingsresultaten sterk afwijken van eerdere resultaten, en daarom is het lastig categorische uitspraken te doen over de prijsniveaus bij toekomstige aanbestedingen. De nog aan te besteden NZL contracten kennen in ieder geval een lager risicoprofiel dan de nu reeds aanbestede projecten. Het is daarom wel te verwachten dat er minder extreme verschillen te verwachten zijn ten opzichte van de in het verleden aanbestede NZL contracten.
- 3 De geschillen tussen het Rijk en de gemeente rond de BTW-heffing en inflatie-indexering zijn nog niet adequaat afgehandeld. Zolang deze punten niet afgehandeld zijn, moeten zij als een risico worden beschouwd.
- 4 De contractuele afhandelingen van de nu in uitvoering verkerende contracten alsmede de wijze waarop de nog aan te besteden projecten aanbesteed gaan worden, hebben ertoe geleid dat het risico voor de gemeente aanzienlijk is toegenomen. Verlegging van de bulk van het bouwrisico naar de uitvoerende bouwbedrijven is niet geslaagd. Als gevolg van dit groter dan voorziene risicoprofiel zullen de VAT-kosten naar verwachting ook toenemen: de gemeente heeft nu immers grotere belangen bij een scherp toezicht op het bouwproces dan het geval zou zijn als de bouwbedrijven zelf verantwoordelijk waren geweest voor risico's. In hoeverre de ophoging van de VAT-prognose van voorjaar 2004 daadwerkelijk voldoende is tot einde project kan nu nog niet vastgesteld worden. Als zodanig is ook die post vooralsnog een financieel risico.

Er moet op *managementvlak* een aantal dingen gebeuren om een situatie te creëren waar alle partijen maximaal vertrouwen hebben in de verdere planmatige realisatie van de NZL. De Commissie heeft deze vevat in een aantal prioriteiten. Uitvoering daarvan kost op korte termijn geld binnen of bovenop het VAT-budget, maar naar onze stellige overtuiging zijn deze investeringen verantwoord en zelfs noodzakelijk:

Prioriteit 1: gestart moet worden met het oplossen van de problematiek van het contractmanagement. De contractmanagers moeten worden toegevoegd aan het de staf van het projectbureau en moeten onder leiding worden geplaatst van een zeer ervaren functionaris. Zo kan bereikt worden dat zij richting de bouwbedrijven met meer gezag en autoriteit functioneren. Om het wantrouwen tussen partijen – lees: de uitvoerende bouwbedrijven en het projectbureau – weg te nemen, moet per contract een onafhankelijk vertrouwenspersoon c.q. mediator worden aangesteld. De opdracht aan de contractmanagers en de vertrouwensman moet zijn om binnen 6 maanden alle staposten, claims, gemeenschappelijke domeinen en vergunningen in kaart te brengen en financieel af te handelen, opdat aan het einde van 2006 een financiële rapportage aan de raad kan worden verstrekt die minder risicoposten omvat, en op de werkvloer sprake is van een schoon schip situatie.

Prioriteit 2: in het verlengde daarvan zal het risicomanagement binnen het projectbureau verder geoperationaliseerd moeten worden. Daarbij moeten factoren als marktontwikkelingen, maatschappelijk en bestuurlijk klimaat, vergunningverlening en contractuele verplichtingen adequaat in kaart worden gebracht en actief beheerst.

Prioriteit 3: in het verlengde van deze aanpassingen moet vervolgens nagedacht worden hoe de positie en organisatie van het adviesbureau moeten worden aangepast. Indien het contract- en risicomanagement geen natuurlijk onderdeel meer uitmaken van het adviesbureau, is zo'n heroverweging noodzakelijk.

Prioriteit 4: in de methodiek van financiële rapportage van het projectbureau aan de gemeente moet de verhouding van stand van de uitgaven ten opzichte van de budgettaire uitgangspunten dit naast de prognose van de kosten voor het restant beter worden geëxpliciteerd. Dit kan bestuurders en raadsleden helpen om in voorkomende gevallen de (resterende) cruciale keuzemogelijkheden te identificeren. Immers, ten opzichte van reeds gemaakte kosten is dat niet meer mogelijk, maar wel ten aanzien van de geprognoseerde kosten.

Op *politiek-bestuurlijk vlak* gelden de volgende aandachtspunten:

- 1 . Versterking van het controlepotentieel van de gemeenteraad, langs de lijnen zoals voorgesteld door de commissie Duivesteijn voor de Tweede Kamer (*Grote projecten uitvergroet, pag 75-78*):
 - Versterking van de onderzoeks- en analysecapaciteit binnen de griffie, en inzet van deze capaciteit ten behoeve van door de raad als buitengewoon complex, risicovol en langlopend aangemerkt projectdossiers.
 - Aanwijzing door de raad van een van haar leden die, ondersteund door de griffie, optreedt als 'rapporteur' ten behoeve van de gehele raad ter zake van een complex, risicovol en langlopend project. Dit raadslid wordt deels vrijgemaakt voor deze taak, krijgt ondersteuning vanuit de griffie, en rapporteert de raad vanuit zijn verantwoordelijkheid in ieder geval 1 keer per jaar (maar daarenboven zoveel als nodig wordt geacht).
- 2 . Garanties scheppen voor een adequate invulling van de actieve informatieplicht van het bestuur aan de raad. Essentieel daarbij is behoud (bescherming dan wel versterking) van een cultuur van ambtelijke transparantie en laagdrempelige toegang voor raadsleden tot ambtenaren (uiteraard met inachtneming van de onderscheiden rollen en de daaruit voortvloeiende rechten, plichten en grenzen in het onderlinge verkeer). Expliciete en consistente bestuurlijke steun voor dergelijke gedragscodes is daarbij onontbeerlijk. Overwogen zou kunnen worden deze gedragscode schriftelijk vast te leggen.