

Het lukt onvoldoende om grip te krijgen op het voorbereiden van Openbare Werken in Amsterdam, waarvan de kosten alsmear stijgen. Biedt een andere benadering wellicht kansen?

Een interventiegericht onderzoek

Peter Jan Kannegieter

Neerlands Diep

Kernprogramma 2020 - 2023

8-6-2023

Begeleider:

Prof. M.B. Veenswijk

1 Inleiding

Het is in Amsterdam al jaren een onderwerp van gesprek: hoe krijgen we grip op de stijgende kosten van het voorbereiden van openbare werken zoals wegen, bruggen, kades en bouwrijp maken? Die kosten stijgen al jaren, uitgedrukt als percentage van de uitvoeringskosten of aannemerskosten.

Opbouw Paper

In deze paper wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de mogelijkheden hier verandering in te brengen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het probleem met de voorbereidingskosten zoals dat beschreven en beleefd wordt door een reeks geïnterviewde directbetrokkenen, volgt daarna een analyse van de situatie en de omstandigheden en wordt uiteengezet hoe het plan eruitziet om op een andere manier - vanuit kansen en perspectieven in plaats vanuit problemen - tot verandering te komen. Die verandering is dus niet het volgen van een 10-punten lijstje met tips en procedureverbeteringen, maar betreft een proces om in de betreffende diensten de betrokkenen zelf uiteindelijk tot andere inzichten en (gedrags-)veranderingen te laten komen. De hoop is dat op deze manier een langduriger effect bereikt wordt en dat het wellicht een breder effect sorteert dan alleen op het gebied van de kostenbeheersing. Afgesloten wordt met een persoonlijke beschouwing wat het doorlopen traject mij aan inzichten heeft opgeleverd.

De Kwestie

De situatie in Amsterdam is anders dan in veel kleinere gemeenten: er wordt een actief grondbeleid gevoerd en Amsterdam ontwikkelt veel woningbouwlocaties zelf, zowel in uitleggebieden als in transformatiegebieden. De stad heeft daarvoor een aanzienlijke organisatie opgetuigd die al die werkzaamheden voorbereidt en uitvoert. Onderdeel van het werkpakket is het slopen en bouwrijp maken van terreinen voor Gebiedsontwikkeling en het aanleggen van nieuwe wegen, bruggen, tunnels, parkjes en dergelijke. Daar zijn flinke investeringen mee gemoeid die jaarlijks honderden miljoenen belopen. Verrassenderwijs is er de laatste jaren slechts sporadisch discussie over de daadwerkelijke uitvoeringskosten – dat wat je de aannemer betaalt – maar richt de interne discussie zich vooral op de kosten van Voorbereiding & Toezicht (V&T kosten). Die kosten vertonen een stijgende lijn en er is een sterk gevoel dat er geen grip op te krijgen is. Dat vindt zowel de opdrachtgevende dienst Grond en Ontwikkeling (G&O) een probleem, omdat de middelen steeds schaarser worden, alsook het Ingenieursbureau Amsterdam (IB, opdrachtnemende dienst) omdat zij erop wordt aangekeken, maar ook omdat zij een halt toe wil roepen aan de enorme groei van de eigen organisatie. Het Projectmanagementbureau van de gemeente (PMB), waar de managers vandaan komen die de projecten aansturen, wordt aangesproken op haar rol projecten aan te sturen, maar worstelt met die rol in de uitvoering van civiele werken. Daarnaast is in het lopende bestuursakkoord een bezuinigingsopdracht van € 10 miljoen opgenomen voor IB en PMB, wat getuigt van een bestuurlijke visie dat het met minder inzet kan bij deze diensten. Deze bezuiniging is nog niet concreet doorgevoerd.

Jaarlijkse aandacht voor het probleem van de V&T en intern gemeentelijke onderzoeken daarnaar, waarvan de meest recente is 'Grip op V&T kosten' (Lieselotte Nalis/Frodo Bosman, Projectmanagementbureau Amsterdam, 2022), hebben het mij niet doen keren. Een hardnekkige kwestie of opgave, die ik gevoelsmatig interessant vond en mijn oprechte interesse opwekte en daarom als onderwerp heb gekozen voor deze paper!

- De centrale vraagstelling van deze paper luidt:
Waarom lukt het Amsterdam niet om grip te krijgen op de stijgende kosten van voorbereiding en toezicht bij Gebiedsontwikkeling (V&T-kosten)?
- De vervolgvragen zijn:
 - Is er een verband te ontdekken met het feit dat tot op heden vooral gezocht wordt naar oplossingen binnen het bestaande systeem?
 - Welke inzichten levert het verkennen vanuit een ander perspectief op, waarbij in plaats van 'anders doen' gekeken wordt vanuit 'anders denken'? Concreet: de opgave zien als een samenwerkingsvraagstuk?

Voordat ik in ga op het onderzoek dat ik heb gehouden, bestaande uit interviews met 13 direct betrokkenen uit de gemeente Amsterdam, start ik met het theoretisch kader.

2 Theoretisch kader

Het kader waar ik in dit onderzoek gebruik van heb gemaakt bepaalt de kijk op de opgave, de bril waardoor ik het probleem benader en analyseer. Ik heb de vraag naar de stijging van de voorbereidingskosten en het gebrek aan grip dat ervaren wordt, opgevat als een vraag naar samenwerking op verschillende niveaus, zowel tussen gemeentelijke diensten als tussen individuen in projectteams. Achterliggende gedachte is dat het vooral nodig is om er met een andere blik naar te kijken. Door samenwerking centraal te stellen, wordt de focus verlegd van 'wat ik wil als dienst of persoon' naar 'wat voor ons samen nodig is', en dat tevens vanuit directies richting 'de werkvloer' zodanige condities geschapen worden dat het voor medewerkers geen kwestie meer is van 'moeten' maar 'willen' letten op verstandige besteding van V&T kosten. Dat samen lijkt mij een cruciaal verschil te kunnen gaan maken. De theorie die daarbij aansluit is die over samenwerking en cultuur.

Edgar Schein heeft in zijn boek 'Organisational Culture and Leadership' (1985) een systeem met 3 niveaus onderscheiden om cultuur in een organisatie te beschrijven, dat als volgt kan worden samengevat:

Artefacten	Aan de oppervlakte. Het is alles dat men ziet, hoort en voelt wanneer men een nieuwe groep met onbekende cultuur treft.
Vertrouwde overtuigingen en waarden	Een ideologie of organisatiefilosofie welke dient als gids en als een manier van omgaan met onzekerheid.
Onderliggende assumpties	Diepste niveau. Onderliggende assumpties zijn de impliciete veronderstellingen die werkelijk richting geven aan gedrag, die voorschrijven hoe de groep moet kijken, denken en voelen over bepaalde zaken.

Op basis van deze indeling is voor mij vooral het 2^e niveau relevant: de overtuigingen en waarden, en dan met name in de verschillende diensten. Ik richt mij daar specifiek op en verken in hoeverre daar een sleutel tot succes zit, tot verandering, omdat mijn hypothese is dat als directies van de diensten meer inzicht hebben in hun eigen vooronderstellingen en die van de andere diensten het

hen helpt om een goed beeld te vormen hoe het er nu aan toe gaat, waarom de dingen gebeuren zoals ze gebeuren, en van daaruit – kleine maar betekenisvolle - veranderingen in gang gezet kunnen worden. Datzelfde geldt voor de vertegenwoordigers in de projectteams die komend vanuit verschillende diensten samen moeten werken.

De specifieke onderdelen om dieper bij stil te staan zijn:

- a) Mate waarin er een gemeenschappelijk beeld is van de opgave, in dit geval de stijging van de Voorbereidingskosten en het gebrek aan grip daarop;
- b) De beeldvorming: wat zijn wij-zij beelden (inclusief onderstroom);
- c) De aard van Leiderschap & de wijze van sturing vanuit het management.

In mijn onderzoek maak ik gebruik van deze driedeling bij de analyse. Ik probeer waar mogelijk ook in beeld te krijgen of er een onderscheid valt te maken tussen hoe er op directieniveau en op medewerkersniveau gekeken wordt naar de V&T kosten. Dat leidt tot de volgende onderzoekstabel:

Tabel: waardensysteem met 3 thema's waar ik onderzoek naar doe:

V&T kosten / Hoe kijk men aan tegen:	Mate van gemeenschappelijk beeld van de opgave (beheersing stijgende kosten)	Beeldvorming (Wij/zij beelden)	Aard van leiderschap & mate van sturing (vanuit het management)
Directie/leidinggevenden uit de staande organisatie			
Medewerkers uit de diensten			

Voorwaarden voor verandering.

Voor het in gang zetten van een veranderproces moeten de condities aanwezig zijn om de direct betrokkenen daartoe te laten besluiten (directies) en naar te laten handelen (medewerkers).

Management consultant Van Wijngaarden schrijft daarover:

“Het opheffen van het evenwicht (“unfreeze”), dat nodig is om gemotiveerd te zijn voor verandering, bestaat uit drie verschillende processen, die elk in een zekere mate aanwezig moeten zijn:

- *Voldoende tegensprekende data*
- *Het verbinden van deze tegensprekende data met belangrijke doelen en idealen van de organisatie.*
- *Voldoende psychologische veiligheid*
(Karel van Wijngaarden in management summery over: Edgar Schein Organisational Culture and Leadership; Internet paper)

In het uitgevoerde onderzoek, met name de gesprekken met directies, wordt verkend of deze condities aanwezig zijn om tot verandering te komen, een belangrijk onderdeel dat het succes mede bepaalt op langere termijn.

Rol van het management

Hoogleraar Jaap Boonstra, die verwijst naar de onderzoeken van Schein, gaat een stap verder en beschrijft de ontwikkelingen die de afgelopen decennia op het gebied van cultuurverandering hebben plaatsgevonden (J. Boonstra, 'Veranderingen in het denken over cultuurverandering', 2013). Hij schrijft:

“Bij verandering van waarden gaat het erom dat mensen elkaar kennen en dat er een zekere basis van vertrouwen ontstaat in elkaar en in de toekomst. Betekenisvolle interventies gaan er vanuit dat mensen die met elkaar praten en werken, samen betekenis geven aan de werkelijkheid waarin ze leven.”

En: “Het zijn meestal topmanagers die betekenisvolle interventies initiëren. Het gaat om het geven van richting door het gebruik van kernwaarden, verhalen, artefacten en symbolen die de waarden van het bedrijf weerspiegelen. Ook gaat het om het geven van ruimte aan anderen om betekenisvol te zijn. Het geven van ruimte gebeurt vooral in organisaties waar veel professionals werken.”

Verschillende manieren van leren

Robin Keast (syllabus Marcel Veenswijk, Cultuurverandering in complexe projecten, 22 sept 2022) beschrijft verschillende vormen van samenwerking en leren. Hij maakt onderscheid tussen:

1. *Cooperation*: basale samenwerking o.b.v. informatie-uitwisseling vanuit eigen processen en systemen;
2. *Coordination*: intensieve samenwerking richting gedeelde processen en systemen op basis van een gezamenlijke visie;
3. *Collaboration*: optimaliseren van synergie, samen bouwen aan iets nieuws.

In dit geval is het minimale streven om het niveau van Coordination te bereiken en mogelijk Collaboration.

Enkelslag- en Dubbelslagleren

Peter Sense is bekend van zijn studies van lerende organisaties en hanteert daarbij o.a. de begrippen enkelslag- en dubbel- of tweeslagleren (Sense, *The Fifth Discipline*, 1990). Hij is overigens niet de eerste die dat doet, want voor hem schreven Chris Argyris en Donald Schön er al uitgebreid over (Argyris & Schön, *Organisational Learning*, 1978). Zij spreken over single-loop en double-loop learning.

In enkelslagleren wordt kennis en gedrag uitgebreid door een inbreng vanuit de omgeving. Het gaat daarbij vooral om het realiseren van individuele doelen die mensen in de organisatie hebben. Om grondiger te veranderen is ook ‘meta-leren’, oftewel dubbelslagleren nodig, waarin het referentiekader voor de kennis zelf wordt herzien of tegen het licht gehouden. Dat referentiekader bestaat uit de vooronderstellingen, aannames en attitudes waarop ons denken is gebaseerd.

Kleuren denken van De Caluwé

De onderzoeker Leon de Caluwé is bekend geworden met zijn theorie over het ‘kleurendenken’. Hij gebruikt die kleuren bij het kijken naar organisatieverandering en hoe die op gang is te brengen (zie o.a. Leon De Caluwé en Hans Vermaak, ‘Leren veranderen’, 1999).

Enigszins vergelijkbaar met het dubbelslagdenken zoals hiervoor beschreven, gaat het in het kleurendenken van de Caluwé bij veranderen om de juiste wijze van leren toe te passen. Uit zijn theorie zijn voor mijn onderzoek met name de principes van groendrukdenken - iets van elkaar leren/kennis en ervaring uitwisselen - en witdrukdenken - gericht op bewustzijn vergroten/energie opwekken/creatieve gedachten losmaken - belangrijke, welhaast noodzakelijke schakels. Dit om complementair te zijn aan de al bestaande initiatieven die veelal geschaard kunnen worden onder blauwdrukdenken (met duidelijke vooraf geformuleerde resultaatbeschrijvingen en aanpakken).

3 Onderzoek en Bevindingen

De eerste stap van het onderzoek dat ik heb uitgevoerd, betrof het houden van een interviewronde. Met een 13-tal betrokken collega's – medewerkers maar ook directieleden - uit de 3 diensten IB, G&O en PMB heb ik gesprekken gevoerd en hen nader uitgehooard over hun kijk op de problematiek van de Voorbereidingskosten.

De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van de volgende 3 hoofdvragen:

1. Is er wat betreft de kosten van V&T in Amsterdam sprake van een probleem?
2. Zo nee, waarom niet? Zo ja, licht toe wat in jouw ogen precies het probleem is?
3. In welke richting moeten oplossingen worden gezocht?

De belangrijkste uitkomsten van de interviews vat ik hier kort samen:

- er blijkt grote eensgezindheid als het gaat om de vraag of er sprake is van een probleem. Alle geïnterviewden antwoorden daar 'ja' op;
- op de vraag wat precies het probleem is, kwamen zeer verschillende antwoorden. Veel gehoord vanuit G&O is dat de kosten jaarlijks toenemen en dat er een gebrek aan grip wordt gevoeld op de kosten. Vanuit het Ingenieursbureau wordt sterk benadrukt dat procedures ingewikkelder zijn geworden, de eisen zijn toegenomen, burgers mondiger zijn geworden en er veel (bestuurlijke) wensen zijn bijgekomen de laatste jaren. Vanuit het PMB worden diverse oorzaken gegeven, waaronder dat planningen plegen uit te lopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning en de voorbereiding duurder wordt;
- kijkend naar de oplossingsrichtingen die worden genoemd, is opmerkelijk dat er vaak naar een andere dienst wordt gewezen: de andere dienst houdt de kosten niet goed in de hand; voert het werk niet efficiënt genoeg uit; heeft te veel inhuur. Of het PMB heeft te weinig mensen met kennis en affiniteit met uitvoering.

Geconcludeerd kan worden dat:

- er onder de geïnterviewden overeenstemming is over het feit dat er sprake is van een probleem; althans, dat de huidige situatie niet als gegeven moet worden geaccepteerd;
- dat er geen overeenstemming is over wat dan precies het probleem is en bij wie het probleem in 1^e instantie ligt;
- het mag geen verbazing wekken dat er vervolgens ook geen eensluidend beeld naar voren komt in welke richting de oplossing gezocht moet worden;
- dit toch een verrassende uitkomst genoemd mag worden, want er wordt tussen de betrokken diensten de afgelopen jaren al veelvuldig over dit probleem gesproken, maar dat heeft dus blijkbaar niet geleid tot een eensluidende visie op wat er aan de hand is.

Wat uit de interviews ook sterk naar voren komt is, is wat ik noem 'een gebrek aan verplaatsen in de ander', in dit geval de andere diensten. Er wordt sterk vanuit de eigen visie en het eigen belang geredeneerd, niet volledig bij iedereen maar wel overwegend. De eigen visie staat voorop, de daadwerkelijke interesse en nieuwsgierigheid in - afwijkende - opinies van anderen ontbreekt in sterke mate. Kort samengevat: veel zenden, weinig luisteren.

Enkele quotes uit de enquêtes.

Om wat meer beeld te geven, volgen hier enkele uitspraken die ik tijdens de interviews optekende.

Over de mate van samenwerking:

- "Richt kleine projecten efficiënter in en zorg voor meer continuïteit in projectteams: breng meerdere opgaven onder 1 team en wissel de inzet niet voortdurend."
- " Het IPM-model is krachtig voor grote projecten, maar er is geen ondergrens, nu is elk project zo ingericht. Alle kennis wordt gedeeld, iedereen weet alles, dan gaat het hard met uren."
- Hoe urgent is het probleem? "Urgent is niet het geld, maar de verbetering van de samenwerking!"
- "PMB-manager moet de wat-vraag invullen, de IB-manager de hoe-vraag. Als je aan de voorkant duidelijker aangeeft wat je wil, dan heb je minder verrassingen."

Over Beeldvorming (waaronder Wij-Zij gevoelens):

- "Kosten voor V&T nemen jaarlijks toe als percentage van de uitvoeringskosten. Voor werken was de norm 16%, die is verhoogd naar 22%, in Amsterdam-Oost is het al van 23 naar 24% gegaan".
- "Geld besteed aan de voorbereiding zie je niet op straat terug. We zijn er niet om onze organisaties groot te maken met mensen die uren kunnen draaien. De inzet staat nu niet meer in verhouding tot de uitvoeringskosten."
- "Riante positie van het Vereveningsfonds in Amsterdam bestaat niet meer, het wordt financieel lastiger, middelen zijn niet meer ruim beschikbaar."
- "Kosten kunnen alleen omlaag als de veronderstelling klopt dat we dingen doen die niet nodig zijn, maar dat is niet zo."
- "Huidige planeconomen hebben geen civieltechnische achtergrond. Veel PMB- managers ook niet. IB zegt, dit is de opdracht en we denken dat we dit nodig hebben voor de voorbereiding. Er is niet de kennis om deze IB inzet goed te beoordelen. Leidt tot wantrouwen en frustratie."
- "IB worstelt nog met geïntegreerde contracten: tot waar maak je zelf een product en zet je het op de markt, en wat doe je daarna? Soms volgt enorm veel capaciteit erop vanuit IB, vertrouwen ze de aannemer niet. Dus niet van: aannemer, laat maar zien dat het voldoet!"
- "Vastgoed ontwikkeling vindt iedereen reuze interessant, openbare ruimte is minder sexy! Het wordt steeds complexer die openbare ruimte, met warmte/koude, lastige nutspartijen, overdracht beheer, maar de ervaring en aandacht bij managers ontbreekt."
- "Bij ons projectmanagers PMB is er te weinig besef dat we erop kunnen sturen!"

Over de aard van Leiderschap en mate van sturing vanuit het management/directie:

- "De hoogte van het V&T bedrag zelf zegt niets. Het gaat om de beoordeling of het bedrag in verhouding staat tot wat er voor gedaan moet worden. Er is veel cijferfetisjisme, maar weinig inhoud daarachter."
- "Er is nog nooit aan de medewerkers zelf gevraagd waar zij last van hebben en wat achterwege kan blijven."
- "Ik ervaar geen prikkel om het zo goedkoop mogelijk te houden."

- "Stijging V&T is een gevolg; oorzaak zit in hoe we Plaberum (= Plan en Besluitvormingsproces) uitvoeren en hoe we samenwerken in Amsterdam."
- "In Amsterdam wordt veel naar het projectniveau geschoven om het op te lossen. Dat is voor het project mooi als het lukt, maar de rest van de organisatie heeft er weinig aan. Het lerend vermogen in Amsterdam is daardoor erg beperkt."
- "De overdracht naar beheer is op papier prachtig, maar in de praktijk dramatisch! Kost onnodig veel tijd en inzet!"
- "Op veel projecten heeft IB niet meer de regie door de vele inhuur, die niet bekend zijn met de Amsterdamse situatie, terwijl je IB inhuurt vanwege hun kennis van Amsterdam! Terug naar minder inhuur!"
- "Gedurende hele looptijd van project gaat het om de wijzigingen en hoe die gemanaged worden, daar zit de grote winst in! En is een belangrijke rol voor PMB weggelegd."
- "V&T kosten werden vroeger heel inzichtelijk bepaald volgens de RVOI-standaard. Maar dat is losgelaten, we zijn gaan werken met budgetsheets e.d., glipt nu een beetje tussen je vingers door."
- "IB zou meer als business-partner met G&O mee moeten denken."

Wat hebben rondetafelgesprekken opgeleverd?

Op 15 en 22 mei heb ik op basis van de onderzoeksuitkomsten 2 'rondetafelgesprekken' gevoerd, achtereenvolgens met een groep medewerkers en met (adjunct) directieleden.

Rondetafelgesprek 1

Het eerste gesprek was met 5 (nieuwe) medewerkers uit verschillende betrokken diensten. Zij namen kennis van de belangrijkste uitspraken uit de interviews en ik heb vooraf meegegeven dat ik de opgave opvat als een samenwerkingsvraagstuk. Aan de deelnemers heb ik aan het einde gevraagd om mij een advies mee te geven voor het gesprek met directieleden dat nog zou volgen. Ik heb dat gedaan om te voorkomen dat mijn eigen voorkeuren/blinde vlekken een te prominente rol zouden spelen en kreeg de volgende schriftelijke adviezen mee:

1. *"Zie de V&T kosten niet als een probleem en blijf dat niet herhalen want dat geeft irritaties en schaadt vertrouwen. Er spreekt een negatief oordeel uit. De V&T is blijikbaar nodig om de kwaliteit van de uitvoering te borgen. Ga het gesprek aan over samenwerking en welke organisatie daarvoor nodig is."*
2. *"Hoe zorgen we ervoor dat de zachte kant op tafel komt en blijft?"*
3. *"Meer praten vanuit 'Wij' in plaats van IB/R&D/G&O/PMB, etc. Leer elkaars taal spreken!"*
4. *"Vraag je standaard af: wat is de juiste invulling voor het project, dus niet standaard IPM voor Gebiedsontwikkeling? Dit doe je door de scope met elkaar te bespreken. Project is maatwerk en geen mal."*
5. *"Kansen:*
 - * *projectbureaus in ere herstellen: Samen/gelijkwaardig in plaats van OG-ON. Minder vanuit eigen 'directiebelang';*
 - * *Projectorganisatie afstemmen op behoefte project (niet per definitie IPM);*
 - * *Stel voor grote projecten een Uitvoeringsmanager aan (PMB);*
 - * *Breng 'het probleem' objectief in kaart."*

De schriftelijke reacties sterken mij in de gedachte dat er voldoende kansen en gemotiveerde medewerkers aanwezig zijn om een verkenning te starten. Aan de medewerkers ligt het niet! Al moet ik wel opmerken dat ik ook medewerkers heb gevraagd deel te nemen aan het rondetafelgesprek, die zeiden dat zij niets wisten van V&T kosten en daarom voor een gesprek bedankten!

Ronde tafelgesprek 2

Op maandag 22 mei heeft een gesprek plaatsgevonden met 4 adjunct-directeuren van de meest betrokken

diensten IB, G&O, PMB en R&D (Ruimte & Duurzaamheid). Qua informatie vooraf hebben zij ontvangen de uitkomsten van de enquêtes (belangrijkste quotes), de voorlopige conclusies en de adviezen uit het ronde tafelgesprek 1 met medewerkers.

Samenvattend kwam in het gesprek het volgende aan de orde:

- de adjunct –directeuren onderschrijven dat meer nodig is om een verandering tot stand te brengen en dat verbetering van de samenwerking daarin een belangrijke rol speelt;
- hoe kan de verantwoordelijkheid lager in de organisatie worden gelegd? Waarbij met name de samenwerking van een kernteam van projectleiders PMB/IB/G&O en R&D in een project cruciaal wordt geacht, en er in de projectteams de afwegingen plaats moeten vinden welke werkzaamheden in de voorbereiding nodig zijn en op welk moment, in plaats van zo veel mogelijk van tevoren alles te onderzoeken en daarbij instructies/blauwdrukken te volgen (met hoge V&T kosten tot gevolg?);
- de adjunct-directeur G&O neemt het initiatief voor een concreet vervolg, omdat hij inziet dat er vanuit de directie een aanzet gegeven moet worden om condities te scheppen voor de noodzakelijke veranderingen in de organisatie.

4 Analyse

Voor dat ik in ga op de 3-deling waarover ik sprak bij het theoretisch kader, eerst enkele algemene waarnemingen:

- Zijn er betrouwbare basisgegevens over de groei van de V&T kosten? Nee, er is geen systematisch en betrouwbaar overzicht te vinden. Complicerend is dat definities in de loop der jaren zijn veranderd wat onder V&T kosten wordt gerekend wordt ook in onderzoek uit 2017 van AT Osborne opgemerkt (Wytze Brandsma e.a., AT Osborne, Kosten en omvang van projectorganisaties, 2017).
- Worden er voorbereidende werkzaamheden verricht die achterwege hadden kunnen blijven? Niet echt als ik op de uitkomsten van de enquêtes uitga! Niemand noemt werkzaamheden die eigenlijk achterwege hadden kunnen blijven, hoogstens dat dubbel uitvoeren van dezelfde werkzaamheden voorkomen moet worden vanwege tussentijdse wijzigingen in het project project/in de scope.
- Opvallend is verder dat zo goed als niemand een direct verband legt tussen minder geld besteden aan de voorbereiding en wat daarvan de gevolgen zouden kunnen zijn voor de uitvoering van de werken, bijv. qua risico's. Terwijl de wereld te klein is als er bij de uitvoering iets fout gaat, dan had de voorbereiding zorgvuldiger moeten plaatsvinden, etc.

Waarom niet de simpele weg kiezen: het beschikbaar budget afgrendelen?

Als het probleem is dat de kosten jaarlijks te veel stijgen, en de opinie is dat dat eigenlijk niet nodig zou moeten zijn, waarom dan niet simpel het totaal beschikbare bedrag beperken vanuit opdracht gevende dienst G&O en daarmee de uitgavengroei een halt toeroepen? Waarom stelt niemand dat concreet in de interviews voor? Is er toch het vermoeden dat het dan niet goed gaat, dat er onverantwoorde risico's gelopen worden of het een ongewenste kant opgaat? Zit er een probleem achter het probleem en zijn de groeiende kosten slechts het zichtbare gevolg van wat door andere ontwikkelingen wordt bepaald? Zo ja, welke aanwijzingen leveren de interviews daarvoor op?

Probleem achter probleem

In de enquêtes wordt door verschillende mensen meerdere keren gezegd dat het eigenlijke probleem niet de kosten of percentages zijn. Zoals: "Het werkelijke probleem is niet het

percentage V&T, maar gebrek aan inzicht wat daarachter gebeurt. Dat verbaast me, met een professionele organisatie als Amsterdam!" en "Oorzaak zit in hoe we het Planvormingsproces uitvoeren en samenwerken in Amsterdam".

Nieuwe aanpak

De adviezen uit eerdere verbeteringsonderzoeken zijn in de organisatie breed besproken en worden ook onderschreven. Echter, deze adviezen alleen op een rijtje zetten heeft niet gezorgd voor verbetering en dus voor de daadwerkelijke oplossing van het probleem. Blijkbaar is het een kwestie die om een andere aanpak vraagt. Daar richt ik mij in deze paper op.

Dat wil niet zeggen dat enkelslagleren, zoals dat wordt genoemd (Peter Senge, "The Fifth Discipline. The art and practise of the learning organization", 1990), niet plaats zou moeten vinden of geen zin heeft. Integendeel. Alleen richt ik mij daar in dit kader niet op.

Waar zitten dan de kansen en perspectieven? In termen van het kleuren-denken van De Caluwé gaat het om meer nadruk op de principes van groendruk-denken (iets van elkaar leren/kennis en ervaring uitwisselen) en witdrukdenken (bewustzijn vergroten/energie opwekken/creatieve gedachten losmaken).

Mechanische en Organische verandering

Dat brengt mij in de analyse op het onderscheid tussen mechanische en organische verandering dat in de onderzoeksliteratuur wordt gemaakt. Uit de enquêtes doemt vanuit het management/directie een sterke 'mechanische' manier van veranderingen doorvoeren naar voren (van bovenaf). Deze werkwijze kan prima werken als het bijv. gaat over het veranderen van procedures. Het wordt lastig als het gaat over veranderingen in gedrag en in samenwerking. Er ontstaat op de werkvloer dan een afwachtende houding, die opgevat kan worden als weerstand, dat overigens ook kan voortkomen uit een gevoel van: "We zullen wel zien wat ervan komt". Tegenover de mechanische benadering staat de organische benadering. Het gaat dan over het 'willen' in plaats van 'moeten'. Zoeken naar een inspirerende visie en daarmee aan de slag gaan, stapje voor stapje en kijken wat werkt en wat niet. Het toepassen van ideeën die aansluiten bij de organische benaderen, of in de kleurentheorie, bij de groene en witte benadering, is waar het aan ontbreekt en die via concrete interventiestappen uitgewerkt zouden kunnen worden.

De aanknopingspunten daarvoor zijn de 3 waardeoriëntaties zoals ik die in het theoretisch kader heb genoemd.

Tabel: waardensysteem met 3 onderzochte thema's:

Hoe kijk men aan tegen:	Kosten oriëntatie; Mate van gemeenschappelijk beeld van de opgave (beheersing stijgende kosten)	Beeldvorming (Wij/zij beelden)	Aard van leiderschap & mate van sturing (vanuit het management)
Directie/leidinggevenden uit de staande organisatie	Verschillende beelden tussen directies	Geen onderwerp van gesprek	Verschildt sterk tussen diensten
Medewerkers uit de diensten/in projecten	Bij projecten waar analyse heeft plaatsgevonden, sterkere gemeenschappelijke oriëntatie	Wij/zij beelden aanwezig, maar minder dan (ik had) verwacht	Onduidelijk beeld hoe er vanuit de directies gestuurd wordt; weinig verwachting wat dat op kan leveren.

Mate van gemeenschappelijk beeld van de opgave

Het volgende vond ik interessant:

- Uit de interviews komen voorbeelden naar voren waarbij medewerkers in projecten expliciet met elkaar in gesprek zijn gegaan over de V&T kosten problematiek, zoals bij de Sluisbuurt, waardoor er een sterk gemeenschappelijk beeld is ontstaan van de opgave en wat daar aan voorbereidingskosten voor nodig is. Dit heeft in sterke mate bijgedragen aan wederzijds begrip en verbeterde samenwerking in het project. Hetzelfde kan gezegd worden over de analyse die in het verleden is gemaakt over de uit de hand gelopen voorbereidingskosten bij het project Houthavens. Daar lijkt na een grondige gezamenlijke analyse een veel sterker gemeenschappelijk beeld van de opgave te zijn ontstaan en wat dat financieel betekent. Deze projecten zijn bottom-up aan de directies voorgelegd, hetgeen ook op directieniveau ertoe heeft bijgedragen dat er voor deze specifieke projecten een meer gezamenlijk gedragen beeld is ontstaan wat er nodig is aan V&T kosten. Dat heeft overigens niet geleid tot daling van die kosten, alleen tot acceptatie dat in ingewikkelde opgaven met een enorme bebouwingsdichtheid een hoog percentage nodig is (maar er ook veel geld verdiend kan worden aan de uitgifte van bouw kavels).
- In zijn algemeenheid viel mij op dat de projectmedewerkers die ik sprak, zeer gemotiveerd waren en met allerlei redenen en ideeën aankwamen, maar het ontbreekt aan een gemeenschappelijk richting en visie waardoor in de praktijk er weinig voorbeelden aan de orde kwamen waarbij zij ook aangaven de vertaling te hebben gemaakt naar hun (dagelijks) handelen;
- In termen van Keast (zie Theoretisch kader) is er in belangrijke mate sprake van 'collaboration' tussen de betrokken diensten in Amsterdam en bestaat wel de wens tot 'coordination' maar blijven daadwerkelijke voorbeelden schaars.

Beeldvorming (waaronder wij/zij beelden)

- Zowel op medewerkersniveau als op directieniveau kwamen een reeks wij/zij beelden naar voren. Zo komen er in veel gesprekken kritische geluiden naar voren over de samenwerking. Men werkt te veel vanuit zijn of haar eigen eilandje, ieder zijn of haar taken zijn afgebakend waardoor maar weinig vanuit een gezamenlijk beeld gehandeld wordt. Het is dus veelal vanuit de eigen rol of taak.
- Het instellen van Opdrachtgeverschap en Opdrachtnemerschap draagt op zich al bij aan een wij/zij situatie, waarbij het werken met 2 verschillende (financiële) systemen alleen nog maar versterkend werkt en tot veel dubbels lijkt te leiden en overigens ook niet efficiënt over komt (dubbele administratie die steeds met elkaar gelijkgeschakeld moet worden middels veel overleg en onderlinge rapportages tussen IB en G&O).
- Er lijkt zich geen duidelijke probleemeigenaar te melden, maar er wordt naar de andere dienst verwezen als het gaat om een oplossing.
- Op de werkvloer zijn er wel interessante en positieve ontwikkelingen te signaleren. Zo is er bij bepaalde projectteams expliciet met alle betrokkenen gesproken over de raming en het tot stand komen van het V&T budget, welke samenwerking positief uitpakt en wij/zij beelden sterk doet afnemen. Dat blijven nu incidenten, de rest van de organisatie plukt er de vruchten niet van. Dat zou veel breder kunnen worden toegepast.
- Ik kreeg niet de indruk dat er over de onderstroom – dat wat niet zichtbaar of direct waarneembaar is – gesproken wordt. Zolang dat niet gebeurt en er geen manier voor gevonden wordt, blijft een belangrijke factor voor verbetering buiten het zicht en belemmert dat in sterke mate een gezamenlijke en gedragen koers.

Aard van Leiderschap & mate van Sturing

- De directies verschillen in de manier van sturing en de aard van het leiderschap. Op zich is het niet erg dat daar verschillen tussen zitten, als dat onderling bekend en duidelijk is en er wel een gemeenschappelijke richting is. Doordat dat laatste ontbreekt, zie ik een beeld ontstaan van strakke(re) sturing van IB richting eigen medewerkers op scope en (vastleggen en) volgen van procedures (enkelslag leren), bij G&O op sturing op een uitkomst achteraf i.p.v. vooraf op de factoren die het veroorzaken, en is directie PMB zich bewust van de noodzaak meer aandacht te geven bij de eigen medewerkers aan de uitvoering van werken i.p.v. concentratie op de planvorming, maar staat dat nog in de kinderschoenen en wordt vermoedelijk gekozen voor de weg van leren en scholing (cursussen, ervaringen uitwisselen onderling, etc.).
- Alle directies zijn zich wel bewust van de noodzaak tot meer onderlinge samenwerking, maar de daadwerkelijk stap wordt tot nu toe niet zichtbaar gezet.
- Op directieniveau zie ik tot nu toe ook weinig durf om zich meer kwetsbaar op te stellen, bijv. door als eerste aan te kondigen dat je onderzoekt wat je eigen organisatie of jezelf anders en beter kan doen, als opstapje om daar gezamenlijk met alle diensten verder het gesprek over te voeren. Wellicht ontstaat door de verslechterende financiële situatie in Amsterdam nu wel de urgentie om die stap te zetten.
- Als de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten over uit te voeren onderzoeken en opdrachten (bepalend voor de V&T kosten) lager in de organisatie wordt gelegd, en de sturende invloed vanuit de diensten (van bovenaf) minder wordt zoals door directies als wens uitgesproken op 22 mei jl., dan is het voor een succesvolle uitkomst essentieel dat er in de projectteams geleerd kan worden en er 'fouten' gemaakt mogen worden, zonder die direct af te straffen. Evenzo belangrijk is dat er vanuit de directies alles aan wordt gedaan om de huidige situatie van 'moeten' om te vormen naar 'willen' (Arjan van Dam, De Kunst van het falen, 2009).

Tot slot

De bevindingen zijn gebaseerd op een uiteindelijk beperkt aantal interviews. Het is daarom niet mogelijk algemene conclusies te trekken. Wel bieden de uitkomsten van het interview een mooi aanknopingspunt voor verdere verkenningen en gesprekken tussen de diensten en de medewerkers in projecten. In de conclusies en aanbevelingen ga ik daar nader op in. Daarbij geldt als motto wat Jaap Boonstra schrijft in "Succesvol werken aan Cultuurverandering", [Boonstra, 2010] dat *de stapsgewijze aanpak het meest effectief is*. Hij schrijft: "Leiders in cultuurverandering kiezen meestal voor een stapsgewijze veranderaanpak, waarbij medewerkers op alle niveaus worden betrokken. Er wordt zelden gekozen voor een strak geplande en van bovenaf gestuurde veranderaanpak. Het gaat om geleidelijke en interactieve veranderingen met inbreng van de betrokkenen en een spaarzaam gebruik van macht."

5 Conclusies en Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek in de vorm van een reeks interviews, de analyse van de resultaten en het theoretisch kaderonderzoek, kom ik tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Conclusies:

a. Achter de vraag naar kostenbeheersing van de voorbereidingskosten gaat een vraag schuil naar

inzicht in de samenwerkingsdynamiek tussen diensten in Amsterdam en in de projecten.

b. Er is geen gemeenschappelijke oriëntatie op het probleem. Er bestaat weliswaar brede overeenstemming dat de huidige situatie en trend van stijging van V&T Kosten geen 'natuurlijk gegeven' is en er iets aan gedaan kan en moet worden; over het doel dat bereikt kan worden en de weg daar naartoe, bestaan veel verschillende beelden.

c. Uit de interviews komt 'Wij/zij denken' - de oriëntatie op de ander - vaak naar voren. De ander kan zijn: een andere dienst, medewerkers van andere diensten maar ook collega's van de eigen dienst. Het openlijke gesprek daarover wordt onvoldoende gevoerd, waardoor het gevaar voor een wij/zij-cultuur aanwezig blijft en een gemeenschappelijk basis niet dichterbij komt. Op de vraag: 'wat kun je zelf doen?' bleef het vaak lang stil.

d. Urgentie

Wat betreft de urgentie van het probleem concludeer ik dat die in algemene zin nog onvoldoende pregnant 'op de werkvloer' naar voren komt; ieder jaar nog wordt de stijging van de V&T kosten gedekt en werkt iedereen door. Het streven naar totaal minder proceskosten in de stad is voor een gemiddelde medewerker een tamelijk abstract doel.

e. Er moet meer gebeuren dan aandacht vragen voor de stijgende kosten en een beroep doen op gedragsveranderingen ('Wees bewuster op de kosten', etc.). Gezien de complexiteit van veel projecten in voorbereiding vanwege de vele afhankelijkheden vereist dat verantwoordelijkheid laag in de organisatie leggen bij betrokken medewerkers/projectteams om besluiten te kunnen en mogen nemen en waar nodig af te wijken van de procedures (al dan niet na goedkeuring). Met andere woorden, durf en lef is nodig en verantwoordelijkheid nemen moet worden gestimuleerd.

Aanbevelingen:

De aanbevelingen richten zich nadrukkelijk op de directies van de meest betrokken diensten G&O, IB en PMB, vanuit de veronderstelling dat daar de aanzet tot verandering vandaan moet komen:

- a. Doelen: verleg de focus van kostenreductie naar betere samenwerking
Om vanuit directies G&O, IB en PMB (en R&D) tot een meer gezamenlijke aanpak te komen wordt geadviseerd actief te zoeken naar gezamenlijke duiding en te bereiken doelen ("een gezamenlijke basis en visie") ten aanzien van het probleem; werk daarin veel meer samen en heb oog voor de ander.
- b. Organisatieverandering gericht op kansen benutten
Beperk je niet tot efficiency-maatregelen binnen het bestaande systeem, maar houdt het systeem zelf tegen het licht; waarom zijn de huidige werkwijzen en procedures bedacht en werken die nog wel optimaal? Zitten ze gewenste verbeteringen niet in de weg? Hetzelfde geldt voor de organisatie met een sinds 2015 veel sterkere aansturing van de diensten. Wat geeft energie en motivatie en daagt medewerkers uit om het anders en beter te doen (van 'moeten' naar 'willen')?
- c. Communicatie
Hoe straal je een gemeenschappelijke en begrijpelijke boodschap uit wat er van medewerkers wordt verwacht, en hoe merken zij dat zij daar ook voor gewaardeerd worden als zij daaraan actief bijdragen? Alleen als dat op orde is, zijn blijvende resultaten te verwachten.
Breng gezamenlijk het 'systeem' in beeld, verplaats je in de rol en positie van de medewerkers daarin en stem je boodschap daarop af. Gebruik de eigen communicatieafdelingen daarbij!

6 Literatuur

- Lieselotte Nalis/Frodo Bosman, "Grip op V&T kosten" (powerpoint), Projectmanagementbureau Amsterdam, 2022;
- Edgar H. Schein, Peter Schein, 'Organisational Culture and Leadership', 1985;
- Jaap Boonstra, Veranderingen in het denken over cultuurverandering, (2013)
- Marcel Veenswijk, syllabus 'Cultuur en verandering in complexe projecten', 22 september 2022
- Leon De Caluwé en Hans Vermaak, 'Leren veranderen', 1999;
- Chris Argyris, Double loop learning in organisations, 1977;
- Chris Argyris & Donald Schön, "Organisational learning", 1978;
- Karel van Wijngaarden in 'management summary' over: Edgar Schein Organisational Culture and Leadership; Internet paper;
- Peter Senge, "The Fifth Discipline. The art and practise of the learning organization", 1990;
- Wytze Brandsma e.a., AT Osborne, Kosten en omvang van projectorganisaties, 2017;
- Arjan van Dam, De kunst van het falen, 2009;

Bijlage: stappen Interventieonderzoek

Het interventie onderzoek dat ik wil uitvoeren heeft tot doel uiteindelijk een (aanzet tot) verandering tot stand te brengen, waarbij er wederzijds tussen de betrokken diensten in Amsterdam en de medewerkers een andere manier van samenwerken ontstaat. Een manier waarbij leren van elkaar en kennis uitwisselen centraler staat, en er vanuit de medewerkers zelf meer energie moet ontstaan om verstandig om te gaan met de kosten van Voorbereiding en Toezicht. Dat moet dan vervolgens leiden tot het verstommen van de discussie over de hoogte van de V&T kosten die nu vruchteloos keer op keer wordt gevoerd. Of dat ook werkelijk leidt tot een verlaging van de kosten van Voorbereiding en toezicht, valt vooraf niet te zeggen. Maar dat is ook niet heeft hoofddoel, er blijkt vanzelf wat er uiteindelijk uitrolt omdat in deze aanpak de focus weggaat van .

Bij de gekozen veranderaanpak waarbij ronde tafelgesprekken worden georganiseerd, spelen in ieder stap de volgende 5 vragen steeds een rol:

- waarom veranderen?

De aanleiding en wat maakt dat verandering nodig, wenselijk of zinvol is.

- Waartoe veranderen?

Gaat over het doel, de koers of richting van de verandering. Het antwoord geeft aan wat kan worden bereikt of wordt nagestreefd.

- Wat veranderen?

Gaat over de wijzigingen die nodig zijn in de organisatie. Het antwoord geeft aan wat er moet gebeuren om de gewenste situatie te bereiken.

- Hoe veranderen?

Gaat over de aanpak en inrichting van het veranderingsproces. Het traject van heden naar de toekomst. Het antwoord geeft inzicht in de manier van sturing en realisatie, planning en interventies.

- Wie veranderen?

Gaat over de mensen die betrokken zijn, over hun beleving van de huidige situatie en hun toekomstige ambities. Het antwoord geeft aan wat de veranderingen voor hen persoonlijk betekenen en wie welke rol speelt.

- De aanpak ziet er als volgt uit:

Stap 1: interviews.

Deze stap is hierboven al uitvoerig beschreven, daarom is hier geen nadere uitleg nodig (zie verlag interviews, bijlage 2, volgt)

Stap 2: bespreken verslag van de interviews met groep gemotiveerde Managers (Ronde tafelgesprek 1), 15 mei 2023.

In deze sessie met ca 6 (betrokken) medewerkers uit verschillende diensten staat centraal de vraag om na lezing van het Interviewverslag mee te denken en te adviseren over de vraag hoe een aanzet gegeven kan worden tot een organische verandering.

Besproken worden vragen als:

- Waar zitten aanknopingspunten voor verandering die energie opleveren?
- Op welke manier te komen tot een aantrekkelijke visie hoe verandering een betere toekomst kan leveren?
- Wat zijn de eerste stappen om die visie te realiseren?

Ik vraag de deelnemers na de gespreks-/discussieronde om individueel minimaal 1 advies over bovenstaande vragen aan mij mee te geven. Ik gebruik de opbrengst voor rondetafelgesprek 2.

Stap 3: bespreken uitkomsten op directieniveau met 3 directies (= rondetafelgesprek 2)

Sessie op 22 mei 2023, met 4 (adjunct-) directieleden van resp. G&O, IB, R&D en PMB

Centraal staan de vragen:

- herkennen de directieleden zich in wat uit de interviews naar voren komt?
- Onderschrijven de directies dat een andere aanpak dan alleen een mechanische benadering en enkelslag leren nodig is, om daadwerkelijk tot gewenste verandering te komen? Steunen de directies het experiment om vanuit 'anders denken' de aanpak vorm te geven in plaats van alleen vanuit 'anders doen'?
- voelen zij zich gezamenlijk probleemeigenaar en willen zij een gezamenlijke benadering vormgeven?

Zo, nee, welke richting wil de directie op?

Zo ja, wat is de reactie op de adviezen van de medewerkers uit het 1^e ronde tafel gesprek vragen aan de directies? En welke eigen adviezen wil men daaraan toevoegen?

- welke ruimte geeft directie om managers ideeën uit te laten voeren? Steunen de directies de aanpak om in aanvulling op alle blauwe initiatieven, een meer groen/witte insteek te kiezen?

7 Inzichten (wat heeft het mij geleerd)?

De belangrijkste inzichten die de kwestie mij heeft opgeleverd, zijn:

- Een vraagstuk op een andere manier benaderen, en daarbij gebruik maken van inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur, geeft echt nieuwe openingen en inzichten! Waar ik enkele jaren geleden tot het kamp behoorde dat kritiek had op het Ingenieursbureau, ben ik daar in de afgelopen periode anders tegenaan gaan kijken. Of vooral: heb ik meer oog gekregen voor het verhaal vanuit het Ingenieursbureau, dat onvoldoende gehoord wordt. De opdracht deze paper te schrijven vanuit het Kernprogramma heeft er sterk aan bijgedragen om het totaal te zien en in beeld te brengen, de verschillende gezichtspunten en meningen. Met de overtuiging dat daar de basis ligt om in de organisaties de samenwerking meer vorm te geven.
- Tweede dat mij echt geholpen heeft om "open te luisteren" - niet vooringenomen - is het opnemen van de 13 interviews geweest en deze terugluisteren en zoveel mogelijk uitschrijven. Tijdens de interviews gaat toch ongemerkt een deel van de aandacht en energie naar het gaande houden van het gesprek, en soms leidt dat af door gedachten als: hij/zij geeft geen antwoord op gestelde vraag, hoe krijg ik alsnog het antwoord op die vraag? Dan is er onvoldoende focus op de boodschap die de ander brengt, wat wil diegene precies zeggen? Achteraf terugluisterend kon ik mij volledig richten op wat de geïnterviewde over wilde brengen, en dat levert scherper inzicht op wat iemand bedoeld te zeggen en ook extra waardering voor de inbreng. Achteraf had ik: wat zeggen toch veel mensen in de interviews hele waardevolle dingen!