

TNO Bouw en Ondergrond

CONFIDENTIEEL

Bouw

Van Mourik Broekmanweg 6
Postbus 49
2600 AA Delft

www.tno.nl

T +31 15 276 30 00
F +31 15 276 30 10
info-BenO@tno.nl

TNO-rapport

Evaluatie Drie Fysieke Projecten in Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer

Datum	24 april 2009
Auteur(s)	Michiel Brouwer Helma Luiten Mario Willems
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Stadsdeel Oost- Watergraafsmeer
Projectnummer	034.76152
Rubricering rapport	Confidentieel
Titel	Confidentieel
Samenvatting	Confidentieel
Rapporttekst	Confidentieel
Bijlagen	
Aantal pagina's	64 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2009 TNO

CONFIDENTIEEL

Managementuittreksel

Titel :
Auteur(s) : Michiel Brouwer
Helma Luiten
Mario Willems
Datum : 24 april 2009
Opdrachtnr. :
Rapportnr. :

De Rekenkamercommissie van het Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer heeft TNO gevraagd drie fysieke projecten door te lichten op hun procesgang. De drie onderzochte projecten zijn: Herinrichting Archimedesweg (2003-2006); Sloop/nieuwbouw Multifunctioneel Centrum Joubertstraat (1998 – heden) en Sanering en Herontwikkeling Polderweggebied (1990-heden),

TNO heeft dit onderzoek uitgevoerd met de nadruk op het lerend effect voor de organisatie. TNO deelt de overtuiging van de Rekenkamercommissie dat een dergelijk evaluatief onderzoek vooral moet kijken naar de toekomst. Dit heeft zijn weerslag op de vorm van het onderzoek. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd rond interviews met betrokkenen van de projecten, waarin hun opinie over en interpretatie van het gebeurde centraal staan. Respondenten is aangegeven dat het onderzoek niet gericht is op afrekening maar op leren voor de toekomst. Dit is aangevuld met feitelijkheden uit documentenonderzoek. De conceptrapportage is in vertrouwen voor advies voorgelegd aan vijf externen, te weten drie wetenschappelijk onderzoekers op het gebied van organisatiekunde en risicomangement en twee bestuurders uit G4-gemeenten. Zij hebben kunnen aangeven op welke punten het hier een generiek beeld betreft of specifiek is voor het stadsdeel.

De drie onderzochte projecten verschillen sterk van karakter. Niet alleen de opzet, maar ook de procesgang en (afwijking van het gewenste) resultaat vertonen grote verschillen.

Bij de herinrichting Archimedesweg is sprake van een redelijk ‘standaard’ herprofilering die tot veel discussie kan leiden. Een aantal ingrediënten zorgt ervoor dat al op voorhand met meer dan gemiddelde belangstelling het project gevolgd wordt:

- Op de herprofilering van het gebied wordt al de nodige tijd gewacht.
- De herprofilering betreft een centraal deel van het stadsdeel en stremt een aantal belangrijke wegen.
- Een aantal deelraadsleden woont in het plangebied, is daarmee ook belanghebbende en heeft een sterke voorkeur voor bepaalde oplossingen.
- Er bestaat een politieke spanning tussen aanvankelijke portefeuillehouder (Groen Links) en oppositie (Meerbelangen).

Het project loopt aanzienlijk uit door politieke discussie in de voorbereiding en technische complicaties met de (tegelijktijd geplande) vervanging van de riolering. Na oplevering worden hoge kosten gemaakt door het doorvoeren van allerlei door bewoners verzochte aanpassingen.

De sloop/nieuwbouw Multifunctioneelcentrum Joubertstraat betreft een langlopend proces beginnend bij herinrichting van een plein tot de huidige bouw van een multifunctioneel centrum. De projectleiding heeft langs diverse politieke en

maatschappelijke klippen voortdurend de kansen gezien het project verder te laten lopen. Keerzijde van deze wendbaarheid is dat de oorspronkelijke doelstelling (verminderen van overlast door jongeren) van het project uit beeld is verdwenen. Door diverse externe politieke en maatschappelijke ontwikkelingen heeft het project een aantal malen pas op de plaats gemaakt. Het aanwenden van overheidsmiddelen voor de realisatie van gebiedsruimten was een van de belangrijkste discussiepunten.

De sanering en herontwikkeling van het Polderweggebied is een buitengewoon groot en ingewikkeld project. Hierin hebben de Centrale Stad en het Stadsdeel een op papier gescheiden rol. In praktijk zijn deze rollen echter ondeelbaar gebleken. De kern van de ernst van de financiële overschrijdingen van de grondexploitatie (GreX) ligt ten eerste in de beslissing om de sanering gekoppeld met de bouw uit te voeren, maar deze financieel en qua verantwoordelijkheid te scheiden tussen Centrale stad en Stadsdeel. Ten tweede is de risicoparagraaf uit het saneringsbesluit 2004 nooit financieel vertaald. Ten derde zijn de onderhandelingen met marktpartijen in 2005 gevoerd op basis van een optimistische GreX en op basis van een 'bouwveloppe'-afspraken.

De aard van de drie onderzochte projecten en de aard van de geconstateerde problemen zijn zo divers, dat geen eenduidig beeld over structurele problemen in de organisatie ontstaat. Toch zijn er generieke lessen te trekken uit deze drie projecten.

Generieke Leerervaringen

- Deelraad kan haar initiërende rol meer kwalitatieve inhoud geven, wanneer zij beter onderbouwde projectvoorstellen krijgt aangeleverd;
- Projecten moeten bij de start en bij nieuwe fasen specifiekere worden voorgelegd aan de deelraad met expliciete aandacht voor de functionele eisen die zij aan het eindresultaat stellen, de ingeschatte risico's en financiële dekking;
 - Bij het begin van projecten moet door de deelraad vast worden gesteld wat er uiteindelijk moet worden opgeleverd, beschreven in functionele bewoordingen;
 - Bij het begin van projecten moet duidelijk vast worden gesteld wat de belangrijkste maatschappelijke, technische en juridische onzekerheden zijn die deze resultaats-eisen onder druk zetten. Men moet komen met een inschatting van de gevolgen in imago, tijd en geld en een beheersvoorstel hiervoor;
 - Er zouden geen voorstellen moeten worden ge-accepteerd waar geen financiële dekking voor is;

Risicomanagement

- Systematisch toepassen van risicomanagement in de projecten als standaardonderdeel van goed projectmanagement.
 - Nieuwe projectvoorstellen en projectvoortgangsrapportages aan bestuur en raad dienen vergezeld te gaan van een risicoparagraaf, waarin onzekerheden tav het te bereiken doel worden geformuleerd en altijd vergezeld te gaan van een financiële dekking;
 - op korte termijn systematisch risicoanalyses uit te laten voeren voor alle grote fysieke projecten binnen het stadsdeel;
 - op middellange termijn systematisch risicomanagement in te voeren als aanvulling op aanwezig projectmanagement, te beginnen bij organisatieonderdelen die daarvoor al het best geoccupeerd zijn, te weten de sector Wonen en Werken en Concern.
 - Op langere termijn systematisch risicomanagement uit te voeren voor alle projecten die binnen het stadsdeel spelen.

Verwachtingsmanagement

- Verwachtingsmanagement, zowel naar raad als naar bewoners, kan de voortgang en kwaliteit van projecten ten goede komen.
- Communicatie met bewoners, ten minste door hen te informeren, ofwel volgens gewone inspraak maar liever nog in overleg in een vroeg stadium, biedt kans om overlast voor bewoners tijdens de uitvoering te beperken (en dus klachten te verminderen). Het kan ook zorgen voor inbreng van lokale kennis in planvorming en uitvoering. Dit kan voorkomen dat projecten later vertraging oplopen, of alsnog aan 'reparaties' moeten doen om bewoners tegemoet te komen..
- Politieke strijd hoort bij dit soort projecten en levert dilemma's die ook van tevoren al ingeschat kunnen worden.

Projectorganisatie

- Alle fysieke projecten moeten onder leiding vallen van een stadsdeelprojectbureau dat is gespecialiseerd in het uitvoeren, controleren en rapporteren van projecten; De integraliteit moet hierbij worden bewaakt: er moet coalitie zijn van verschillende sectoren zodat bijvoorbeeld een goede balans wordt gevonden tussen aandacht voor 'stenen' en aandacht 'mensen'.
- Er moeten meer projectleiders aan worden genomen binnen het stadsdeel om kennis en ervaring vast te kunnen houden in de organisatie van het stadsdeel; Uitwisseling van kennis en ervaring met soortgelijke projecten in andere stadsdelen.
- De verhouding tussen stadsdeel en centrale stad verdient expliciete aandacht. Bij projecten moet een bestuursovereenkomst worden gesloten waarin rollen, risico's en verantwoordelijkheden worden vastgelegd.
- Binnen grote fysieke samenwerkingsprojecten met de Centrale stad en particuliere partijen moeten duidelijke afspraken worden gemaakt met centrale stad over de financiële en kwalitatieve verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raden, de onderlinge informatie-uitwisseling en het te voeren risicomangement binnen het project.
- Bij het inhuren van externe experts (zeker in planvorming) is de link met de lokale situatie niet altijd goed gelegd. Dit is een bekend verschijnsel in de planvorming. Hierdoor kunnen fouten in de aannamen van het onderzoek sluipen, die later zeer storend kunnen zijn in het proces, of die (terecht) aanleiding kunnen zijn voor de raad of bewoners om nieuw onderzoek aan te vragen.
- Deelraad, Bestuur en ambtelijke organisatie moeten zich bewuster zijn van hun eigen specifieke rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en die van de anderen. Dit verheldert de onderlinge verhouding en het vertrouwen in eigen kunnen en vergroot daarmee het onderling vertrouwen.

Inhoudsopgave

	Managementuittreksel.....	2
1	Inleiding.....	6
2	Onderzoeksvraag	7
2.1	Vraag.....	7
2.2	Methode	7
2.3	Achtergrond Learning History.....	8
3	Learning Historie Archimedesweg.....	9
3.1	Inleiding.....	9
3.2	Het project in chronologische volgorde.....	9
3.3	Beschouwingen.....	15
3.4	Conclusies Archimedesweg.....	19
4	Learning Historie Joubertstraat.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Het project in chronologische volgorde.....	21
4.3	Beschouwingen.....	30
4.4	Conclusies Joubertstraat	35
5	Learning Historie Polderweggebied	38
5.1	Inleiding.....	38
5.2	Het project in chronologische volgorde.....	39
5.3	Beschouwingen.....	48
5.4	Conclusies Polderweggebied	51
6	Beschouwingen, Conclusies en Aanbevelingen.....	57
6.1	Beschouwingen en conclusies.....	57
6.2	Generieke leerervaringen	60
7	BIJLAGE 1 : Tijdsas Polderweggebied	63

1 Inleiding

Eind vorig jaar heeft de rekenkamercommissie van de stadsdeelraad TNO gevraagd een evaluatie en leertraject op te zetten rond een aantal grote fysieke projecten in het stadsdeel. De raad van het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer is de laatste tijd geconfronteerd met vragen over de kwaliteit van fysieke projecten in het stadsdeel. De rekenkamercommissie benadrukt dat het onderzoek bedoeld is als een leerproces voor de stadsdeelraad.

De keuze is daarbij gevallen op de projecten Herontwikkeling Polderweggebied, Gemeenschapsvoorziening Joubertstraat en de reconstructie Archimedeslaan/Galileïplantsoen. In dit onderzoek wordt aandacht geschonken aan (met name) de procesgang van het project, de besluitmomenten en het bereiken van de doelen. In het leertraject is aandacht besteed aan uw ervaringen en leerpunten, om deze te delen met collega's en te spiegelen aan externe ervaringen.

Dit onderzoek valt voor TNO in een groter verband: TNO en Deltares werken samen in een onderzoek naar de 'hurdles and conditions' bij het toepassen van risicomanagement in gemeentelijke organisaties. Wij willen daarmee gemeenten helpen leren bij het voorkomen en omzeilen van problemen bij het toepassen van goed projectmanagement en risicomanagement.

2 Onderzoeksvraag

2.1 Vraag

Er zijn in het recente verleden meerder (grote) projecten in het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, geweest die aanleiding hebben gegeven tot nadere vragen over de kwaliteit van de projecten.

In onderhavig onderzoek staat de vraag centraal: Wat kan de gemeentelijke organisatie (Rekenkamercommissie, Deelraad, Bestuur en ambtelijke organisatie) leren van de procesgang van grote projecten.

Deelvragen daarbij zijn:

- Hoe wordt de voorbereiding van grote projecten gedaan?
- Is er sprake geweest van budgetoverschrijdingen, vertragingen en miscommunicatie en waardoor zijn deze veroorzaakt?
- Hoe zijn de risico's bepaald en beoordeeld? Welke vorm van risicomanagement wordt er gehanteerd?
- Hoe kan het huidige beleid voor grote projecten worden geregeld opdat afbreukrisico's optimaal worden gemanaged?

2.2 Methode

TNO heeft gekozen voor een evaluatief en lerend onderzoek. Uit de opdrachtvraag blijkt een nadruk op het inschatten van risico's in het bouwproces vanaf een vroege planfase en vervolgens het beheersbaar, communiceerbaar houden van deze risico's, zodanig dat deelraad en dagelijks bestuur hierover duidelijkheid hebben en houden en tijdig de juiste sturingsmogelijkheden hebben.

Wij hebben daarom de nadruk in het onderzoek gelegd op het gevoerde project- en risicomanagement in de drie fysieke projecten, gekoppeld aan de organisatorische inbedding van de projecten inclusief actoren en genomen besluiten.

De evaluatie doet daarom geen normatieve uitspraken over specifieke acties die in de projecten zijn gedaan. TNO beschrijft generieke manieren van handelen inclusief specifieke verbeterpunten.

Voor de evaluatie is de methode 'Learning History' ingezet. Een learning history is een document dat een bepaald veranderingstraject beschrijft waar de gehele organisatie van kan leren. De meer feitelijke gebeurtenissen zijn telkens over de gehele breedte van het blad beschreven. Het perspectief van de verschillende betrokkenen op de gebeurtenissen is weergegeven in de vorm van citaten in de rechterkolom. In de linkerkolom staan cursief reflecterende en toelichtende opmerkingen en observaties vermeld, die naar aanleiding van het verhaal door de onderzoekers zijn benoemd.

Voor het schrijven van de Learning History is hier gebruik gemaakt van documentenonderzoek (raadsverslagen, memo's, nieuwsbrieven, raadsbesluiten) en interviews met direct betrokkenen. Dit document is na goedkeuring van de

opdrachtgever voorgelegd aan een aantal experts op gebied van risicomangement en grote projecten: te weten drie wetenschappelijk onderzoekers op het gebied van organisatiekunde en risicomangement en twee bestuurders uit G4-gemeenten.

2.3 Achtergrond Learning History

Het concept 'learning history' is ontwikkeld door onderzoekers van het Amerikaanse onderzoeksinstituut MIT (Kleiner & Roth, 1997). Een learning history is een manier om organisaties te laten leren van ervaringen en gevolgen van de eigen leer- en verandertrajecten. Het is een manier om leerervaringen vast te leggen. Kenmerkend voor een *learning history* is dat niet alleen de les die uit een ervaring is getrokken wordt verteld, maar ook de ervaring zelf en de context waarbinnen deze werd verkregen. Op die manier zijn context-specifieke inzichten overzetbaar te maken naar een andere setting.

Learning histories kunnen we zien als een variatie op een aloud thema, het vertellen van verhalen zoals dat vroeger veel gebeurde 'ter lering ende vermaeck'. Deze verhaalvorm maakt het mogelijk lessen van individuen voor anderen toegankelijk te maken. In een verhaal kunnen mensen zich herkennen, zich bevestigd voelen en daardoor onbewuste kennis expliciet maken. Tegelijkertijd biedt een verhaal van een ander ook toegang tot nieuwe patronen en nieuwe dimensies van bewustzijn.

Een learning history heeft meer zeggingskracht dan de gebruikelijke puntsgewijze lijstjes met leerervaringen, die vaak in de sfeer van 'open-deur-constatering' komen te liggen (bijv: bij een project dien je goed af te wegen welke partijen je zult betrekken'). Hierdoor wordt het bespreken van een learning history door anderen die niet betrokken zijn bij het project ook zinvol.

3 Learning Historie Archimedesweg

3.1 Inleiding

De Herprofilering van de Archimedesweg – Galileiplantsoen en wethouder Frankelaan staat reeds lange tijd op de agenda. De betreffende straten vormen een belangrijke centrale doorgaande route door het stadsdeel. Een belangrijke doelstelling van de herprofilering is het vergroten van de verkeersveiligheid. De herprofilering geschiedt daarom volgens de principes van *Duurzaam Veilig*.

Belangrijke aanpassingen die men aangaande veiligheid wil doen zijn onder andere: aanleg van vrijliggende fietspaden en uitritconstructies, verbreding van oversteekhevels en de aanleg van een fietsoversteek. De herprofilering heeft ook consequenties voor het aantal parkeerplaatsen doordat op een aantal plaatsen ‘schuinparkeren’ wordt verruild voor langsparkeren.

Tegelijkertijd wordt ook de aanwezige riolering vernieuwd door Waternet.

De eerste plannen voor de herprofilering zijn ruim voor 2003 aanwezig. Het project is op dit moment (sept. 2008) al geruime tijd afgerond.

De hieronder beschreven learning history geeft een weergave van de historie van het project, afgewisseld met interpretaties van de betrokkenen. Hierbij staan in de rechterkolom de percepties van de betrokkenen en in de linkerkolom reflectieve vragen of opmerkingen van de schrijvers.

In het daaropvolgende hoofdstuk worden enkele algemene opmerkingen en leerervaringen beschreven aan de hand van interpretaties van betrokkenen.

3.2 Het project in chronologische volgorde

Bestuurder 2:
Logisch dat het lang duurt: de projecten zijn ingrijpend voor de buurt, doe je vaak voor een langere periode (10 jaar of meer), zijn gemoeid met grote investeringen vanuit meerdere bronnen, vele belanghebbenden en niemand die echt ‘de leiding’ gegund wordt.

Raadslid 1:
op dit voorstel is lang gewacht. Al vanaf 1995 wordt om herprofilering gevraagd, met name vanwege het creëren van veiliger schoolroutes.

Eind 2003/begin 2004

Eind 2003, begin 2004 wordt door de Dienst Stadsdeelwerken een eerste schets gemaakt voor de herprofilering van de Archimedesweg – Galileiplantsoen en wethouder Frankelaan volgens de principes van Duurzaam veilig. Dit voorstel wordt voorgelegd aan de Raadscommissie Financiën, Beheer en inrichting openbare ruimte, Verkeer & Milieu.

Bestuurder 2:
Dit is niet meer dan logisch en gevolg van het sublokale bestuur

Sectorhoofd:
Toen begon eigenlijk het circus in dit project. Omdat er in de deelraad een aantal commissieleden zelf ideeën had en zei: waarom

waardoor er sneller persoonlijke relaties zijn met voorliggende en diverse casussen en personen. Soms heet dit ook burgernabij bestuur.

doe je geen rotonde. Dat is goed, daar heb je juist ook zulke commissies voor.

Door de fractie Meerbelangen wordt een alternatief voorstel uitgewerkt waarin voor het belangrijkste kruispunt een rotonde wordt gekozen en waarbij ook minder parkeerplaatsen verloren gaan. Een belangrijk probleem voor het realiseren van een rotonde ligt bij het Gemeentelijk Vervoersbedrijf. Zij stellen specifieke eisen aan de routes waar hun bussen overheen moeten. In het onderzoeken van verschillende opties voor een rotonde gaat veel tijd zitten.

Projectleider:

"De vraag voor een rotonde is toen serieus onderzocht door Oranjewoud." Conclusie was dat er te weinig ruimte was voor een rotonde. Dat is teruggerapporteerd aan de raadsleden.

Wetenschapper 1
Dit is misschien uitzonderlijk in Oost/Watergraafmeer maar voor veel andere projecten is dit in deze fase niet uitzonderlijk. Vaak ligt er een politiek meningsverschil achter het opperen van een nieuwe optie die daarna verder wordt onderzocht. Bovendien kan dit ook een tunnelvisie in de oplossingen in een te vroeg stadium voorkomen. Geert Teisman bepleit om variëteit in de oplossingen langer te handhaven om de kwaliteit van het besluit en de oplossing te verhogen (Teisman 1997).

We zijn tussen de 6 en 9 maanden uit de tijd gelopen in de periode van te komen van een goed ontwerp naar een bestek. Dat is vrij uitzonderlijk. Het belangrijkste probleem was de rotonde. Maar die kon onder andere niet omdat de bus daarover heen moest. Daar gaan wij echter niet over als stadsdeel. Het vervoersbedrijf stelt eisen hoe breed de weg moet zijn, hoe scherp de bochten, etc. In die afstemming is veel tijd gaan zitten. Eerst naar de raad met idee, toen aanpassen ontwerp, toen naar collega-ambtenaren: Kan dit, Nee, kan niet, toen weer aanpassen, terug naar de deelraad, etc. dat is toen een aantal keren heen en weer gegaan.

Uiteindelijk is er geen rotonde gekomen en ligt het definitieve ontwerp vrij dicht bij het oorspronkelijke ontwerp. Vandaar wellicht ook het verwijt dat we de optie rotonde niet serieus onderzocht hebben. Ons maakt het echter niet uit of we nu een rotonde of niet aanleggen.

Op dat moment ontstaat er discussie over het gedane onderzoek en geven enige Raadsleden aan zich onder druk gezet te voelen door de besluitvorming.

*Portefeuillehouder 1 (in raadsvergadering 7 juni 2004):
Vanuit de centrale stad ligt er de eis om voor eind 2004 het project in uitvoering te hebben, op straffe van inhouding van een bedrag van €300.000. Conclusie blijft dat langer uitstel onverantwoorde risico's met zich meebrengt.*

Wetenschapper 1
Creëren van tijdsdruk om beslissing te versnellen is een beproefde methode en komt veel plaatsen in openbaar bestuur voor.

Raadslid:

Ten tweede is de raad op onheuse wijze onder tijdsdruk gezet. Het DB heeft de subsidiegelden waarover nu moet worden beslist al in 2002 aangevraagd. Het gaat niet aan uitwerkingsplannen zo laat te presenteren dat de raad nauwelijks meer keus heeft. Navraag bij o.a. de centrale stad heeft opgeleverd dat een maand uitstel nog wel kan.

Wetenschapper 1
De strijd om interpretatie van feiten is ook een

Sectorhoofd:

Dat is toen uitgezocht en toen werd het een beetje onvriendelijk want een deel van de commissie kreeg het idee dat wij dat helemaal niet serieus

bekende strategie om de politieke strijd verder te voeren *hadden onderzocht. Ik denk echter van wel.*

Opvallend aan de discussie in de Raadscommissie is het hoge detailniveau waarop de discussie wordt gevoerd. In de commissievergadering wordt gedetailleerd ingegaan op de verschillende onderdelen van het plan.

Een van de raadsleden van Meerbelangen geeft in de Raadsvergadering aan dat de gepresenteerde voorstellen een hoog tekentafelgehalte hebben en dat de opstellers zich naar alle waarschijnlijkheid weinig rekenschap hebben gegeven van wat er in de dagelijkse praktijk gebeurt. Projectleider 2 heeft dezelfde mening.

Wetenschapper 1
Hoe komt het dat die fouten in de planvorming er niet uitgehaald worden? Ook dit is niet uniek voor dit project.

Projectleider 2:
Het plan was "nogal standaard ge-engineerd". In het plan zat weinig toewijding, er was nauwelijks ingegaan op de plaatselijke bijzonderheden. Dat zie je heel vaak, niet alleen hier: ingenieursbureau's zijn alleen nog maar tekenfabrieken. De externe partijen die het ontwerp maken en uitwerken komen nauwelijks ter plaatse, dat past niet binnen hun krappe budgetten. Ze kennen de situatie niet goed. Daardoor ontstaan grote fouten in de ontwerpen, die dan tijdens de uitvoering opgelost moeten worden. Zelf ben ik toen die straat twee dagen door gaan lopen en heb alles wat er aanwezig was aangetekend in de ontwerptekening.

Uiteindelijk wordt het oorspronkelijke voorstel met daarin een aantal wijzingen uit het Meerbelangen alternatief door de Raad aangenomen en wordt het plan in de inspraak gebracht door projectleider 1. Projectleider 2 neemt later de werkzaamheden over maar is toevallig ook op die inspraakavond aanwezig.

TNO:
Waarom is die vervolgbijeenkomst nooit gehouden?

Projectleider 2:
Op de inspraakavond is er toegezegd dat er een vervolgbijeenkomst zou komen waarin de planning en fasering zou worden uitgelegd. "Die bijeenkomst is er nooit gekomen." Volgens de formele route is deze inspraak verwerkt, voorgelegd aan de raadscommissie en is het plan vastgesteld door de raad. Maar er heeft voor de uitvoering nooit meer overleg plaatsgevonden met de bewoners. "Er is vooraf nooit overleg geweest met winkeliers over de moeilijke bereikbaarheid tijdens de uitvoering."

Najaar 2005 Uitvoering

Op het moment dat projectleider 2 in het najaar van 2005 het project overneemt kan de uitvoering beginnen. De uitvoering begint aanzienlijk later dan aanvankelijk beoogd. Men was aanvankelijk van plan om in het voorjaar van 2004 met de uitvoering te beginnen.

Projectleider 2 begint op een moment dat alle contracten voor de uitvoering al gesloten zijn en wordt direct geconfronteerd met een aantal lastige zaken.

Wetenschapper 1
Is het gebruikelijk in dit stadsdeel om projectleiders te wisselen als planvorming beëindigd is en uitvoering begint? Hier ligt mogelijk verbeterpunt: geen knip in projectleiding maken tussen twee fasen.

Projectleider 2:

Dit is een lastig project: het speelt zich af over een lang traject, het duurt lang en het speelt zich af midden in een woonwijk. En dat betekent dat je veel overlast veroorzaakt. En dat betekent dat je daarop een strakke toezichthouder moet hebben. En dat gebeurde hier niet.

Ik schrok van de partij die directievoering ging doen. Ik kende ze, ze hadden weinig ervaring met dit soort grote werken. [...] Daarbij kwam dat er twee dagen toezicht per week was. Dat is voor een dergelijk binnenstedelijk project volstrekt onvoldoende.

De twee dagen toezicht zijn een eis in de aanbesteding. Een bureau dat projectleider 2 op het oog had, wilde geen offerte uitbrengen, omdat ze vonden dat twee dagen per week te weinig was.

Wetenschapper 3:
Er is tegenwoordig veel meer ervaring in werken die niet alleen op prijs worden aanbesteed. (EMVI)

Projectleider 2:

Er is gekozen op prijs, niet op kwaliteit.

Een belangrijke complicerende factor voor het project is dat tegelijkertijd ook het riool moest worden vervangen. De vervanging van het riool geschiedt onder verantwoordelijkheid van Waternet een van de gemeentelijke diensten. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor de herprofilering. De herprofilering begint logischerwijs na de werkzaamheden van Waternet en is daarom afhankelijk van het tempo van die werkzaamheden. De werkzaamheden aan het riool en de werkzaamheden voor de inrichting hebben allebei hun eigen aannemer.

Wetenschapper 1
Wie is de aangewezen instantie om dit samenwerken te regelen. Kan Stadsdeelwerken dat zelf regelen?.

Projectleider 2:

Daarmee zat je dus met twee aannemers, twee projectleiders, twee directievoerders, die allemaal moesten wachten bij vertraging. Bijkomend probleem voor het stadsdeel is, dat bij problemen in de uitvoering van het riool het stadsdeel wordt gebeld. Terwijl de projectleider formeel niets te zeggen heeft over die werkzaamheden.

Je moet dat in het vervolg samen in een bestek stoppen. Er moet veel gebeuren in een kleine ruimte, dat moet je met zo min mogelijk partijen doen. Dan voorkom je dat men naar elkaar gaat wijzen. Ik heb geen idee waarom dat hier niet gebeurd is.

Wetenschapper 1:
Is er een model denkbaar dat die kosten als coalitie worden gedeeld?

Sectorhoofd:

Het bijzondere is dat er (in Amsterdam) geen sprake is van één opdrachtgever. Iedere dienst is zijn eigen opdrachtgever, je opereert eigenlijk als een coalitie. Je maakt van tevoren afspraken en daar spreek je elkaar op aan. Het is niet zo dat je sancties hebt. Als mijn onderaannemer uitloopt doordat een ander uitloopt, komen die kosten bij mij terecht.

De werkzaamheden aan de riolering lopen uit. Waternet komt nogal wat problemen tegen met de oude riolering. De grond eromheen kan niet verder verdicht worden. Daardoor kan de eigenlijke herprofilering later beginnen dan gepland. Dat brengt aanzienlijke kosten met zich mee omdat er wel al contracten met aannemers zijn gesloten die dan nog niet kunnen beginnen.

In deze periode overlijdt ook een bewoner van het stadsdeel woonachtig aan een opengebroken stuk weg. De gemeente wordt door de zoon en de vrouw van de overledene verantwoordelijk gesteld omdat de ambulance er niet op tijd zou zijn. Achteraf blijkt uit tijdmetingen dat de ambulance binnen de tijd was. Maar door dit voorval ontstaat de nodige maatschappelijke onrust.

Sectorhoofd:

Ik begrijp natuurlijk wel hoe dat gaat, als het om mijn vader zou gaan zou ik ook zeggen: als jullie er niet geweest waren dan was de ambulance er nog sneller geweest.

Voorjaar 2006

Tijdens de uitvoering komen er de nodige klachten van bewoners binnen. Bewoners willen bijvoorbeeld een stoplicht bij één van de oversteekplaatsen.

Projectleider 2:

Dat is normaal bij uitvoering. Het is moeilijk voor bewoners aan de hand van een tekening een goed beeld te krijgen wat er gaat veranderen. Als er dan wordt gestart met de uitvoer, komen pas de echte vragen. Maar hier was het meer dan gemiddeld. Dit heeft geleid tot diverse aanpassingen in het ontwerp tijdens de uitvoer.

Projectleider 2:

Het toezicht bleek in de praktijk te weinig en niet accuraat te gebeuren. Dit leidde tot veel klachten uit de buurt. Dat betekende dat veel van het werk bij de gemeentelijke projectleiding, kwam te liggen. Dat verklaart voor een deel de financiële overschrijdingen.

Medio 2006 Oplevering van het herprofileringsproject

Voor de zomer van 2006 wordt het project opgeleverd. Er zijn echter nog diverse zaken waar bewoners en raadsleden niet tevreden over zijn. Daarom organiseert Meerbelangen gezamenlijk met portefeuillehouder Ceha in juli 2006 een buurtschouw waarin bewoners uitgenodigd worden om aan te geven welke verbeterpunten zij nog zien. Daar komt een groot aantal mogelijke aanpassingen uit naar voren. Buurtbewoners willen onder andere fietsenrekken geplaatst zien, de veiligheidssituatie rond één van de oversteekplaatsen aangepast zien, etc..

Wetenschapper 1:

Ook dit is een reden om vaak al bewonersoverleg van te voren in te plannen: vaak minder kosten doordat al veel wensen wel begroot kunnen worden. Bewoners hebben vaak betere situationele kennis.

Sectorhoofd:

Toen zei de Raad: Luister je hebt die mensen nu al zo lang geplaagd. Als ze redelijke wensen hebben, doe die dan ook maar. Het ging dan bijvoorbeeld om: straathoeken veranderen, parkeerplekken verplaatsen. Daar zijn we eigenlijk teveel in meegegaan

Bestuurder 2:

Een aardige complicerende factor is inderdaad als je je kwaliteitsbeeld vooraf niet gezamenlijk deelt (als deelraad, bestuur, bewoners, oudememers, etc.). Dan is het af en dan zijn we niet blij, want dat hadden we toch niet afgesproken?!

Door al deze aanpassingen wordt het project behoorlijk duurder dan aanvankelijk begroot. Een aantal van deze zaken wordt direct gerealiseerd een aantal van deze zaken werden pas enige tijd later gerealiseerd (fietsenrekken). Stadsdeelwerken kon deze dan in hun reguliere programma buiten het projectbudget om aanpakken .

Sectorhoofd:

Dat deden we om kosten te besparen. Maar als je mensen beloofd om iets aan te pakken, verwachten ze dat het meteen morgen is gedaan.

3.3 Beschouwingen

Bovenstaande is een chronologische weergave van de herprofilering van de Archimedesweg – Galileiplantsoen en wethouder Frankelaan. Uit de weergave volgt dat de realisatie van de herprofilering aanzienlijk meer tijd kostte dan verwacht. De belangrijkste factoren die daaraan bijdroegen waren:

- de langere voorbereiding vanwege onderzoek naar door de Raad aangedragen alternatieven en de politieke strijd die daaraan ten grondslag lag.
- de projectoverdracht aan een nieuwe projectleider tussen planvorming en uitvoering.
- het ontbreken van gedegen bewonersinspraak, overleg of een communicatieplan waardoor veel ongenoegen en oplossingen niet ingeschat en begroot konden worden omdat de zorgen en ideeën onbekend waren (bv over fietsenrekken, wensen mbt straathoeken, maar ook toegang voor hulpdiensten)
- de uitloop van het werk aan de riolering door Waternet en het ontbreken van afspraken over de te dragen kosten van deze vertragingen. Zou bij de coalitie van stadsdeel en centrale stad (en waternet) al van te voren afspraken over gemaakt kunnen worden
- de aanpassingen die tijdens en na de uitvoering nog zijn doorgevoerd

Doelen en wensen verschuiven vaak bij dit soort projecten. Ook zijn onvoorziene omstandigheden, zoals in dit geval de oude riolering, ook aan de orde van de dag.

Kosten

Bij deze langere realisatie horen ook hogere kosten. In de programma-afrekening 2006 van het stadsdeel wordt uitgegaan van totale meerkosten van € 458.000 voor uitvoeringsacties en ca € 107.000 voor noodzakelijke extra eigen uren en uren derden (hetgeen niet begroot was).

Daarbij wordt aangetekend dat binnen dit project voor ca. € 210.000 30-km maatregelen genomen zijn die eigenlijk thuishoorden binnen een tweetal andere projecten. Vanwege het feit dat de uitvoeringstijden van deze drie projecten niet synchroon liepen en een overboeking niet op tijd gedaan is worden deze kosten onder overschrijding genoemd. Daarnaast is er een kostenverhoging van ca. € 192.000 vanwege de lange voorbereiding, (aantal keren uitstel), verzoeken tot nader onderzoek vanuit de commissie en intensivering in directie en toezicht. Verder zijn er kosten gemaakt voor het weghalen en terugzetten van parkeermeters (€ 18.000) en zijn er extra verkeersmaatregelen genomen van € 38.000.

Lopende het project merkte projectleider 2 dat er extra geld nodig was, ten opzichte van de aangegane financiële verplichtingen. Projectleider 2 geeft aan dat over het algemeen in het stadsdeel geen heel duidelijke raming van de kosten wordt gemaakt. Er wordt ook geen strak projectplan gemaakt.

Projectleider 2:

Vraag: De deelraad heeft toch wel een bedrag vastgelegd?

In de voordracht aan de raad zit een raming van de kosten. Het probleem is dat ik wel wist wat dat bedrag is, maar niet hoe dat bedrag tot stand is gekomen. In dit geval was wel duidelijk hoe de raming was gedekt.

Vraag: Hoe krijg je het geld voor de overschrijdingen?

(Stap 1 red.) Soms overleg met beheerder: soms is er te schuiven van beheerkosten naar uitvoeringskosten.

Stap 2 is dat het sectorhoofd stadsdeelwerken en sectorhoofd financiën binnen de projectbudgetten nog schuiven.

Stap 3 is aanvraag van budget via voorjaars- of najaarsnota aan de stadsdeelraad.

In dit project heb ik in ieder geval van stap 1 en 2 gebruik gemaakt. Ik weet niet of ik ooit extra geld heb aangevraagd via de raad. Deze manier van werken is natuurlijk niet transparant, maar maakt het wel realiseerbaar. Ik begrijp dat dat voor de raad niet wenselijk is.

Ook dit komt in alle gemeenten waar projectleider 2 werkt voor.

Dus er is van tevoren wel een idee over de marges van overschrijdingen

Sectorhoofd:

De financiële risico's proberen we zoveel mogelijk via de begroting te regelen. Wij zijn überhaupt tevreden als wij binnen een marge van 9% plus of min blijven.

Algemene indruk

Uit de verschillende reacties van respondenten kan men opmaken dat het project niet zeer negatief wordt beoordeeld (zie hieronder).

In eerste instantie wordt de overlast die het project kan gaan veroorzaken niet geheel op waarde geschat. Er wordt daarom aanvankelijk slechts voor zeer beperkt toezicht gezorgd.

Wetenschapper 1:
Deze uitspraak duidt op politieke strijd die natuurlijk altijd voorkomt bij dit soort projecten.

Projectleider 2:

"Het was natuurlijk een project in de hol van de leeuw, voor het kantoor van Méérbelangen langs."

Sectorhoofd:

Volgens mij is dit project helemaal niet zo slecht gegaan.

Portefeuillehouder 2:

Dit project heeft heel erg lang geduurd. [...] Ik heb daarvan geleerd dat je dergelijke projecten moet opdelen in stukken, die één voor één worden aangepakt. Dat pas ik nu toe in een ander project. Ook heb ik de verplaatsing van een bloemenstal in de begroting laten opnemen.

Risico's

De belangrijkste risico's die voor dit project spelen zijn maatschappelijke risico's en financiële risico's. Voor beide type risico's zijn geen structurele managementmethoden aangetroffen. Dat wil niet zeggen dat niet naar deze risico's wordt gekeken, maar ze worden niet volgens structurele procedures in kaart gebracht, ingeschat, en gemonitord etc.

Projectleider 2:

Vraag: Is er voor dit project een risicoanalyse opgesteld?

Nee. Ik werk meestal met een BLVC-plan (bereikbaarheid-leefbaarheid-

veiligheid-communicatie), maar ook dat is hier niet opgesteld. Als dat was opgesteld had dat veel gescheeld. "Dat had je ook moeten communiceren van met de bewoners."

Twee grote risico's bij dit soort civiele projecten zijn het weer en de kabels en leidingen in de ondergrond.

Sectorhoofd Stadsdeelwerken:

Wat doe je nu in je rol als ambtelijk opdrachtgever aan risicomanagement Ik heb eigenlijk maar 2 risico's waar ik op let en dat zijn financiële risico's en maatschappelijke risico's. Daarbij hecht ik het meeste aan de laatste. Dat klinkt gek omdat we eigenlijk aan geld nooit gebrek hebben.

De effecten van maatschappelijke afbreuk hebben een veel grotere impact. Maatschappelijke afbreuk wil eigenlijk zeggen: Heeft de portefeuillehouder er last van? We bekijken die maatschappelijke risico's niet in een vast format met de projectleiders. We overleggen dat wel telkens in onderlinge overleggen: zijn er dingen die kunnen gaan spelen in dit project?

Organisatie – Interactie tussen Raad en Stadsdeelwerken

Ondervraagden maken een aantal interessante opmerkingen over de interactie tussen Raad en organisatie.

Sectorhoofd Stadsdeelwerken:

Los van het project vind ik wel dat de Raad veel meer zou kunnen sturen op resultaten van de organisatie. De Raad zou eigenlijk meer moeten aangeven. Deze effecten zouden we in onze periode willen bereiken en dan kan de organisatie zich daarop inrichten om die effecten te behalen. Nu is het veel meer zo dat de Raad ad hoc reageert op voorstellen die uit de organisatie komen.

De Raad gaat heel erg in de details van de uitvoering zitten en niet op de grote lijnen.

Ik zeg dat tegen iedereen. Ik zeg ook tegen de Raad je moet om een betere begroting vragen. Onze begroting is al een stuk beter (in de laatste 3 jaar), maar moet ook nog een stuk beter.

Krijg je ook direct vragen van Raadsleden?:

Ja, dat gebeurt wel als het niet te veel energie kost. Het zijn ook van die vragen die later een heleboel andere vragen voorkomen. Als het vragen zijn die ikzelf of iemand anders direct kan beantwoorden dan is het geen probleem, maar als daar een ambtenaar voor aan het werk gezet moet worden, geef ik aan dat het via de griffier moet lopen. Dat contact gebeurt vrij veel vaak, vooral vanuit de commissie Openbare Ruimte.

Ik vind vergeleken bij de Centrale Stad bij ons de cultuur heel open. Volgens mij is ook de cultuur bij Wonen en werken heel anders. Dat heeft ook echt te maken met de portefeuillehouder. Bij de commissie Openbare ruimte waren dan ook niet vaak ingewikkelde discussies, omdat raadsleden ingewikkelde vragen over kosten bijvoorbeeld van tevoren al gesteld hadden.

Wetenschapper 1:
Invloed van politieke
strijd op project

Sectorhoofd Stadsdeelwerken:

Wat toen speelde was dat de meeste weerstand kwam vanuit de fractie van Meerbelangen. Ik had toen een portefeuillehouder van Groen Links en dat ging echt niet lekker. Groen Links zat in de coalitie en Meerbelangen niet. Groen Links werd uiteindelijk de coalitie eruit gewerkt.

Had de portefeuillehouder ook tegen het raadslid dat de mogelijkheid van een rotonde wilde laten onderzoeken kunnen zeggen: Ga dat eerst maar eens met je medecommissieleden bespreken?

Ja, dat had gekund maar dat gebeurt nooit. Het gebruik is dat iedere fractie gewoon zijn eigen verzoek doet en als het een beetje mogelijk is wordt aan zo'n verzoek voldaan.

Zoiets als een rotonde komt meestal niet aan de orde in de inspraak.

Betrokken raadslid die een rotonde wilde heeft zakelijk heel zuiver gehandeld.

3.4 Conclusies Archimedesweg

3.4.1 Doelstellingen

De doelstellingen van het project zijn helder en er wordt ook tijdens de uitvoering van het project aan vastgehouden. De herprofilering moet volgens de principes van duurzaam veilig geschieden en daar wordt ook aan vastgehouden.

3.4.2 Procesgang

Een opvallende karakteristiek van dit project is dat een redelijk ‘standaard’ herprofilering tot veel discussie kan leiden. Een aantal ingrediënten zorgen ervoor dat al op voorhand met meer dan gemiddelde belangstelling het project gevolgd wordt:

- Op de herprofilering van het gebied wordt al de nodige tijd gewacht.
- De herprofilering betreft een centraal deel van het stadsdeel en stremt een aantal belangrijke wegen.
- Een aantal deelraadsliden woont in het plangebied, is daarmee ook belanghebbende en heeft een sterke voorkeur voor bepaalde oplossingen.
- Er bestaat een politieke spanning tussen aanvankelijke portefeuillehouder (Groen Links) en oppositie (Meerbelangen).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat al in de voorbereidende fase vertraging optreedt vanwege onenigheid over het voorstel van de portefeuillehouder. Dat daarbij de organisatie wordt verweten onvoldoende het rotonde alternatief onderzocht te hebben is onderdeel van het politieke spel.

Als er bij de uitvoering iets misgaat kan men dan direct ‘stront-aan-de-knikker’ verwachten. Daarbij laat voor de start van de uitvoering de communicatie met betrokkenen te wensen over. Er wordt bijvoorbeeld geen feedback gegeven over voorstellen voor wijzigingen.

Daarnaast kiest men om budgettaire redenen slechts voor beperkt directie en toezicht voor het project.

Wanneer vervolgens significante vertraging optreedt vanwege moeilijkheden bij de werkzaamheden aan de riolering, ontstaat er een zeer negatief beeld over de herprofilering. De treurige dood van een inwoner draagt daar verder aan bij.

Tijdens de werkzaamheden komen er veel klachten bij de gemeente binnen die onder andere te wijten zijn aan het beperkte toezicht. Dit betekent veel extra werk voor de projectleider.

Na oplevering worden vervolgens op verzoek van bewoners, tal van aanpassingen doorgevoerd onder goedkeuring van de Deelraad en portefeuillehouder. Dit zorgt voor een aanzienlijke kostenoverschrijding.

Dit had mogelijk voorkomen kunnen worden door op voorhand wat beter op de specifieke situaties van het plangebied in te gaan en daarbij gebruik te maken van lokale kennis o.a. bij bewoners. Externe bureau's (ingenieursbureau's) moeten daar wel sterk op aangestuurd worden.

3.4.3 *Tijd*

Zoals hierboven beschreven is het project aanzienlijk uitgelopen. Vergeleken met soortgelijke projecten is de uitloop echter niet significant veel groter. De belangrijkste redenen voor de uitloop zijn de discussie in de voorbereidende fase en de vertraging met de riolering. TNO heeft de indruk dat beide redenen moeilijk voorkomen hadden kunnen worden. Er moet nu eenmaal politieke discussie mogelijk zijn over een voorstel. En de riolering is nu eenmaal slecht gebleken. De afhankelijkheid (in dit geval van de werkzaamheden aan de riolering) brengt veel risico met zich mee. De uitloop in tijd bij Waternet resulteerde in budgetoverschrijding bij de sector Stadsdeelwerken. TNO krijgt niet het idee dat hierop in een vroeg stadium is geanticipeerd. Het is zaak om hier een slimme oplossing voor te kiezen door bijvoorbeeld met dezelfde aannemer te werken (Waternet en stadsdeel) of de regie duidelijk bij een partij te leggen. Deze is dan deels zelf ook verantwoordelijk (of kan afspraken maken over verantwoordelijkheden) voor vertragingen.

3.4.4 *Informatie*

Twee vormen van informatie-uitwisseling staan in dit project centraal. Ten eerste de informatie naar burgers toe over de plannen en daarbij behorende overlast. Ten tweede de informatie van de organisatie naar de Raadsleden toe.

Ad 1 is hierboven reeds gemeld dat vanwege de gevoelige locatie en situatie waarop het project speelt, de communicatie absolute prioriteit had moeten hebben. Dat was echter niet het geval.

Ad 2 kan men stellen dat TNO-onderzoekers geen bijzonderheden hebben opgemerkt in de informatieverstopping naar de Raad toe. Voor de suggestie dat de organisatie het alternatief met een rotonde niet serieus onderzocht zou hebben vindt het onderzoeksteam geen aanwijzingen. Er is tijd aan besteed en een onderzoeksbureau voor ingehuurd. Wel had het onderzoeksbureau gevraagd kunnen worden de lokale situatie beter te bestuderen en bij het constateren (achteraf) van feitelijke onjuistheden gevraagd kunnen worden om die fouten te herstellen. Overigens is het in de praktijk van gemeentelijke besluitvorming een veelgehoorde klacht dat (deel)raadsleden zich voor een voldongen feit geplaatst zien.

3.4.5 *Organisatie*

Het is opvallend dat de deelraadsleden zich op detailniveau bezighouden met de planvorming. Dit is wellicht een reactie op het feit dat het eerste voorstel door een extern bureau nogal standaard is opgesteld.

Verder ontstaat het beeld dat projectmatig werken in dit project nog in de kinderschoen staat. Er is bij aanvang geen projectplan geen gedetailleerde kostenraming van het project aanwezig. Ramingen zijn gebaseerd op gemiddelden per vierkante meter. De overdracht van het project van projectleider 1 naar projectleider 2 heeft hierbij mogelijk een rol gespeeld. Kennisuitwisseling, of zelfs het uitwisselen of inhuren van mensen uit andere stadsdelen die soortgelijke projecten onder hun hoede hadden gehad, had wellicht een deel van de problemen kunnen voorkomen.

3.4.6 *Risicomanagement*

De onderzoekers hebben geen structurele vormen van risicomanagement aangetroffen. Impliciet worden wel een aantal risico's onderkend en wordt daarnaar gehandeld.

4 Learning Historie Joubertstraat

4.1 Inleiding

Het project Joubertstraat betreft een nieuwbouwproject voor welzijnsorganisaties. Het project is 10 jaar geleden, in 1998, gestart.

Dit resulteert 10 jaar later in een nieuwbouwproject van een multi-functioneelcentrum met daarin in ieder geval een moskee-ruimte, educatieve ruimte en een reïntegratiebureau.

Het project begon als project om voor GLD 200.000 de leefbaarheid rond het Joubertplein te verbeteren en resulteerde in nieuwbouw van Joubertstraat 15, voor ongeveer EUR 3.000.000.

Het project bevindt zich op dit moment in de realisatiefase en wordt binnenkort (begin 2009) opgeleverd.

De hieronder beschreven learning history geeft een weergave van de historie van het project, afgewisseld met interpretaties van de betrokkenen. Hierbij staan in de rechterkolom de percepties van de betrokkenen en in de linkerkolom reflectieve vragen of opmerkingen van de schrijvers.

In de daaropvolgende paragraaf worden enkele algemene opmerkingen en leerervaringen beschreven aan de hand van interpretaties van betrokkenen.

4.2 Het project in chronologische volgorde

1998, start van project

Rondom het Joubertplein staat het leefklimaat onder druk. Overlast van jongeren is daarvan een van de belangrijkste problemen. In het kader van het Groot Stedenbeleid (GST) vat het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer het plan op om rond de Joubertstraat acties te ondernemen om het leefklimaat met name rondom het speelplein aan de Joubertstraat te versterken met een uitstraling naar de gehele Transvaalbuurt.

Op dat moment is er een portefeuillehouder van Groen Links. Het sectorhoofd van de sector Welzijn, geeft een van de beleidsambtenaren opdracht te kijken hoe met een budget van 200.000 gulden subsidie het Joubertplein opgewaardeerd kan worden.

TNO:
Formeel is het sectorhoofd Welzijn ambtelijk opdrachtgever dwz dat hij in naam van de wethouder opdrachtgever is van het project.
Hoe rijm je opdrachtgeverschap met leidinggevende zijn van de 'opdrachtnemer'?

Sectorhoofd 1:
Toen het project begon was de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nog niet zo sterk. Onderscheid werd in begin van project nog niet gemaakt in Oost/Watergraafsmeer. Pas nu <red. 2008> wordt binnen het stadsdeel het verschil scherper gemaakt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Projectleider 1, in 1998 werkzaam binnen de sector WOS, is sinds het begin van dit project betrokken bij de Joubertstraat. Zij heeft slechts zeer beperkt tijd beschikbaar om het project te trekken. Toch blijft zij als projectleider gedurende de gehele looptijd bij het project betrokken.

Projectleider 1:

De ontwikkeling van het multifunctioneelcentrum in de Joubertstraat valt onder afdeling beleid. De afdeling beleid adviseert het DB welk soort voorziening nodig is. Indien de Raad hiermee in stemt, dan gaat afdeling beleid het geld regelen. Daarna zou bemoeienis van beleid moeten eindigen en moet het project naar sector wonen/afdeling projecten gaan. Wij hebben hier geen bouwers rondlopen.

Wetenschapper 1:
Het scheiden van 'stenen' van 'mensen' leidt vaak tot soortgelijke onduidelijkheden. Er zijn gemeenten die daarom niet meer deze scheiding in hun organisatie hebben en werken met integrale aanpak. Ook dan blijft het de kunst duidelijk te krijgen wie de regie voert.

Sectorhoofd 1:

De praktijk is echter dat de sector projecten niet oneindig capaciteit heeft om projecten uit te voeren. Hierdoor ontstaat een belangrijk probleem. De projectleider van het project Joubertstraat is vanuit de sector WOS/ beleid/ gekomen. Zij ging er helemaal voor en bleef het project het gehele traject trekken. Er is echter nooit duidelijk besproken: wie is opdrachtgever, wie is projectleider en wie is waar verantwoordelijk voor.

Sectorhoofd 1:

Er zat ook wel een projectleider van Vastgoed op, en die deed dat samen met mijn medewerker en volgens mij is daartussen een misverstand ontstaan over wie waar verantwoordelijk voor was en wie wat in de besluitvorming zou brengen.

April 2000: "Ontwikkelingsvisie voor en multicultureel Centrum Joubertstraat".

Om de leefbaarheid van het plein te verbeteren wordt gedacht aan een opvangruimte voor jongeren in een pand aan de Joubertstraat. Het externe bureau Marktplan Adviesgroep B.V. heeft in opdracht van het stadsdeel een inventarisatie gemaakt en een ontwikkelingsvisie opgesteld voor het Joubertplein met een Multicultureelcentrum. In het onderzoek wordt een probleem geconstateerd met (hang-)jongeren in de wijk Transvaal. Er wordt voorgesteld om een slechtweervoorziening voor jongeren te maken, met gebruikmaking van het pand Joubertstraat 15. Daarin zijn al twee migrantenorganisaties (SSCCM en TISCC) gevestigd en een bureau voor sociale advocatuur (het Advokatencollectief Oost). Daar het pand in slechte staat is wordt door projectleider 1 opdracht gegeven tot inspectie van het gebouw.

Wetenschapper 1:
Dit levert vaak problemen op bij herontwikkeling. Zeker als meer groepen gebruik moeten gaan maken van 1 gebouw/ruimte.

Sectorhoofd 1:

Een groep Turken en Marokkanen zaten in een oud gebouw, en hadden dat zelf 'opgeknapt'. Hierdoor waren allemaal kleine trappetjes en tussenvloertjes gemaakt, wat volgens het stadsdeel een onveilige situatie gaf. Wij wilden zoiets niet laten bestaan in ons stadsdeel, maar je kan het ook niet zomaar in een keer om zeep helpen. En dus wilde het stadsdeel het slopen en er nieuwbouw voor in de plaats zetten. Dit betekent dus dat de gemeenschappen die zich hadden gehuisvest in het oude gebouw mee moeten gaan in de plannen voor de nieuwbouw.

Bij de inspectie van het gebouw wordt de levensduur nog op zo'n 15 jaar geschat. Het belangrijkste probleem van het pand is de fundering. Zonder funderingsherstel kunnen er

geen verbouwingen in het gebouw plaatsvinden. Daarnaast kampt het voormalig schoolgebouw met een aanzienlijk achterstallig onderhoud. Voor renovatie van de fundering is GLD 1.000.000 nodig.

Juni 2000 Raadscommissie - Quickscan herstel of nieuwbouw

Vanwege de slechte staat van het pand verzoekt de Raadscommissie voor Welzijn om een quickscan te laten uitvoeren naar de kosten van twee nieuwbouwvarianten voor de Joubertstraat 15 en deze te vergelijken met de kosten van volledige renovatie van het huidige pand.

Uit de quickscan komt naar voren dat herstel het duurste is en nieuwbouw in 3 bouwlagen relatief het goedkoopst. Ook blijkt het gebouw 'architectuurorde 2' te zijn: 'een beeldbepalend monument'.

Er wordt daarom voortvarend een traject ingezet, gericht op nieuwbouw van het pand.

Dit proces loopt al snel vast doordat de migrantenorganisaties, SSCCM en TISCC niet meewerken. Knelpunt was een mogelijk generatieconflict binnen de organisaties door de toevoeging van een multicultureel centrum voor jongeren. SSCCM en TISCC hebben een religieuze achtergrond, maar verzorgen anderzijds veel educatieve lessen. Deze organisaties worden ook wel 'zelforganisaties' genoemd en zijn vooral voor de eerste generatie migranten zeer nuttig.

TNO:
Dus op dit moment worden de kosten voor nieuwbouw minus de opbrengsten uit huur lager geschat dan 1.000.000

Sectorhoofd 1:
In het begin was er een sluitend financieel plaatje (inclusief subsidie). Daarin wordt vastgoed geëxploiteerd en subsidieert het stadsdeel de huurders (gedeeltelijk); de moskeeachtige ruimte willen we niet (volledig) subsidiëren.

TNO:
Hier stelt het stadsdeel als eis dat er jongeren in komen, terwijl later in het proces (in 2004), deze eisen door het stadsdeel worden losgelaten!

Projectleider 1:
Er bestond de hoop bij het stadsdeel dat de twee organisaties mee zouden werken. Maar de ouderen waren bang voor de jongeren [...] Zij zetten hun hakken in het zand. Het idee dat er in hun pand ook jongeren zouden komen heeft tot heftige vergaderingen geleid. De organisaties hadden die jongeren ook niet in de hand, (...), maar ze zeiden van wel.

2001

Het jaar 2001 start met de brand in Volendam. Dit ongeluk heeft grote impact op het proces rond de Joubertstraat. Er komt een verscherpt toezicht op brandveiligheid en gevaarlijke situaties worden niet langer gedoogd. Dat zorgde voor het meewerken van de twee organisaties en voortgang in het proces.

Projectleider 1:
De ommezwaai is gekomen door de brand in Volendam (1-1-2001), toen ook aan de Joubertstraat een vuurpijl tot een brandje had kunnen leiden. Dat liet de instanties inzien dat de toenmalige situatie te gevaarlijk was. Toen wilde men wel meewerken aan nieuwbouw. Pijnpunt bleef de geplande gebedsruimten op de eerste verdieping. Stadsdeel hield echter vast aan inloop van jongeren op de begane grond en gebedsruimten op de eerste verdieping. Dat wilde de organisaties dan wel, maar dan wilde ze niet teveel huur gaan betalen.

In februari 2001 adviseert de deelraad het Dagelijks Bestuur (DB) om de 3-lagen nieuwbouwvariant verder inhoudelijk en financieel uit te werken. Projectleider gaat met die opdracht aan het werk. Aan de opdracht aan het DB wordt niet direct een budget gekoppeld.

TNO:
Waarom wordt er op zo'n moment geen budget gereserveerd? Wie had dit, naast de projectleider, moeten aankaarten?

Projectleider 1:

Achteraf, denk ik, dat we ambtelijk bij die opdracht tot uitwerking ook direct een budget hadden moeten aanvragen. Er is wel besloten het plan uit te werken, maar er is geen geld gereserveerd in de begroting. Ik had dat toen gemakkelijk kunnen regelen. In die tijd, 'de gouden jaren', was het verkrijgen van budget niet moeilijk. Ik heb er toen nooit bij stilgestaan dat het geld een probleem zou worden. Maar toen puntje bij paaltje kwam, was alles op.

TNO:
Is 'plan uitwerken' te beschouwen als 'we gaan er mee door'? Of is dit een impliciete keuze geweest?

Januari 2002 Opstellen van Programma van Eisen

Projectleider 1 is ondertussen begonnen met opstellen van het PvE. De sector Welzijn is daartoe continu in gesprek met de huidige gebruikers. Een van de onderdelen van het PvE is de huurprijs die aan de gebruikers wordt gevraagd. In de periode van de portefeuillehouder van Groen Links heeft de raad geadviseerd om de migrantenorganisaties te laten terugkeren in de nieuwbouw tegen ongeveer dezelfde huurprijs.

Projectleider 1:

Dat verbaasde mij wel sterk. Maar het was een helder advies. Die migrantenorganisaties werden toen al wel 100% gesubsidieerd door het stadsdeel. Vanuit sector welzijn werd direct of indirect de huur aan vastgoed betaald.

In het oude gebouw huurden de migrantenorganisaties ruimten voor twee gebedsruimten gekoppeld aan diverse andere functies. Dat zat all-in in de huurprijs. In het nieuwe gebouw moeten de organisaties terug kunnen komen, met alle functies die ze hadden, voor ongeveer dezelfde huurprijs.

TNO: Onduidelijk blijft hoe het komt dat de Raad daartoe besluit. Was de 'macht' van de migrantenorganisatie zo groot?

De raad had dus geen budget voor de nieuwbouw gereserveerd, maar al wel de huurprijs voor de twee terugkerende organisaties vastgesteld. Dat kon in die tijd. Dat was in de tijd dat migrantenorganisaties bijna doodgeknufteld werden. Na de moord op Van Gogh sloeg dat in de raad om.

Het portefeuillehouderschap wordt in deze periode overgedragen aan Antoinette Tanja van Groen Links.

Voorjaar 2002 - Vervolg Programma van Eisen

Door de onderhandelingen met de migrantenorganisaties en het verkrijgen van draagvlak bij deze organisaties duurt het opstellen van een Programma van Eisen (PvE) vrij lang.

Sectorhoofd 1:

De sector beleid was voortdurend 'in gevecht' met gebruikers, er was continu een onderhandelings situatie. Ze willen altijd meer dan je kan bieden. Je hebt de gebruikers nodig: zij moeten er immers eerst uit! Dit is wel voortdurend in de raadscommissie naar voren gekomen en besproken.

In juni 2002 is het Plan van Eisen gereed. Het bevat een kostenraming van de bouwkosten en een exploitatiebegroting. In eerdere onderzoeken waren vooral de bouwkosten aan de orde geweest. De exploitatiebegroting was een nieuw element in het PvE.

TNO:
"Leuk idee, werk maar uit" lijkt een go-beslissing.

Projectleider 1:

In het quickscan-onderzoek uit 2000 naar herstel of nieuwbouw was de exploitatie niet meegenomen. In de visie had wel een exploitatiebegroting bestaan. Maar over de visie was alleen gezegd door de raad "leuk idee, werk maar uit."

De exploitatie bedraagt ongeveer EUR 300.000 per jaar. Dit wordt als indicatie aan de raad voorgelegd, het betreft hier nog geen kredietaanvraag. De Raadscommissie vindt de kosten erg hoog.

24 juni 2002 Motie en amendement

In de vergadering van 24 juni wordt vastgesteld dat onderzocht moet worden hoe de kosten kunnen worden gedrukt en of een 4^{de} bouwlaag kostendrukkend kan werken. Er wordt besloten dat de huurprijs vastgesteld moet worden op basis van de kostprijs en het verschil met de huidige huurprijs zo nodig te compenseren.

Projectleider 1:

In het verslag staat dat het amendement <met betrekking tot de huurprijs, red.> is aangenomen, maar ik heb nooit een ondertekend exemplaar van de raad ontvangen. Dit amendement heeft later nog een belangrijke rol gespeeld in de discussies.

Ook wordt aangekondigd dat de kredietaanvraag niet dan (2002), maar voor het begrotingsjaar 2004 zal worden aangevraagd. Door meerdere mensen wordt aangedrongen op snelheid omdat de situatie in het huidige gebouw gevaarlijk is. Dit wordt als tegenargument voor een 4^{de} bouwlaag aangevoerd, omdat hiervoor de bestemmingsplannen moeten wijzigen. Tevens wordt vastgesteld dat er geen kleinschalige handel opgenomen mag worden in het PvE. Dit staat het bestemmingsplan namelijk niet toe. De gebruikers waren hier wederom niet blij mee.

TNO:

Het stadsdeel wil bestemmingsplannen niet wijzigen om tijd te besparen. Maar een niet gewijzigd bestemmingsplan levert aan de andere kant tijdsverlies op doordat de gebruikers hakken in het zand zetten.

Projectleider 1:

<...> *Daarbij kwam dat er in de oude situatie diverse activiteiten werden gedoogd, zoals kapper en kleine winkeltjes, die niet in het bestemmingsplan stonden, en die na nieuwbouw niet meer mogelijk zouden zijn. Het stadsdeel wilde destijds het bestemmingsplan niet wijzigen, om snelheid in het proces te houden.*

Wetenschapper 1

Snelheid als argument om bepaalde opties niet te openen. Gebeurde ook in Archimedes-project. Lagen er nog ambities van een wethouder achter om die snelheid te krijgen?

Juli 2002

Bureau Marktplan krijgt opdracht tot een onderzoek naar het toevoegen van een vierde bouwlaag. Het onderzoek wijst uit dat een 4^{de} bouwlaag geen besparing zou opleveren. In de deelraadvergadering van 9 september wordt dan ook besloten dat er geen vierde bouwlaag komt, dat het PVE wordt aangenomen en dat het PVE nader wordt uitgewerkt in een voorlopig ontwerp en beheersmodel.

Ook dan wordt geen geld gereserveerd in de begroting.

September 2003 - DB besluit tot uitstel van het project

De financiële situatie van het stadsdeel is sterk verslechterd in 2003. Daarom besluit in september 2003 het dagelijks bestuur (met PvdA en Groen Links) tot stoppen met de ontwikkeling van de Joubertstraat, zolang er geen externe financiering wordt gevonden.

TNO:

Wat zou er met het oude gebouw gebeuren? Zou dat gewoon zijn blijven staan en op de oude manier benut = levensgevaarlijk?

Projectleider 1:

We konden alles in de prullenbak gooien. Dat heeft tonnen gekost aan uren van mij en externen.

2004 - Doelstellingen2 subsidie

Projectleider 1 zoekt naar mogelijkheden voor externe financiering. De mogelijkheid voor subsidiering vanuit het Europese Doelstellingen 2 (D2) programma dient zich aan (begin 2004). De voorwaarden van de subsidie zijn "Toeleiding tot werk". Er worden projecten mee gesubsidieerd die mensen ondersteunen om werk te vinden. Om voor de subsidie in aanmerking te komen, moet het PVE worden aangepast. Jongerenontmoeting past daar niet in, dus de oorspronkelijke aanleiding van het project voor het stadsdeel vervalt daarmee. In plaats daarvan zullen er activiteiten in het kader van arbeidsparticipatie in het pand gaan plaatsvinden uitgevoerd door de migrantenorganisaties en een re-integratiebureau.

TNO:
Bijzonder, want er was toch eerder geconstateerd dat er behoefte is aan een jongerenplek?
Het lijkt nu eigenlijk beter aan te sluiten bij de wensen van de migrantenorganisaties en niet zo zeer bij 'de wensen van de buurt'.

Wetenschapper 1:
Is de behoefte aan jongerenplek helemaal verdwenen (veranderende samenstelling bevolking?) of krijgen zij een andere plek?

Projectleider 1:
Ik heb een extern persoon van het D2-programmateam ingehuurd om met de migrantenorganisaties te bekijken hoe zij hun programma zo konden inrichten, dat voldaan zou worden aan de subsidierichtlijnen. De migrantenorganisaties werkten mee en dit leidde tot een nieuw PvE. Eigenlijk past het project met deze functie nu veel beter bij de behoefte in de buurt.

2 november 2004 - Moord op Theo van Gogh

De moord op Theo van Gogh vindt voor de deur van het stadsdeelkantoor plaats. De moord heeft een grote impact op de publieke opinie en dus was er geen maatschappelijk draagvlak meer voor zachte hand en financiële steun aan migrantenorganisaties. Bovendien was de begroting wederom veranderd en moest er opnieuw onderhandeld worden over de huren van de migrantenorganisaties.

In december 2004 wordt een eerste uitgewerkt voorstel naar het DB gestuurd met een kredietaanvraag. Met de toekenning van de D2 subsidie, nog onder voorwaarden, en meerinkomsten uit huur is een deel van de stichtingskosten gedekt. Voor de overige EUR 1.200.000 wordt krediet aangevraagd bij het stadsdeel.

TNO: Het amendement was niet opgevolgd.

Projectleider 1:
<Het Eerste voorstel naar Dagelijks Bestuur <...>was gebaseerd op migrantenorganisaties en dezelfde huurprijs. Toen kwam het al niet langs het dagelijks bestuur, omdat we een gebedsruimte subsidieerden. "Ga maar weer onderhandelen over de huurprijs met de migrantenorganisaties" werd mij gezegd.

Januari 2005 Behandeling in Raadscommissie

Projectleider 1 maakt een nieuw voorstel op basis van de mogelijke D2-subsidie met daarin een kredietaanvraag en een dekking en een exploitatiebegroting. De kosten voor exploitatie zijn lager dan daarvoor, omdat het cultureelcentrum uit het programma was gehaald. Het re-integratiebureau moet zichzelf betalen en de educatieve voorzieningen worden betaald uit subsidie voor immigranten. De gebedsruimten vallen buiten de subsidieverlening van D2. De Europese subsidie geldt alleen voor de bovenste twee bouwlagen.

De Raadscommissie voor Welzijn behandelt het voorstel voor de Joubertsraat in januari 2005. Het voorstel heeft een financieringstekort van EUR 1.400.000. In de Raadscommissie wordt voorgesteld om op de volgende wijze middelen beschikbaar te stellen: EUR 200.000 uit de voorjaarsnota 2003 (VJN); EUR 565.000 uit de Meer Jaren Begroting (MJB) 2005-2008; Het resterende kredietdeel moet komen uit de MJB 2006-2009.

In de Stadsdeelraadvergadering (31 jan 2005) ligt de huurprijs die migrantenorganisaties moeten betalen sterk onder vuur. Enerzijds omdat het amendement van juni 2002 niet opgevolgd lijkt te worden en anderzijds omdat er commentaar is op het subsidiëren van gebedsruimten.

Het Kredietvoorstel wordt met een nipte meerderheid aangenomen.

Projectleider 1:

Het raadsbesluit over de Kredietaanvraag was een heel emotionele raadsvergadering, met name over de subsidiëring van de gebedsruimten.. Meerbelangen was tegen de subsidie op de gebedsruimten. Indirect wordt de gebedsruimte nog steeds gesubsidieerd, omdat de sociale huurprijs wordt berekend en niet een kostendekkende huurprijs.

Projectleider 1:

Aangezien het < de moord op Theo v Gogh, red.> hier voor de deur gebeurde, heeft dit enorme impact op het stadsdeel. Dit leidt tot discussies in de raad over subsidiëring van de gebedsruimten. Terecht, deze discussie had al veel eerder moeten plaatsvinden. Het moment waarop het debat nu plaatsvond, enkele maanden na de moord, was een moeilijk moment.

Sectorhoofd:

De bedoeling is niet om de gebedsruimtes te subsidiëren, maar de huurders. Maar ja, dat is inderdaad wel wat troebel, want je verhuurt het hele gebouw, en dat kan niet los worden gezien van de andere vierkante meters, dus inclusief de gebedsruimte. We hebben wel zoveel mogelijk geprobeerd dit niet te doen, want het is ook niet het beleid van de overheid om een gebedsruimte te subsidiëren. Dus terecht dat Meerbelangen daar steeds op hamderde.

Wetenschapper 1:
Dit is typerend voor
complexe besluitvorming
en een
netwerksamenleving:
wederzijdse
afhankelijkheid tussen
overheid en
maatschappelijke
organisaties

Sectorhoofd:

Meerbelangen vond dat de verhoging van de bouwkosten op de huurders moest worden verhaald. Uiteindelijk zijn de hogere kosten niet doorberekend aan de huurders: die huurders hebben we nu precies nodig, om mee te gaan in onze plannen. Dat wordt lang niet altijd door iedereen begrepen hoe dat werkt: de huurders moeten instemmen met de plannen; we hebben de huurders nodig! Zij moeten er immers eerst uit!"

Portefeuillehouder sector wonen (2008):

Er zijn projecten, willens en wetens, gestart waarbij religie een rol speelt. Scheiding van kerk en staat bevindt zich hier op glad ijs. Er is indirect wel degelijk sprake van subsidiëring van gebedsruimten. De subsidie wordt nu gegeven aan een stichting, die ook een gebedsruimte beheert.

Raadslid (2008):

Is de stichting niet alleen opgericht als buffer tussen moskee en overheid? Het is teveel een ons kent ons cultuurtje Dat is ook te zien in andere projecten in de stad. (huis Frankendael, kinderboerderij)

Het voorstel om de hogere kosten door te berekenen aan de huurders wordt niet aangenomen en dus blijft het plan bij het oude. Er wordt stevig gediscussieerd maar er wordt uiteindelijk niets gewijzigd.

Sectorhoofd:

Dus dat betekent dat er niet heel veel commotie over was.

Wetenschapper 1:
Opnieuw politieke strijd die zich in besluitvorming mengt. Dit is geen uitzondering maar regel (en een van de fundamenteën van onze democratie. Hoe lastig soms ook).

Sectorhoofd:

De partij Meerbelang heeft duidelijk een punt willen maken Ze hebben de wethouder willen laten merken 'hé, denk erom, je hebt nu met ons te maken'.

Dit was meer een politiek punt dan een inhoudelijk punt.

Zelfs de oppositie had meegestemd om de prijs niet door te berekenen aan de huurders!

Mei 2005

Projectleider 1 krijgt in mei 2005 de beschikking dat er subsidie voor het project zou komen vanuit het D2 programma van de Europese Unie. De subsidie bedraagt EUR 1.400.000.

De voorwaarden van de D2 subsidie zijn zeer streng en worden streng gecontroleerd. Zo worden onder andere voorafgaand aan de bouw afspraken gemaakt voor passende activiteiten die in een project mogen plaatsvinden, met minimaal een looptijd tot 5 jaar na oplevering. Als voorwaarde voor de subsidie voor het multicultureel centrum aan de Joubertstraat wordt daarbij gesteld dat in november van dat jaar kan worden aangegeven wie de bovenste verdieping van het pand zal gaan huren.

Projectleider 1:

Dit leidde er voor mij toe dat ik een lage huurprijs bedong, en zo de speelruimte van mogelijke huurders zo groot mogelijk hield.

Tot deze tijd is er nog geen plan getekend. Daarna begint de architectenselectie. In November 2005 wordt een architectenbureau geselecteerd voor de bouw. De architectenselectie kost veel tijd omdat vanwege de Europese subsidie een openbare aanbesteding noodzakelijk is.

De Europese subsidie vereist echter ook dat het gebouw er eind 2007 staan. Projectleider 1 vraagt daarom in 2006 uitstel aan voor de D2 subsidie. Dit wordt gehonoreerd en de einddatum wordt verlengd naar eind 2008.

In deze periode komt er een nieuw bestemmingsplan voor heel Transvaal. Daarin is ruimte voor veranderde rooilijnen van het project Joubertstraten voor aparte entrees voor de gebedsruimten en de bovenverdiepingen, wat lange tijd ook een punt van discussie is geweest. Ook dit gebeurt vaak bij dit soort projecten: dat er nieuwe eisen of kansen zich aandienen die soms problemen doen oplossen, maar ook nieuwe problemen kunnen creëren.

September 2006 Definitief ontwerp

In september 2006 is er uiteindelijk een definitief ontwerp. Het ontwerpproces met Architect A verloopt moeizaam. Projectleider 1 stelt een bouwkundig projectleider aan om haar expertise op dat gebied aan te vullen.

Dit is niet ongebruikelijk voor architecten. Bovendien houden zij net als externe onderzoeksbureaus vaak te weinig rekening met lokale wensen en eisen

Projectleider 1:

Architect A is een goede architect met goede architectuur. Maar ik kan niet meer met haar door een deur. Ik houd de hand op de knip, maar architect vraagt voortdurend om meerwerk.

Projectleider 1:

Toen het bestek klaar was, kreeg ik al te horen dat de prijsontwikkeling in de bouw na jaren van lage prijs de verkeerde kant op ontwikkelde. Dat kreeg ik te horen van mijn bouwkundig projectleider.

Juni 2007 tot heden

Wanneer het bestek klaar is wordt begonnen met de aanbesteding van de uitvoering. De respons hierop valt erg tegen. Er zijn 20 aannemers geïnteresseerd. Er komen 5 aanvragen terug en uiteindelijk zijn er 3 aanbiedingen. Daarbij ligt de laagste bieding EUR 600.000 hoger dan de kredietaanvraag.

Om dit gat te overbruggen wordt direct na de aanbestedingsronde (mei/juni 2007) EUR 400.000 ISV-geld aangevraagd bij de raad. Tezamen met EUR 200.000 krediet dat uit een vorig bouwproject nog beschikbaar is kan daarmee het tekort gedekt worden. Die zomer heeft het projectmanagement bureau van Amsterdam (het PMB) op verzoek van de raadscommissie een onderzoek gedaan of de bouwprijzen waren gestegen. Dat bleek het geval.

Om de kosten van de uitvoering te drukken worden er ook direct bezuinigingsgesprekken gevoerd met de aannemer. Deze gesprekken worden gevoerd door de architect en de bouwkundig projectleider. Doordat de bezuinigingsonderhandelingen niet worden afgerond voor de bouwvak verloopt echter de aanbestedingstermijn van de offerte. Na de bouwvak geeft de aannemer aan dat de bouwprijzen zijn gestegen en komt hij met een nieuwe offerte. Daarmee worden alle bezuinigingen weer teniet gedaan.

Projectleider 1:

Doodzonde, dat hadden we voor de bouwvak moeten aftikken.

2008

Op 15 april 2008 wordt Willem Paquay (van de SP) de nieuwe portefeuille houder. Het project bevindt zich nu in de realisatiefase. De oplevering van het pand geschiedt begin 2009.

4.3 Beschouwingen

Bovenstaande is een chronologische weergave van de realisatie van het Multi Cultureel Centrum aan de Joubertstraat. Uit de weergave volgt dat de uiteindelijke kosten van het project aanzienlijk hoger waren dan aanvankelijk verwacht. Daarnaast duurt de ontwikkeling van het centrum aanzienlijk langer dan verwacht, wat voor een deel de hogere kosten verklaard.

In eerste instantie was het overleg met de huidige huurders en het rond krijgen van de exploitaties een hele opgave. Nieuwe financiële bronnen stelden ook nieuwe eisen, maar boden ook nieuwe kansen. En tegelijkertijd was er minder maatschappelijk draagvlak voor steun aan migrantenorganisaties en zeker aan een gebedsruimte. Uiteindelijk bleek dit nog wel mee te vallen. Uit de learning history kwamen in dit project geen

strubbelingen tussen het stadsdeel en de centrale stad naar voren. Ook de projectorganisatie kende geen grote knippen in overdracht. Wel was er meerdere keren een politieke overdracht die van invloed was op het verloop van het traject.

TNO constateert echter wel op dit moment nog een aantal belangrijke risico's voor het project.

Risico's

Ten eerste is het de vraag of de betreffende migrantenorganisaties in de toekomst hun huur wel kunnen betalen. Indien er wordt gekozen voor het opzeggen van de huur zal dit tot onrust leiden bij de organisaties en hun achterban. En bij vertrek blijven twee moeilijk te verhuren ruimten achter.

TNO:
Maak een plan wat te doen als organisaties later hun huur niet blijken te kunnen opbrengen.

Projectleider 1:
Ik heb een contract met de migrantenorganisaties. Wens van het stadsdeel is dat er per migrantenorganisatie twee stichtingen komen, een voor de educatieve activiteiten en een voor de gebedsruimte. Dat maakt de splitsing tussen gesubsidieerde en ongesubsidieerde activiteiten helder. Mochten de organisaties de huur niet kunnen betalen voor de gebedsruimten, kunnen ze dan wel blijven voor de andere activiteit?.

Ten tweede moet voor de D2 voorwaarden tot 5 jaar na oplevering aangetoond worden dat de activiteiten waarvoor er subsidie is gegeven in het pand worden uitgevoerd.

Projectleider 1:
Dit is nog steeds een risico, er is nog steeds geen huurcontract met het reïntegratiebureau (sept 2008). Als we niet tot 5 jaar na oplevering kunnen aantonen, moeten we terugbetalen. Dat is ooit opgenomen in een risicoparagraaf, want het is een enorm risico.

Kosten

In 2005 kwamen er middelen beschikbaar. In 2007 nog een keer en eind 2007 is met de bouw begonnen. De hogere kosten zijn te wijten aan diverse factoren. Respondenten plaatsen daarvoor terugkijkend een aantal opmerkingen.

Sectorhoofd 1:

Er is zoveel tijd overheen gegaan tussen de eerste ideeën en het uiteindelijke plan en de start van de bouw, doordat er veel onderhandeld en overtuigd moest worden (red. Tijd is geld).

TNO:

In deze rekensom lijken nog niet de gestoken uren van projectleider en eerdere onderzoeken te zijn opgenomen.

Sectorhoofd 1:

Grove schatting voor totaalbedrag voor de bouw van het MCC: 3 miljoen. Ongeveer 4 ton overschrijding. Dit is toch veel, je spreekt over 3 jaar, en dus prijsstijging in drie jaar, dat is toch veel

Wetenschapper 1:

Dit is een algemeen probleem bij bouwprojecten.

Sectorhoofd 1:

Tussendoor heeft prijsverhoging in de bouw plaatsgevonden! Zelfs dit is veel besproken in de vergaderingen. We hebben dat ook steeds uitgelegd waar de prijsverhogingen aan liggen. Er zijn tijden geweest dat we geen ingenieursbureau konden vinden om directieramingen te maken voorafgaand aan de aanbesteding, omdat zij zelf zeiden er te vaak erg naast te zitten. En die hoge stijging van de bouwkosten is eigenlijk nog steeds zo.

Projectleider 1:

Vanuit de rekenkamercommissie zou zo'n vraag lijken alsof we hier met gemeenschapsgeld smijten. Nou niet bepaald! Ik probeer echt binnen alle perken te blijven. Maar aan een veranderende markt kon ik niets doen. Ik ben niet gemakkelijk met geld, ik vind: het is gemeenschapsgeld en daar moet je voorzichtig mee omgaan. Ik ben ook zeer moeilijk met meerwerk.

Procesgang

Het is een lang en ingewikkeld project geweest, zowel voor deelraad, portefeuillehouder, ambtenaar en migrantenorganisaties. Tussen de aanvankelijke opdracht voor aanpak van de leefbaarheid rondom het Joubertplein tot de realisatie van het Multi-functionele centrum nu liggen 10 jaren. Aan respondenten is de vraag voorgelegd waarom het proces zo lang duurde.

Sectorhoofd 1:

Er was veel gehakketak in dit project met de Raad.

Portefeuillehouder:

De organisatie erkent soms niet dat de vragen van de raad reëel zijn. De organisatie geeft vaak aan dat sector welzijn meldt dat zaken al geregeld zijn, terwijl ze dat niet blijken te zijn.

Wetenschapper 1:

Zoals ook bij vorig project geconstateerd: de politieke verantwoording die steeds afgelegd moet worden, zorgt voor vertraging maar kan ook voor verbetering zorgen.

Sectorhoofd 1:

De Raad stelde eigenlijk zelf steeds nieuwe eisen, ze bemoeiden zich inhoudelijk, ze hadden ook ideeën. Onder andere over waar precies de opgang moest komen: moet de moskee zelfde opgang hebben als de commerciële instellingen? Er is steeds gekeken naar hoe je meer kan bouwen op de m2. Hoe meer, hoe lager de kosten per m2. Dit soort inhoudelijk discussies hebben vertraging opgeleverd, maar het zijn discussies die wel van belang zijn en dus horen in zo'n proces.

Sectorhoofd 1:

En dit was natuurlijk een langlopend traject. Dan heb je ook te maken met een Raad die elke 4 jaar weer verandert en zich niet gecommitteerd voelt

Wetenschapper 1:
Het is een illusie te verwachten dat de politiek geen rekening hoeft te houden met veranderingen in de samenleving ('emotionele beslissingen'). Dat is haar taak. Hoe lastig ook voor projecten, zeker langlopende projecten. Dat is een risico dat van tevoren ingecalculeerd wordt of kan worden.

aan afspraken die eerder zijn gemaakt. Maar zo werkt het nu eenmaal in ons veld.

Projectleider 1:

De politieke ommezwaai van de raad heeft veel geld gekost. Let op dat je als raad geen besluiten neemt op heel emotionele gronden. Ik moest daardoor elke keer met een andere boodschap naar de migrantenorganisaties terug.

Projectleider 1:

Natuurlijk, als je het hele project in veel kortere tijd had uitgevoerd, waren we veel sneller geweest met aanbesteden, en dan was het wel allemaal binnen budget gerealiseerd. Maar dit is geen project dat je even doordrukt. Het kostte veel overlegtijd.

Projectleiding in de organisatie.

Een van de leerervaringen is dat van een projectleider van bouwprojecten zoals de Joubertstraat zowel harde projectleidercapaciteiten worden verwacht als de zachtere, maatschappij-gerichte capaciteiten. En de vraag is of dit verenigd moet zijn binnen één persoon, dan wel of de medewerkers van sector welzijn deze projectleidercapaciteiten moet bezitten.

TNO:
Waarom gebeurt dat wel in Oost / Watergraafsmeer?

Wetenschapper 1:
In andere gemeenten wordt er precies om deze reden expliciet voor gekozen om niet met sectoren te werken maar in projecten. Bijv. gemeente Tilburg.

Sectorhoofd 1:

Projectleider 1 ging helemaal voor het project. Ze had er speciale affiniteit mee. Dat was juist goed. Ze heeft het echt getrokken

Projectleider 1:

Eigenlijk is het ontwikkelen van een dergelijk gebouw niet de core-business van Welzijn. Welzijn is een beleidssector voor maatschappelijke ontwikkeling.

Sectorhoofd 1:

Bij afdeling beleid zitten geen<bouw-> projectleiders. Bij de welzijnskant, de beleidskant waar het wat vager en onduidelijker is, wordt ook minder gebouwd.

Maar dit soort ontwikkelingen komen er wel meer. Ik moet dus ook andere type mensen hebben. Of die dan bij mij zitten of bij projectbureau, maar zij moeten bij het stadsdeel zitten.

Op dit moment zijn er voorstellen voor andere structuren in het DB voorgesteld.

Sectorhoofd 1:

Voor de onderwijstkant doen we het overigens wel veel beter. Daar gaat ook zelden wat mis. Dit komt door:

*Veel meer ervaring met scholenbouw, zit ook meer aan harde kant
Het is binnen de wet geregeld*

Portefeuille houder:

Wat je nu in de organisatie ziet, is dat door jarenlange onderinvestering in personeel (viersporenbeleid), er nu mensen als senior worden benoemd op posten waar ze niet geschikt voor zijn. Er is daardoor een gebrek aan leidinggevende kwaliteiten. Bij sommige projecten zitten hele goede projectleiders, en dat merk je direct. Ook de ambtenaren daaromheen zie je dan opbloeien.

Wetenschapper 1:
Dit gebeurt op heel veel plekken: harmonicamodel van de uren van ambtenaren (maar ook onderwijzers, wetenschappers).

Sectorhoofd 1:

Het is ook zo dat er niet altijd geld is voor een projectleider. Uit zuinigheid werd het voorheen niet meegenomen in de plannen. Dan valt dit werk gewoon onder regulier werk. We schrijven dus nog niet de uren van eigen medewerkers. Deze cultuurverandering moet nu gaan gebeuren.

De sector beleid (destijds de sector Welzijn) richt zich voornamelijk op de maatschappelijke kant. Idealiter wordt zij voor de harde kant –de realisatie van fysieke projecten – ondersteund door andere afdelingen: Wonen, Vastgoed of Projecten. De samenwerking met andere afdelingen is een punt van aandacht. De afdelingen moeten in dit type projecten samenwerken om de gevraagde expertise op de been te kunnen brengen, maar dat gaat niet vanzelf. De organisatie heeft dit zelf ook al herkend en daartoe in het verleden al een traject ingezet om de fysieke en de sociale kant dichter bij elkaar te brengen en wederzijds begrip te kweken.

Wetenschapper 1:
Interne coalitievorming en netwerkregie zijn een vak apart. Maar in complexe besluitvorming heel hard nodig. Everyday makers (Bang 2004) en vitale coalities (Tops en Hendriks 2002) zijn daarbij onmisbaar.

Projectleider 1:

Ik denk niet dat dit project goed was verlopen als afdeling vastgoed of projecten dit had gedaan. Vanuit welzijn hebben we een directe en goede relatie met de migrantenorganisaties. We zijn beter in het voeren van de dialoog met hen, want ze denken anders; door taalachterstand is er ook snel ruiscommunicatie. Een ontwikkelaar was vast eerder weggelopen uit het proces, en dan weet ik niet of dit project ooit was gelukt.

Sectorhoofd 1:

Het overtuigen van de gebruikers is een belangrijke taak voor de sector beleid. Dat is waar wij goed in zijn: aangeven wat de voordelen zijn.

Projectleider 1:

Ik heb een aantal clashes gehad met afdeling Vastgoed, misschien niet exact voor dit project, waarin Vastgoed aangeeft dat Welzijn geen projecten zou moeten trekken.

TNO:
Samenwerking en uitwisseling zou meer mogelijk moeten zijn en gestimuleerd worden. Er lijkt veel onbegrip wederzijds

Ambtenaar sector wonen:

De combinatie tussen 'zachte' en 'harde' sector wordt hier heel slecht gemaakt. Joubertstraat is daar een voorbeeld van. Aan de ene kant de sector wonen die wel weet hoe je een idee moet koppelen aan geld en planning, anderzijds de sector welzijn die het idee heeft dat je dat geld later wel regelt. En de sector wonen is niet bij machte dat te doorbreken. Iedereen blijft langs elkaar heen schuren. In de voorjaarsnota staan allemaal posten en bedragen, waaraan geen stukken ten grondslag liggen, en die komen allemaal van welzijn vandaan.

Projectleider 1:

De fysieke sector denkt in lange termijnen, terwijl welzijn alleen in korte termijnen denkt. Lange termijn visies zijn voor welzijn heel moeilijk. En dat

Wetenschapper 1:
Is ook in begrotingsstructuur vastgelegd: fysiek is investering, welzijn zijn

kosten. *botst. Maar de sector Wonen/werken schakelen de sector welzijn veel te weinig en te laat in.*

Hoe zou je het project nu aanpakken voor wat betreft projectleiderschap? *Projectleider 1: Ik heb geen contact met de afdeling projecten, wel heel veel met vastgoed, over beheer, exploitatie en huur, niet zozeer over de bouw. Extern is een bouwkundig projectleider ingehuurd. Ik weet niet of sector wonen en werken dergelijke projecten zou trekken.*

Wat had je anders gedaan in dit proces?

Sectorhoofd 1: Misschien moeten we vaker herberekeningen maken.

Projectleider 1: Direct beginnen met het regelen van een budget bij de raad.

Algemene indruk van het project

Wetenschapper 1: *Welke politieke ambities maakten, achteraf gezien, dat dit zo'n ambitieus project is geworden? Gebeurt overigens ook vaak, zeker als er gebouwen in het spel zijn.*

Projectleider 1: Beetje uit de hand gelopen project. Begon met een opdrachtje van 200.000 gulden en inmiddels gaat het om 3 miljoen.

Sectorhoofd 1: Er is af en toe wel commotie geweest, maar het was niet een heel zwaar stuk.

Sectorhoofd 1: Ik heb niet hoeven optreden in dit project. Als er problemen waren werd dat in de lagen onder mij opgelost. Als de prijsstijging te hoog wordt, word ik ingeschakeld, normaal gesproken. Dit is geen project geweest waar gepraat moest worden als brugman.

4.4 Conclusies Joubertstraat

4.4.1 Doelstelling

Opvallend aan de geschiedenis van het project is de verandering van de doelstelling van het project. Het project start als verbetering van de leefbaarheid rondom een plein en groeit uiteindelijk tot de realisatie van een nieuw te bouwen multifunctioneel centrum. Wat minder logisch lijkt, maar wel heel vaak gebeurt bij dit soort projecten, is de focusverschuiving die heeft opgetreden. Het probleem met hangjongeren is in het begin van project aanleiding om een slechtweeer-voorziening voor deze jongeren te realiseren. Dit wordt gezocht in het pand aan de Joubertstraat 15. Dit pand blijkt in slechte staat en uiteindelijk wordt besloten dit pand te slopen en er nieuwbouw voor in de plaats te zetten. Als het stadsdeel er financieel slechter voor staat wordt ingezet op een subsidie van de EU, om een belangrijk deel van de kosten te dekken. Deze subsidie financiert echter geen jongerenopvang. Daarom wordt besloten de slechtweeer-voorziening uit het multicultureel centrum te schrappen, wat echter de aanleiding was voor het hele project.

4.4.2 *Procesgang*

Dit proces, van verbetering leefbaarheid rond een plein, naar nieuwbouw multifunctioneel centrum, lijkt op een logische wijze te ontstaan. Er worden keuzes gemaakt op basis van onderzoek en alternatieven die naast elkaar worden gelegd. Het project groeit daarmee van klein naar groot. Dit gegeven is belangrijk om te begrijpen waarom een dergelijk groot project onder verantwoordelijkheid van een relatief onervaren projectleider bij de sector Welzijn is ontwikkeld. Een zeer ervaren projectleider had mogelijk een aantal problemen kunnen voorkomen: budgetproblemen door aanvankelijk geen kredietaanvraag bij het voorstel in te dienen en hogere bouwkosten door aflopende offerte van een aannemer. In de opinie van TNO zijn deze zaken vooral te wijten aan de matige ondersteuning vanuit de Stadsdeelorganisatie aan deze projectleider.

De projectleider verdient lof voor het feit dat het project uiteindelijk wel gerealiseerd kan worden. Door creatief kansen (bv Europese subsidie) op te pakken wordt externe financiering voor het project aangetrokken.

4.4.3 *Tijd*

Het project loopt nu ongeveer 10 jaar. Dat kan men lang noemen. De belangrijkste oorzaken voor deze lange duur zijn:

- a) Het verwerven van draagvlak bij betrokken organisaties nam veel tijd in beslag. Daarbij is de projectleider een aantal keren door DB en de Raad teruggestuurd naar de onderhandelingstafel.
- b) In 2003 wordt het project vanwege budgetperikelen door het Dagelijks Bestuur feitelijk in de ijskast gezet
- c) Door de latere koppeling met Europese subsidies dient het project een aantal tijdrovende procedures door te lopen op gebied van aanbesteding.

Een aantal externe ontwikkelingen dragen in belangrijke mate bij aan bovenstaande zaken

- 1) Mede door de moord op Theo van Gogh heeft de algemene opinie een omslag gemaakt van het 'doodknuffelen' van migrantenorganisaties naar 'kritisch bejegenen'. Daardoor kwamen eerder gemaakte afspraken met migrantenorganisaties in het project op de tocht te staan.
- 2) In dezelfde periode is door de brand in Volendam de cultuur van gedogen van situaties die in de strikte zin van de wet niet toelaatbaar zijn gewijzigd.
- 3) Door wijzigingen in het Dagelijks Bestuur wordt het project anders gewaardeerd en de noodzaak anders ingeschat.

4.4.4 *Informatie*

Over het algemeen heeft het onderzoeksteam geen expliciete geluiden opgevangen over de informatievoorziening over dit project. Met name over het waarom van kostenoverschrijdingen (bouwprizen) wordt veelvuldige gecommuniceerd. Het verschaffen van informatie geldt binnen risicomangement echter niet alleen financiële risico's. Één van de belangrijkste risico's van dit project vormt de controverse over de financiering van gebedsruimten door het stadsdeel. Deze discussie wordt in de loop van het project laat gevoerd. Daarbij dient aangetekend te worden dat gezien bovenvermelde externe ontwikkelingen, men in een eerdere fase deze controverse nog niet in beeld had.

4.4.5 *Organisatie*

In de beperkte ruimte die de onderzoekers hadden voor interviews en bronnenonderzoek komt een beeld naar voren van verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie die matig met elkaar samenwerken. Het gaat met name om de sector Welzijn en Wonen en in mindere mate Vastgoed. De organisatie herkent dit probleem zelf ook en zal hier op juiste wijze op moeten inspringen. Het gaat dan met name om verankering van kennis en ervaring op het gebied van het fysieke bouwproces van Wonen en Vastgoed bij de sector Welzijn. Daarnaast, maar dat valt buiten de scope van deze casus, is verankering van de kennis en ervaring van Welzijn binnen de 'bouwende' afdelingen ook van belang. Het inzetten van integrale teams (coalities) met daarin wel een duidelijke regisseur kan hier oplossing bieden. Nog ambitieuzer zou een hele kanteling van de organisatie zijn. Bij andere gemeenten, oa Tilburg is daar ervaring mee opgedaan.

4.4.6 *Risicomanagement*

Zoals eerder aangegeven zijn er nog een aantal actuele (vooral financiële) risico's voor het project. Deze risico's worden door de projectleiding zelf aangegeven. Deze risico's zullen actief opgepakt moeten worden. In het algemeen kan men stellen dat er in de loop van het project geen expliciet risicomanagement wordt geïmplementeerd.

5 Learning Historie Polderweggebied

"Een recept voor hoofdpijn"

soort project:	sanerings- en nieuwbouwproject op voormalige gasfabriek
huidige stand project	divers: sanering-, ontwerp- en realisatiefase; oplevering divers: groot deel eind 2008, woningbouw later
looptijd:	sinds 1990
projectleiders:	5 sinds 2004: Tineke van der Pol (-2005) Job van Staalduinen (2005-2006) Ellen Nieuweboer (2006-2007) Frits Schreiner (2006-2007) Eric van der Putten (2007- heden)
ambt. opdrachtgevers:	3, Ellen Nieuweboer (2001-juni 2008; tussen 2001-2003 gedelegeerd aan hoofd projecten), Marten Klein (juni 2008-)
portefeuillehouders:	Prins (- maart 2005), Princen (2005- 2007) Martin Verbeet (2008-)
belangrijkste momenten:	1997: vaststelling Nota van Uitgangspunten, besluit tot tegelijkertijd saneren en bouwen 2001: vaststelling SPVE 2004: vaststelling Stedebouwkundig plan (SP) en Grex 2005: Cannes-deal B&W, Stadsdeel en OCP, bijstelling SP en Grex 2005: constatering financiële problemen okt 2006- mei 2007: nieuwe contractonderhandeling met OCP, bijstelling SP en Grex
tijdbalk:	zie bijlage

“Stoppen kost je altijd meer dan je verdient, zeker wanneer je al begonnen bent.”

5.1 Inleiding

Het project Polderweggebied betreft een grote stedelijke herstructurering op de voormalige Oostergasfabriek. Het project omvat een grote bodemsanering, utiliteitsbouw en woningbouw. In het Polderweggebied komen:

- Ongeveer 693 woningen
- Winkels, bedrijven en horeca
- Voorzieningen, onder andere: sporthal, stadsdeelnkantoor, brede school, Muziekmakerscentrum, Huis van de Dans
- Ondergrondse parkeergarage

Het project wordt uitgevoerd door het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer en de gemeente Amsterdam samen met de OCP, de Ontwikkel Combinatie Polderweggebied en SOS, Stichting Orfeos Studio (muziekmakerscentrum)

Met de sanering en de herinrichting is een bedrag van ongeveer 200 miljoen gemoeid.

Projectleider 1:

Grootste vervuilde locatie van Nederland, na de Volgermeerpolder.

Portefeuillehouder 1:

In Nederland de grootste binnenstedelijke sanering, waarbij saneren direct gekoppeld wordt aan ontwikkeling

Voortgang

Aan het project wordt sinds 1990 gewerkt. Het project is sinds 2001 opgedeeld in drie Fasen:

Fase 1: verwerving, sloop en functievrij maken van de grond (afgerond)

Fase 2: Sanering en herontwikkeling. (2003 -)

Fase 3: Inrichting, Beheer en Onderhoud (2008 -)

Het project bevindt zich op dit moment (zomer 2008) in verschillende stadia. Op sommige plekken wordt nog gesaneerd, op andere plekken zijn de gebouwen al opgeleverd. De gesubsidieerde en door het stadsdeel gefinancierde projecten worden eind 2008 opgeleverd. De woningbouw start na sanering. Geplande eindoplevering is 2012.

5.2 Het project in chronologische volgorde**1990-1994 initiatief tot herontwikkeling**

Het project loopt sinds raadsperiode 1990-1994. Het wordt onder de aandacht gebracht door externe projectontwikkelaars die aangeven iets met het gebied te willen doen. Het gebied blijkt meer waard te zijn dan het stadsdeel tot dan toe had gedacht.

Er is in die tijd door de raad impliciet besloten dat het plan wordt uitgevoerd door het stadsdeel en niet wordt overgedragen naar de centrale stad.

wetenschapper 1:

Dit is een veelvoorkomend besluit in stadsdelen. Blijft altijd een 'strijd' tussen centrale stad en stadsdelen.

Raadslid:

De politiek van het stadsdeel heeft bewust besloten (zonder een echt politiek besluit te nemen) om de ontwikkeling zelf te willen doen als stadsdeel. De centrale stad heeft dat toegestaan. Het is in eigen hand gehouden omdat we bang waren voor de ontwikkelingsideeën die de centrale stad misschien voor dit gebied zou hebben.

Portefeuillehouder 1:

Ik weet niet of de uiteindelijke uitkomst van een stadsdeelproject of van een stedelijk project nou veel zou verschillen.

1992-1998 Saneringsonderzoeken leiden tot saneringsplan

In 1992 wordt het eerste saneringsonderzoek uitgevoerd, in 1995 gevolgd door een tweede onderzoek. Dat leidt uiteindelijk in 1998 tot het opstellen van een saneringsplan voor de Oostergasfabriek. De gemeente Amsterdam wordt verantwoordelijk voor de bodemsanering, voor zover het de mobiele verontreiniging van de gasfabriek betreft. Het Stadsdeel is verantwoordelijk voor de overige sanering. Voor de sanering van de vervuiling van de gasfabriek komt een VROM-subsidie beschikbaar voor 50% van de te maken kosten.

1994-2002 besluit 'saneren koppelen aan bouwen'

Tussen '94-'98 hebben diverse scenario's met betrekking tot de bodemsanering de revue gepasseerd. In de raadsperiode 1994-1998 leeft het idee dat de beste manier van saneren

is om het te koppelen aan een bouwprogramma. Daarmee kan het bouwprogramma de sanering mede financieren. Dat wordt het uitgangspunt voor het ontwikkelen van het gebied. In 1997 is de Nota van Uitgangspunten (NvU) vastgelegd.

In 2001 is het Stedebouwkundig Programma van Eisen (SPVE) opgesteld door het bureau BGSV uit Rotterdam in opdracht van het Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, in samenwerking met de ontwikkelende partners Bouwfonds Wonen, Het Oosten en Het Woningbedrijf Amsterdam (later verenigd in het OCP). In dit plan wordt wel aandacht besteed aan de saneringsopgave, maar wordt geen fasering van de werkzaamheden genoemd.

In deze tijd wordt uitgegaan van een doorlooptijd van de ontwikkeling van 7 jaar. De sanering zal in 2004 starten en de oplevering van de woningen zal in 2008 gereed zijn, zo is de verwachting.

Aanvankelijk komt de begroting uit op een tekort van 13,5 miljoen EURO, dat na optimalisering van het programma en een verhoogde verwachting van de opbrengsten in 2003 is teruggebracht tot 2,4 miljoen EURO.

uit: raadsvoordracht 6 februari 2003 (Centrale Stad):

"Het Masterplan Polderweggebied vertoonde [aanvankelijk] nog een tekort van € 13.500.000. Ons College heeft destijds het stadsdeel opgeroepen tot een beter resultaat te komen. Ten opzichte van het Masterplan (...) is het tekort teruggebracht tot een acceptabel bedrag van € 2.374.000. Doordat er in het SpvE meer vierkante meters zijn opgenomen door middel van intensivering en doordat de opbrengsten van de woningen hoger zijn geraamd, is het stadsdeel tot een beter resultaat kunnen komen."

Tussen 1998-2002 is op basis van de Nota van Uitgangspunten budget beschikbaar gekomen voor de ontwikkeling. Het beschikbaar komen van het budget, betekent dat het plan kan worden uitgevoerd. De deelraad heeft toen gekozen om het saneren en het bouwen zodanig te koppelen, dat de werkzaamheden overlappen. Daar waar binnen het gebied de sanering wordt voltooid, wordt direct begonnen met bouwen, terwijl de sanering elders op het terrein nog wordt voortgezet.

wetenschapper 1:
Maar de koppeling was ook voorwaarde voor rondkomen budget en maakte daarmee project mogelijk?

Raadslid:

De kern van de budgetoverschrijdingen ligt ook in die tijd 1994-1998. Er is besloten saneren en bouwen te koppelen. En juist in die koppeling liggen [nu] de meerkosten. Het initiatief om de koppeling tussen bouwen en saneren te maken kwam uit de deelraad.

Portefeuillehouder 2:

Het koppelen van saneren en bouwen tegelijkertijd is een hele linke beslissing geweest. Voor het ontwikkelen van het gebied was het een goede beslissing, maar voor het werkbaar houden en controle houden op de uitgaven, was het moeilijk.

Portefeuillehouder 1:

We hadden saneren en bouwen kunnen loskoppelen. Maar maatschappelijk gezien kunnen we ons niet veroorloven dat zo'n terrein 6 jaar open ligt.

Wetenschapper 1:
Waarom niet? Het werd toch al langer niet gebruikt? Was er geen tijdelijk gebruik mogelijk (als festivalterrein of zo) zoals bv bij de westergasfabriek?

Bestuurder 1:
het bij elkaar houden van kosten en baten in de tijd klinkt erg logisch.

Ambtelijk opdrachtgever:

Om als een deel van de sanering klaar is direct te bouwen maakt het ingewikkeld, maar daarvoor is geld gereserveerd. En het scheelt heel veel rentelasten.

Het heeft ook een psychologisch effect: "kijk, er wordt gebouwd!"

Kosten voor het grootste deel van de sanering zijn gescheiden van de Grex. Er ontstaan twee verschillende, maar elkaar beïnvloedende, begrotingen: één voor de sanering Oostergasfabriek en één voor de overige sanering en de Grex.

bestuurder 1:

Dit had ik nooit zo goedgekeurd. Daar waar saneren en bouwen logischerwijze zijn samengevoegd, wordt dat financieel gescheiden. Daardoor is de relatie saneren-Grex heel ondoorzichtig geworden.

2003: Saneringsplan

In 2003 wordt het saneringsplan goedgekeurd door B&W Amsterdam. Hierin wordt ook de koppeling van saneren en bouwen expliciet genoemd.

uit: saneringsplan 2003

De bodem van het Oostergasfabriekterrein is ernstig verontreinigd met onder andere grote hoeveelheden naftaleen en benzeen. Indien niet wordt ingegrepen kan de vervuiling over ongeveer 25 jaar het maaiveld in de Watergraafsmeer bereiken. Volgens het saneringsplan moet honderdduizend kuub grond afgegraven worden, op sommige stukken bijna tot acht meter diep.

Projectbureau Bodem is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bodemsanering. Het streven is erop gericht de saneringswerkzaamheden zo uit te voeren dat vervolgens de bouwwerkzaamheden zo efficiënt mogelijk van start kunnen gaan.

uit: nieuwsbericht gemeente Amsterdam, februari 2003

Uit het saneringsplan blijkt dat de kosten worden geraamd op 47 miljoen Euro. In de nota is ook een risicoparagraaf opgenomen. In deze paragraaf worden de specifieke risico's genoemd, zoals de onzekerheid in de bodemsanering en de koppeling tussen saneren en bouwen. Aan deze risico's lijken geen financiële consequenties te zijn verbonden, noch over de verdeling van deze risico's

bestuurder 1:

Wat ik nog belangrijker vind dan de financiële consequenties, is de verdeling van de risico's: wie was er verantwoordelijk voor welk risico?

Is er een convenant afgesloten tussen de Centrale Stad en het Stadsdeel waarin zaken mbt financiën, risico's, plichten en verantwoordelijkheden zijn geregeld? Ik merk dat dit vaak wordt vergeten om vast te leggen tussen publieke organisaties. Ik vind het bij projecten van dergelijke omvang essentieel dat dit goed wordt vastgelegd.

2004: Stedebouwkundig plan, aanpassing Grex

In 2002-2004 wordt door Soeters van Eldonk Ponec Architecten gewerkt aan het Stedebouwkundig plan (SP) voor het Polderweggebied. Opdrachtgevers hiervoor zijn het Stadsdeel samen met de Ontwikkelings Combinatie Polderweggebied (OCP - een samenwerking van Ymere, het Oosten-Kristal en Bouwfonds Ontwikkeling). Het plan wordt opgesteld op basis van plannen uit 2001. In het voorjaar van 2004 wordt dit Stedebouwkundig plan door het stadsdeel goedgekeurd. De bijbehorende Grex wordt geactualiseerd en in het najaar 2004 goedgekeurd.

uit: voortgangsrapportage Polderweggebied, september 2004:

(...) Op 26 april heeft de stadsdeelraad het Stedenbouwkundig Plan Polderweggebied vastgesteld. Het tekort op de grondexploitatie bij het Stedenbouwkundig Plan is toegenomen ten opzichte van het tekort op de grondexploitatie bij het SPVE. Daarom is de grondexploitatie geoptimaliseerd en geactualiseerd in nauwe samenwerking met het OGA.

(...)

bestuurder 1:

In mijn ogen kan een stedenbouwkundig plan zonder Grex niet worden goedgekeurd; een ruimtelijk plan en de financiële consequenties zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het vervolg van dit proces zie je dat ook weer terug. Welke reden was er dit gescheiden ter goedkeuring voor te leggen?

2004: Eerste onderhandelingen met OCP

In 2004 starten de onderhandelingen over de financiering met de OCP. Zij ontwikkelen de woningbouw binnen het plangebied met bijbehorende parkeergarages.

Deze onderhandelingen vonden plaats in een tijd van nationale recessie in de bouw. De afzet- en winstverwachtingen liggen lager dan de voorafgaande jaren.

Wetenschapper 1:

Had centrale stad of stadsdeel dit niet zien aankomen, en waarom niet?

Ambtelijk opdrachtgever:

OCP deed een bod van 27 miljoen. 2 minuten na hun bod stapten wij op; het bod was een belediging voor de stad Amsterdam.

Oktober 2004: Sanering gaat van start

In oktober 2004 komt een extra Polderweg Nieuws uit, waarin de start van de saneringswerkzaamheden wordt aangekondigd. Sanering zal volgens plan aan de oostzijde van het terrein beginnen. Werkzaamheden vinden plaats in de koude periode van het jaar, van oktober tot maart.

Begin 2005: Cannes-Deal Stadsdeel, Centrale Stad en OCP

De finale onderhandelingen zijn gebaseerd op het stedenbouwkundig plan (SP) en de vastgestelde Grex uit najaar 2004.

De onderhandelingen met het OCP eindigen met een deal van de Centrale Stad en het OCP in Cannes, de zogenaamde Cannes-deal. Hier wordt afgesproken dat

- de bijdrage van het OCP 38 miljoen zal bedragen,
- de Centrale Stad een extra tekort van 8,5 miljoen accepteert,
- het Stadsdeel de leges betaalt,
- gezocht wordt naar subsidies,
- een hogere winst uit het plan wordt aangehouden, door aanpassing van het plan.

Uit deze deal blijkt de nauwe verbondenheid tussen Centrale Stad en Stadsdeel bij het plan en de Grex. De deal komt tot stand tussen OCP en de Centrale stad, maar het stadsdeel moet de Grex weer goedkeuren.

De uitkomst van de onderhandelingen leidt tot een aanpassing van de Grex en het Stedenbouwkundig plan. De Grex wordt aan de inkomstenkant geoptimaliseerd, maar de kostenkant blijft ongemoeid. De deal is in de zomer van 2005 voorgelegd en goedgekeurd door de stadsdeelraad. Binnen een jaar na het vaststellen van de oorspronkelijke Grex en het Stedenbouwkundig plan werd het plan dus geoptimaliseerd.

Raadslid:

Toen was er de keuze te stoppen of de exploitatie sluitend te maken.

TNO:

waarom stelde het

Ambtelijk opdrachtgever:

stadsdeel in 2004 een SP vast terwijl er nog geen resultaat was in de onderhandelingen met OCP of dat bekend was dat het bod zo laag lag? Dit leidde in 2005 direct tot de eerste aanpassing van het SP.

Bestuurder 1:
Een grondquote-deal had ik logischer gevonden: iets meer robuust en niet minder risico!
Bouwenveloppe-afspraken op de lange termijn zijn per definitie een slechte deal voor een gemeente: of de markt daalt en de ontwikkelaars leveren niet of slecht, of de markt stijgt en je hebt het gevoel dat je te weinig hebt verdiend.

TNO:
Ook hier blijkt dat het stadsdeel weinig heeft aan zijn budgetrecht voor dit specifieke project heeft.

Er is toen een bouw-enveloppe afspraak gemaakt (bouwer betaalt een afgesproken bedrag in 1 keer) Dit was in dit project echt dom, want de prijzen zijn in dit stadsdeel sindsdien erg gestegen.

Portefeuillehouder 2:

Die bouwenveloppe was een slechte deal, omdat de economie aantrok. Ook de centrale stad heeft zich later de vraag gesteld of deze methode nu wel zo bruikbaar is.

Raadslid:

Door het besluit was er geen ruimte meer voor grotere tekorten, wat tot dan toe altijd mogelijk was. Er is toen een vaste prijs afgesproken. Bij verandering in het bouwplan, waardoor het plan meer geld zou opleveren, zou het grootste deel van de winst naar OCP gaan. Dat was voor het stadsdeel niet lucratief, en maakte het sluitend maken van de exploitatie lastig.

2005-2006: Op zoek naar financiële helderheid

Parallel aan de finale onderhandelingen met het OCP probeert de gemeentelijke organisatie, sector Wonen en Werken in Oost Watergraafsmeer in 2005 meer zicht te krijgen op de werkelijke uitgaven, verplichtingen en inkomsten van de Grex. Het sectorhoofd neemt daarbij het gedelegeerd opdrachtgeverschap zelf weer ter hand. Het blijkt echter voor de projectleider moeilijk de bestaande bedragen op tijd helder te krijgen. Dit leidt tot het vervangen van die projectleider. Zij wordt opgevolgd door een nieuwe projectleider aangevuld met het sectorhoofd wonen en werken. Later wordt deze projectleider om persoonlijke redenen opgevolgd door een andere projectleider, die een grote financiële expertise heeft.

Ambtelijk opdrachtgever:

Ik kreeg al in 2004 het gevoel: "er is geen grip".

Er was geen financiële rapportage. Dit leidde tot opzeggen samenwerking met projectleider in 2005. Dat viel precies tussen overgang van wethouder Jelle Prins en Germaine Princen. Dat is puur toeval geweest. Maar ik heb nooit spijt gekregen van dat besluit.

Portefeuillehouder 2:

Toen ik kwam, wilde de ambtelijk opdrachtgever de projectleider op het Polderweggebied van PMB weg hebben. Achteraf was het een goede ingreep, die ze misschien veel eerder had moeten doen.

In november van 2005 worden de saneringswerkzaamheden weer hervat. Deze hebben, zoals gepland, de zomer stil gelegen vanwege de stankoverlast. De tweede fase van de sanering wordt gestart, maar de eerste fase is nog niet afgerond. In een bericht aan de

bewoners wordt aangegeven dat er een vermoedelijk nog een derde fase aankomt, omdat tot dan toe nog geen onderzoek gedaan is naar de plekken waar nu nog gebouwen staan.

September 2006 t/m mei 2007: Tekort en nieuwe deal met OCP

In 2005-2006 blijken, door de intensieve focus van projectleiders op de financiën, de werkelijke kosten veel groter dan in de Grex was aangenomen. Dit komt doordat de sanering uitgebreider was dan voorzien, en daardoor de kosten voor de aanleg hoger.

Portefeuillehouder 2

Wat ik begreep is dat een van de problemen was dat er erg lang gewerkt is met aannames en globale gegevens, waardoor moeilijk zicht was op de werkelijke kosten.

In dezelfde tijd besluit de gemeenteraad van Amsterdam (2006) dat financiële tegenvallers bij de stadsdelen geen compensatie meer krijgen vanuit de centrale stad. Dit verandert de formele positie van Centrale Stad ten opzichte van het Stadsdeel. De samenwerkingsconstructie in het Polderweggebied verandert echter niet.

Portefeuillehouder 2:

Het rare van het stadsdeel is dat je wel verantwoordelijk bent voor het beheer en boekhouding van de grondexploitatie, maar dat de feitelijke[Grex] geregeld worden door de centrale stad. Door deze constructie was ik verantwoordelijk voor de overschrijding van 34 miljoen, want blijkbaar had ik als projecttrekker geen goede boekhouding gevoerd.

raadslid:

Het stadsdeel stelt niet de grondexploitatie vast, dat doet de gemeenteraad van de stad Amsterdam. En daardoor speelt de wethouder van Amsterdam een rol in de deals die met de hier bouwende partijen gesloten wordt. De gemeenteraad Amsterdam speelt een finale rol in dergelijke projecten.

bestuurder 1:

wat was er (privaatrechtelijk) geregeld in de samenwerkingsconstructie?

In 2006 komt er duidelijkheid over de financiële situatie van het project Polderweggebied. Het tekort in het project loopt op tot 34,8 miljoen. In juni van dat jaar geeft DMB (Dienst Milieu en Bouwtoezicht) goedkeuring aan een nieuwe aanpak van de sanering. Er zijn saneringslocaties bijgekomen, die tot dan toe niet gesaneerd zouden worden, met name aan de oostzijde van het gebied.

bestuurder 1:

Hier blijkt nogmaals de verbondenheid tussen saneringsbegroting en Grex; die hadden in één begroting moeten zitten.

Ambtelijk opdrachtgever:

De exploitatie is toen helemaal doorgrond en toen kwamen we uit op een tekort van 34,8. De sanering was veel hoger dan begroot. En dat had gevolgen voor de Grex. Doordat sanering veel hoger werd, werden de kosten voor Watergraafsmeer ook veel hoger.

wetenschapper 2:

bij saneringen ziet men over het algemeen een cascade van onderschattingen: te weinig geld voor onderzoek, te weinig monsternames, te optimistische berekening

Portefeuillehouder 2:

Wat ik vreemd vind is dat bij alle saneringsopgaven in Nederland van te voren zo slecht kan worden ingeschat hoeveel verontreiniging aanwezig is. Tijdens de rit wordt het altijd meer en ingewikkelder. Hierdoor gaan bouwprojecten vertragen. En dan ligt de vraag wie de extra kosten gaat betalen.

en tegenslagen bij uitvoering.

In dit bedrag is een risicobedrag opgenomen van 6,2 miljoen voor eventuele verdere tegenvallers. Het opnemen van dat bedrag gaat niet zonder slag of stoot.

Ambtelijk opdrachtgever:

In het tekort is een risicoparagraaf opgenomen van 6,2 mio. Toen zei iedereen: haal die risicoparagraaf er maar uit, dat scheelt 6 miljoen. Maar dat vond ik dus niet, want dan hebben we volgend jaar weer een probleem. We moesten gewoon in een keer een harde dobber nemen.

bestuurder 1:
Ik vind het logisch dat risico's verdisconteerd worden in de Grex; daar horen ze thuis.

Ambtelijk opdrachtgever:

Door OGA werd de budgetreservering voor risico's niet geaccepteerd. "Daar werken ze niet mee". Ik vond dat gek. Daarom zit hij nu helemaal ingebouwd in de geactualiseerde Grex.

Wetenschapper 1:
Wat is de reden dat de risicoparagraaf niet mag worden opgenomen?

Portefeuillehouder 2:

Oorspronkelijk was er bij de Grex geen risicoparagraaf, omdat er geen risicoparagraaf mag in de Grex zijn vanuit de centrale stad. Terwijl de risico's natuurlijk enorm zijn bij zo'n project. Tegenwoordig mag dat wel.

Raadslid:

Ik weet bijna zeker dat er geen risicomangement op het project gevoerd is, in de zin van het toepassen van bepaalde methoden. Er is wel gesproken over de risico's maar dat is nog geen risicomangement.

Het tekort wordt eind 2006 aangekaart bij de Centrale stad. Daarbij is na intensief overleg besloten de onderhandelingen met het OCP te heropenen. De onderhandelingen met het OCP waren stevig. In het nieuwe contract zijn met de partijen uit het OCP meerdere projecten in de stad besproken, breder dan het Polderweggebied.

Portefeuillehouder 2:

Er heeft een enorm gevecht plaatsgevonden tussen Stadsdeel en Centrale stad over de vraag wie dat tekort moest gaan betalen.

Portefeuillehouder 1:

Het financiële gat dat met de optimalisatie-deal gedicht is, zat eigenlijk al ingebakken in de oorspronkelijke Cannes-deal. Het lastige met die deal was dat de stad er eigenlijk uitkwam met een lagere prijs dan nodig was.

wetenschapper 1:
Samenwerking stadsdeel met centrale stad werpt in dit geval vruchten af.

Ambtelijk opdrachtgever:

Die onderhandelingen deden we samen met Centrale Stad. OCP zag ook wel dat Amsterdam groter is dan Oost-Watergraafsmeer. "En die onderhandeling was heel erg leuk."

Portefeuillehouder 2:

Ik ben nog steeds heel trots op de 17 miljoen die we toen hebben binnengehaald.

Projectleider 1:

Risico van bouwkostenstijging ligt nu allemaal bij de ontwikkelaar, maar er wordt echt geen verlies geleden op die ontwikkeling.

voorjaar/zomer 2007: Onderhandelingsresultaat OCP

De nieuwe deal met de het OCP betekent een aanpassing van de Grex en het Stedenbouwkundig Plan. Ook de fasering van de diverse onderdelen van het plan wordt gewijzigd. Dit leidt tot grote discussies in de raad in voorjaar-zomer 2007.

Wetenschapper 1:
Lastig dat raad maatschappelijke verantwoordelijkheid verschuldigd is: maar dat is haar taak. Niet alleen financiële maar ook maatschappelijke overwegingen (risico's) maken.

Bestuurder 1:
Ieder raadslid heeft de mogelijkheid en verplichting ja of nee te zeggen tegen beslissingen, dat is zijn 'core business'. Als raadsleden zich 'genaaid' voelen, hebben ze toen een verkeerde overweging gemaakt, dat is hun eigen verantwoordelijkheid.

Wetenschapper 1:
Raad heeft nu eenmaal andere logica en legt op andere manier verantwoordelijkheid af dan DB of projectleiders.

TNO:
Belangrijke opmerking!
Projectdynamiek is duidelijk anders dan de politieke dynamiek en leidt tot een ingewikkelde verhouding politiek – project.

Ambtelijk opdrachtgever:

Het lastige is hoe je de Raad meeneemt in dit optimalisatie-proces. Zij vragen zich af hoe de bewoners erover denken, terwijl ik bezig ben met heel veel geld binnen te halen.

De deelraad hebben er toen ook wel mee ingestemd, maar het deed wel pijn vorig jaar zomer.

Portefeuillehouder 2:

De raad heeft nog steeds het idee dat ze 'genaaid' zijn, dat herhalen ze nog steeds.

Portefeuillehouder 1:

Klachten uit de deelraad komen eigenlijk vooral uit de onderbuik en die horen ook bij het politieke spel. Speciaal voor een stadsdeel want daar zitten de Raadsleden heel dicht op de problemen waar je als bestuur een uitspraak overdoet.

Projectleider 1:

De deals met het OCP zijn sterk door de centrale stad gestuurd. In de optimalisatie zaten veel stadsdeel-overstijgende zaken. Dan is de toetsing door de stadsdeelraad marginaal.

Projectleider 1:

Dat de leden van de deelraad zeggen dat ze zich voor een voldongen feit zien gesteld naar aanleiding van een aangepaste grondexploitatie wordt door vele raadsleden van raden in Nederland herkend. Overigens ook door de leden van andere raden van toezicht. In projectontwikkeling gaat dat altijd zo. Je hebt hapklare deals waar je voor staat.

Consequenties van de optimalisatie-deal

Voor een goede verkeersafwikkeling blijkt een nieuwe brug naar de Archimedesweg noodzakelijk, evenals een vergroting van de parkeergarage. Deze zijn een direct gevolg van de toename van het aantal woningen in de Optimalisatie-deal en werden ook al in deze deal voorzien. De daadwerkelijke noodzaak en de aanleg geeft de nodige discussie, zowel maatschappelijk, bestuurlijk als organisatie-intern.

Wetenschapper 1:
Niet alleen financiële maar ook democratische

Portefeuillehouder 1:

Het parkeerplan en de aanleg van een extra brug zijn twee heikele punten, waarbij

(maatschappelijke) haalbaarheid van politieke antwoorden is van belang

de politieke gewenste antwoorden altijd spanning opleveren met de politiek realistische antwoorden. Deze punten zijn eigenlijk vooruitgeschoven.

Portefuillehouder 1:

Als je me nu vraagt waar ging die optimalisatie-deal mis, dan ging dat ook bestuurlijk mis. Er is een belang om het belang van het project voorop te zetten, de consequenties daarvan worden dan minder belangrijk. Dat is een soort ongeschreven wet.

Portefuillehouder 1:

Mijn ambitie zou zijn geweest om met 1 plan qua verkeer en parkeren de optimalisatie-ronde afgesloten te hebben.

Subsidies

De gemeente maakt voor de realisatie van dit project gebruik van subsidies. De Europese D2 subsidies zijn ingesteld voor versterking van de economische en sociale ontwikkeling. In het Polderweg gebied worden een aantal projecten hieruit financieel ondersteund. De subsidieregeling kent een deadline van realisatie van 1-1-2009. Dit legt een grote druk op de snelheid van de ontwikkelingen van de gemeentelijke onderdelen in het project, met name in het middengebied. Als gevolg daarvan is op de locatie zelf een lastige situatie ontstaan, waarbij het middengebied bijna gereed is en de oost en westzijde nog gesaneerd worden.

Ambtelijk opdrachtgever:

Subsidies voelen wel als een zwaard van Damocles.

[TNO:koppeling maakte een versnelling mogelijk waardoor D2-eisen m.b.t. opleveringstermijn konden worden behaald]

Projectleider 1:

De combinatie saneren en bouwen is mede gemaakt om inkomsten te kunnen krijgen uit subsidies. Voor het eind van het jaar (2008) moeten voor D2-subsidies sanering en bouw van bepaalde onderdelen in het plan afgerond en afgerekend zijn. Vandaar de grote druk op de bouw in het middengebied.

Wetenschapper 1:
Dit speelde ook bij Joubertstraat: urgentie/snelheid is een beproefd middel om besluitvorming te versnellen

Portefuillehouder 1:

Bij de Polderweggebied is naar mijn mening de subsidiedruk weleens ten onrechte ingebracht in de besluitvorming.

Portefuillehouder 1:

Enerzijds wil je helderheid en maak je een hele strakke planning, anderzijds wil je later meer ruimte om ervoor te zorgen dat je alle activiteiten nog binnen de subsidiabele periode kunt laten vallen. Dat levert wel verwarring op naar zowel de Raad als de Commissie.

2008: Stand van zaken uitvoering

De uitvoer wordt gehinderd door de ruimtelijke fasering van de werkzaamheden. Van de drie deelgebieden wordt het middelste deel bebouwd terwijl de andere twee nog worden gesaneerd. Op het middengebied staan de gebouwen van het stadsdeel, die binnen de D2-subsidie periode moeten zijn opgeleverd; de andere twee locaties zijn

woningbouwlocaties. Verkeer binnen het gebied moet door 'de corridor' van 12 meter breed door het al gebouwde middengebied.

Projectleider 1:

Het tart alle processen van rationaliteit om op het middengebied te beginnen, maar daar is een aantal jaren geleden heel welbewust een besluit voor genomen. Dat proces had je van tevoren beter moeten uittekenen, hoe dat zou gaan verlopen. Maar dat is mijn analyse achteraf.

Projectleider 1:

Van het combineren van bouwen en saneren hebben we nu last. Of dat erg is, is vers twee, er staan namelijk wel opbrengsten tegenover.

In december 2007 wordt een nieuwe samenwerkingsvorm tussen de stad en de aannemer van de sanering afgesproken. Kern hierbij is dat meerwerk wordt verrekend met een risicopot. Hierdoor wordt meerwerk een gedeelde verantwoordelijkheid. In mei 2008 komen de eerste resultaten naar buiten: “we lopen op schema dankzij deze methode!”

5.3 Beschouwingen

Terugkijkend op de samenwerking tussen Stadsdeel en B&W Amsterdam en OGA valt de ondervraagden de ingewikkelde constructie op. Wel wordt gewezen op de verbeterde verstandhouding tussen Centrale stad en Stadsdeel in dit project.

ambtenaar:

Het stadsdeel is eigenlijk gewoon een filiaal van de centrale stad. Het is één concern.

ambtenaar:

Het dagelijks bestuur van het stadsdeel heeft veel aandacht voor lokale problemen en ook heel duidelijk contact met de deelraad en het publiek. Dat is het verschil met B&W die als het ware meer ministeriabel kunnen opereren. Ik heb niet het gevoel dat ik door het OGA ooit in de steek ben gelaten.

ambtenaar:

Die scheiding tussen sanering en herontwikkeling en Centrale stad en Stadsdeel zou ik nooit meer doen, want zij hebben verschillende aansturing en er zijn verschillende financiële stromen. En dat geeft zoveel strijd, in plaats van samenwerking.

ambtenaar:

Er was een wij/zij cultuur tussen Stadsdeel en Centrale Stad. Dat is nu weg.

Ook de samenwerking met het OCP is in de loop van het project verbeterd.

Wetenschapper1:

Bekend belang van everyday makers

Ambtenaar:

In begin was er enorme vechtrelatie. Nu meer en meer samenwerken: “we willen er toch samen een fantastisch gebied van maken”. Dit ligt wel aan de poppetjes.

Over de rol van het Stadsdeel in dit project zijn de meningen verdeeld, hoewel iedereen wel eens heeft getwijfeld of het een goede beslissing was om het project in eigen hand te houden.

Bestuurder

Ik kan niet ontkennen dat ik ook wel eens twijfels gehad heb, maar over het algemeen vind ik dat het stadsdeel het goed gedaan heeft en het project financieel goed op de rails heeft gehouden. Je moet als politiek ook durven omgaan met dat soort risico's en ook wel enigszins lastige projecten durven aan te pakken.

Ik weet niet of de uiteindelijke uitkomst van een stadsdeelproject of van een stedelijk project nou veel zou verschillen.

Bestuurder

Als het Stadsdeel dit soort projecten niet meer kan doen, staat het bestaansrecht van stadsdelen ter discussie. "Dan fiets je overal net naast. Dan kweek je gefrustreerde bestuurders en ambtenaren en raadsleden." Het inhuren of aannemen van gekwalificeerd personeel is daarbij cruciaal.

Raadslid:

Je had ook als raad kunnen zeggen: we doen dit niet, laat de centrale stad het maar doen, maar die beslissing is nooit genomen"

De samenwerking en competenties van het ambtelijk apparaat wordt door de ondervraagden vaak in twijfel getrokken.

TNO:
Polderweg staat niet alleen in Nederlandse saneringslocaties. Maar staat binnen het stadsdeel het wel alleen in zijn vorm.

Raadslid:

Ik heb het vermoeden maar ik weet het niet zeker dat de organisatie deel uitmaakt van de overschrijdingen.

Het project Polderweg staat namelijk niet op zichzelf als project waarbij een overschrijding optreedt.

Wetenschapper 1:
Kan centrale stad rol spelen in uitwisseling van ervaringen (en mensen?)

Bestuurder:

Een dergelijk project kan alleen binnen het stadsdeel ontwikkeld worden als er meer ervaren en capabele mensen komen, anders moet zo'n project naar de centrale stad.

Bestuurder 1:
De centrale stad is niet heilig: ook bij de centrale stad bestaat de kans dat dezelfde fouten worden gemaakt.

TNO:
afgezette projectleider was ingehuurd van centrale stad-PMB.

Ambtenaar:

Het Amsterdams gemeentelijk model is niet bevorderlijk voor projectmatig werken. Het kost hier ongemeen veel moeite om een rapportage van het ambtelijk apparaat naar het bestuur te brengen. Zelfs bij ministeries is het niet

zo moeilijk.

De ervaring van het projectbureau met de lokale politiek is echter wel een punt van zorg. Zij zijn gewend aan een politiek op grotere afstand

Raadslid:

Ik heb het vermoeden dat het Polderwegproject te groot en te complex was om van iemand van dit stadsdeel te vragen dit goed aan te sturen, of als goede opdrachtgever te fungeren.

Bij het Projectbureau Polderweg valt de grote mate van personele wisselingen op. Door iedereen wordt dat als een probleem gekenmerkt: ervaring en kennis verdwijnt, terwijl dat bij een dergelijk langlopend project zo belangrijk is. In tegenstelling tot het projectbureau kent de ambtelijke staf en het bestuur wel een grote mate van continuïteit.

Ambtenaar:

Continuïteit in een project is een heel groot goed, dat is hierbij weleens vergeten. Ik ben, na 1 jaar, hier een van de langst zittende mensen.

Bestuurder:

Bij het bureau ontwikkeling zijn inderdaad wel vrij veel wisselingen geweest, dat is zorgelijk. Wij streven naar stabiliteit en continuïteit. Ik heb echter niet het idee dat hier structureel problemen zijn waar ik iets aan zou moeten doen.

Ambtenaar:

We hebben nogal wat wisselingen gehad in aansturing en dan loopt het leeg. Erik maakte er weer een team van.

Het Dagelijks Bestuur wordt door de projectleiding gezien als de belangrijkste partij om verantwoording aan af te leggen. Kritische geluiden zijn er in de breedte over de samenwerking DB en de organisatie.

Belangrijkste gremium waaraan ik verantwoording afleg is het Dagelijks Bestuur. Ik leg alleen bestuurlijke zaken voor. Meld wel dat er bepaalde vraagstukken spelen, maar dat lossen we binnen het project op. Die samenwerking gaat heel goed

Vroeger stond het dagelijks bestuur achter zijn ambtenaren, maar nu worden die soms persoonlijk afgebrand.

De rol van de Deelraad wordt door geïnterviewden verschillend beoordeeld. Sommigen hebben een goede verstandhouding, anderen zien hen als storende factor. Opvallend vaak wordt er gesproken over onderling wantrouwen.

TNO:
ligt bij Polderweggebied nog ingewikkelder: deelraad heeft weinig te zeggen over de Grex, anders dan de kwalitatieve invulling binnen de kaders van ed Grex, die

De deelraad heeft budgetrecht, maar heeft geen invloed op de manier waarop een project wordt uitgevoerd.

De raad kan nauwelijks omgaan met overmacht. Overmacht wordt al heel snel tot een politiek item gemaakt. Wanneer is iets overmacht en wanneer

door de centrale stad is vastgesteld.

afgeschoven verantwoordelijkheid?

Wetenschapper 1:
Dit beeld is enigszins vanuit het perspectief van projectleiders en DB gekleurd. De raad denkt er vast anders over. Hoe liggen de verhoudingen tussen de coalitiepartners? Als die op scherp staan (in DB) dan is de raad meestal ook scherper (in ogen van anderen zelfs 'respectloos')

Er is direct contact met de raad. Enkelen volgen het project actief. Maar misschien moet het stadsdeel zich niet meer teveel richten op de financiën, maar meer op de te realiseren kwaliteit in het gebied.

Het gaat nu al wel beter dan voor de verkiezingen. Vroeger was het respectloos, werd je voor rotte vis uitgemaakt

Er is een wij/zij-cultuur tussen de Raad en het DB.

Er bestaat een groot wantrouwen in deze organisatie. Zowel van de raad naar het DB (dagelijks bestuur) als van de raad naar de organisatie. Dit is een wantrouwen dat in het verleden is opgebouwd.

Eigenlijk is er heel weinig vertrouwen vind ik van de raad naar bestuur en organisatie toe. Bij de Raad bestaat het gevoel: Wij worden gemanipuleerd.

5.4 Conclusies Polderweggebied

5.4.1 Doelstellingen ambities en belangen

De doelstellingen van het project waren vanaf het begin helder. Het doel was het gebied gesaneerd te krijgen, waarbij het geschikt zou worden voor binnenstedelijke ontwikkeling van woningen en voorzieningen. Door de constructie werd de Centrale Stad echter eerste belanghebbende in de bodemsanering, het stadsdeel belanghebbende van een woningaanbod voor inwoners van het stadsdeel en het OCP belanghebbend in goede woningen tegen een betaalbare kostprijs. De projectorganisatie en de besturen kregen daar in de loop van de tijd het belang van de voortgang van het project bij. Een eenmaal begonnen project kost miljoenen om te stoppen, om vervolgens nog steeds met vervulde grond over te blijven.

Bestuurder 2:
Kenmerkend voor besluiten is dat kosten per definitie te laag worden ingeschat omdat de wil en de druk om het te realiseren velen malen groter is. Vaak kom je dan op een point of no return waardoor er op dat moment veel mogelijk is om het besluit of project toch nog tot een goed einde te brengen.

“Stoppen kost je altijd meer dan je verdient bij dit soort processen, zeker wanneer je al begonnen bent.”

In de loop van de jaren ziet men, achteraf, dat een deel van de doelstellingen door het belang van een doorgaand project onder druk komen en zelfs sneuvelen. Het valt op dat

de Deelraad zich dat steeds gerealiseerd heeft en dat er, naast de discussie over de financiering, altijd ook een inhoudelijk debat is gevoerd over het plan.

bestuurder 1:

Het veranderen van de scope van een project is een bekend verschijnsel. Als raad en bestuurder moet je uiterst alert zijn, of zo'n scopewijziging optreedt. Vaak ziet men dat de scope wijzigt, zonder dat de financiële kaders veranderen.

Wetenschapper 1:

Net als in veel complexe projecten, verschuiven doelstellingen en verwachtingen niet alleen door financiële wijzigingen, wijzigingen in de coalities, in projectleiderschap, maar ook doordat maatschappelijke eisen en verwachtingen veranderen. Het monitoren van die verschuivingen zou bij kunnen dragen aan een beter verwachtingen-management en wellicht ook een betere inschatting en monitoring van risico's.

5.4.2 *Procesgang*

Het proces van initiatief tot bouw overspant een lange periode en kent een aaneenschakeling van moeilijke momenten vanaf het moment dat de sanering begon en de financiële onderhandelingen met het OCP plaatsvonden.

De personele wisselingen op de post van projectleider hebben tot veel wisselingen in het projectbureau geleid, veel kennis is daarmee uit het projectbureau verdwenen. Dit ziet men vaker bij projecten, maar had ondervangen moeten worden door goede documentatie en overdracht

Op de cruciale momenten tussen 2005-2007 lijken echter in de organisatie de juiste beslissingen te zijn genomen om het projectbureau op de rails te houden: het project is dichter naar de ambtelijke lijn getrokken en projectleider is vervangen.

Financiering

Het project kent twee belangrijke kostenposten: de saneringskosten en de bouwkosten. Daartegenover staan diverse inkomstenbronnen: opbrengsten uit verhuur en verkoop, bijdrage OCP, subsidies, VROM-bijdragen, bijdrage centrale stad en bijdrage stadsdeel.

Samenwerkingsconstructie Centrale Stad - Stadsdeel

Voor de ontwikkeling van het Polderweggebied is al snel in het proces een stuurgroep ingesteld, waarin wethouders van centrale stad en het stadsdeel zitting hadden, tezamen met de directeur van het OGA en de projectmanagers voor sanering en herontwikkeling. In de loop van de tijd worden diverse ambtelijke werkgroepen ingesteld om de samenwerking tussen Stadsdeel en Centrale stad te stroomlijnen.

Ondanks deze overlegstructuur valt nu te constateren dat problemen vooral voor 2006 niet tijdig zijn gesignaleerd.

Wij hebben geen bestuursconvenant gevonden waarin de onderlinge verhoudingen, rollen, risico's en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. We constateren dat alléén het instellen van een overlegstructuur op diverse niveau's onvoldoende is gebleken om problemen tijdig te signaleren en op te lossen. Bijkomend leggen ambtelijke diensten (OGA, DMB, projectbureau bodem, projectbureau Polderweg) naar verschillende besturen en raden verantwoording af. Dat maakt een goed overzicht over het dossier voor projectleiding, deelraad, bestuur en onderzoeker lastig.

Sanering en Grex: los maar verweven

Voor deze ontwikkeling is gekozen voor twee gescheiden begrotingen: die van de sanering en de grex. De saneringskosten vallen dus voor het grootste deel buiten de Grex. Zij hebben echter een grote invloed op elkaar. Saneringswerkzaamheden hebben

direct gevolg voor de Grex, maar ook vice versa. Hierdoor ontstond een vicieus proces: Een langer durende sanering leidt tot vertraging, die leidt tot hogere kosten. Die hogere kosten moesten worden gedekt door aanpassing van de Grex én het stedenbouwkundig plan. Die aanpassing leidde weer tot een grotere saneringsopgave. Dit pleit sterk voor het samenvoegen van alle kosten in één Grex. Overschrijdingen in de saneringskosten waren dan eerder opgemerkt en direct gekoppeld aan de consequenties voor het stedenbouwkundigplan met bijbehorende Grex.

Saneringskosten zijn in het algemeen moeilijk in te schatten en kennen een grote onzekerheidsmarge, dat geldt overal in Nederland. Deze onzekerheid is in dit geval wel opgenomen in de risicoparagraaf van het saneringsvoorstel. Het lijkt erop dat deze voorziene onzekerheid niet terug is gekomen in de kostenbegroting. Dat zou betekenen dat er te optimistisch is geraamd. Onduidelijk is tevens of de Deelraad deze stukken van de Centrale Stad kende.

Men kan tevens stellen dat de oorspronkelijke Grex te weinig aandacht besteedde aan de financiële gevolgen van risico's. In die Grex werden wel risico's en maatregelen beschreven, maar onduidelijk is of daarvoor financiële reserveringen zijn gedaan. In de aangepaste Grex van 2006 is dit wel gedaan.

In de initiatiefase van het project lijken de saneringskosten dus te laag en de mogelijke opbrengsten uit verkoop te hoog te zijn ingeschat. Hoewel dit vaak voorkomt bij gemeentelijke projecten heeft het in dit project geleid tot een 'valse start'.

Sturen op financiën

Verantwoordelijkheid voor het beheer van de Grex valt onder het stadsdeel; goedkeuring over de gehele Grex moet door de Centrale stad worden gegeven. Hierbij komt het stadsdeel in een rol, waarbij zij wel verantwoording aflegt over de uitgaven, maar nauwelijks de mogelijkheid heeft de totale exploitatie-ruimte te wijzigen. De financiële rol van de stadsdeelraad is daardoor in dit project zeer sterk verkleind.

Sturen op kwaliteit

De beperkte financiële rol heeft meteen zijn weerslag op de mogelijkheden te sturen op de kwaliteit van het plan. Er zijn, vanuit financiële overwegingen, in relatief korte periode van drie jaar drie wijzigingen op het oorspronkelijke programma te constateren:

- 2004: vaststelling SP en Grex, programmatische verandering ten opzichte van het Spve uit 2001;
- 2005: programmatische verandering na de deal met het OCP;
- 2007: programmatische verandering na de hernieuwde Grex en nieuwe deal met het OCP¹

Al deze gevallen bij elkaar geeft de deelraad het gevoel iedere keer met hun rug tegen de muur te staan en de programmatische verandering te moeten goedkeuren..

De mogelijkheid van de stadsdeelraad om te sturen op (nieuwe, toegevoegde) ruimtelijke kwaliteit zijn door deze constructie echter ook beperkt. De financiële kaders worden door de centrale stad bepaald. Nieuwe toevoegingen van ruimtelijke kwaliteit moet het stadsdeel 'uit eigen zak' financieren. Ter relativering kan echter worden

¹ De discussie over de parkeergarage en de brug naar de Archimedesstraat eind 2007 is niet te zien als een wijziging op het plan, maar als vooruitgeschoven gevolg van de deal uit voorjaar 2007.

aangevoerd dat dit in alle gemeenten geldt; overschrijdingen van de Grex moeten altijd worden gedekt uit andere delen van de begroting of de algemene middelen.

5.4.3 *Tijd*

De sanering heeft langer geduurd dan gepland, als gevolg van een noodzakelijk uitgebreidere sanering dan voorzien (een derde fase in het oostelijke deelgebied). Het feit dat het een binnenstedelijke situatie betreft maakt de saneringsduur ook aanzienlijk langer dan in vrij liggende saneringsopgaven, op sommige plekken was het zo vervuild dat er slechts 'een half uur per dag kon worden afgegraven. Dan moest het weer worden afgedekt.' Deze situatie was echter in grote lijnen voorzien en ingepland.

Het verknopen van saneren en bouwen gekoppeld aan de subsidiedruk, heeft tot veel problemen geleid. Iedereen is het daar over eens. Maar het besluit tot verknopen is logisch: bouwen na saneren zou een nog langere bouwperiode hebben betekend, waarbij de verkregen subsidies zouden zijn vervallen en de rentelasten aanzienlijk zouden stijgen. Deze verknoping had echter beter voorbereid en gepland moeten worden. De koppeling tussen saneren en bouwen maakt de consequenties van de uitlopende sanering duidelijk en voelbaar. Dit was nog duidelijker geweest als was gewerkt met één begroting.

Begroting en werkelijke kosten

Opvallend in de tijdslijn is het samenvallen van de vaststelling van de Grex in najaar 2004, de onderhandelingen met het OCP op basis van deze Grex en de zoektocht naar financiële duidelijkheid vanaf najaar 2004. Dit leidde tot het vertrek van de projectleider, ongeveer gelijktijdig met de goedkeuring van de deal met het OCP. Hoewel niet bewezen, lijkt het er daarom sterk op dat er ambtelijk al een vermoeden was dat de werkelijke kosten op gespannen voet stonden met de Grex. Achteraf kan gesteld worden dat een deal met OCP op basis van een discutabele Grex onverstandig was.

5.4.4 *Informatie*

De informatievoorziening wordt door de geïnterviewden als voldoende ervaren.

Deelraad geeft aan dat de Portefeuillehouder vaak gebruik maakte van haar actieve informatieplicht. Deelraad vraagt zich wel af of de portefeuillehouder van alles op tijd op de hoogte was.

Het onderzoek wijst niet uit dat informatie bewust is achtergehouden of verzwegen. Wel blijkt er de (voor de functie normale) spanning uit tussen de verschillende rollen van de Portefeuillehouder, enerzijds als verantwoordelijk openbaar bestuurder, anderzijds als onderhandelaar in een complexe onderhandeling.

In de organisatie is direct na goedkeuring van de Grex in 2004 en al tijdens de eerste onderhandelingen met het OCP getracht inzicht te krijgen in de werkelijke kosten van het project. Toen de projectleiding die cijfers niet -snel genoeg- boven tafel kreeg is de projectleider gewisseld en het project strakker gecontroleerd door de lijn.

5.4.5 *Organisatie*

Organisatie project

De organisatie van het project is ingewikkeld. Het projectbureau behandelt het totale project, van sloop, sanering tot oplevering. Hierbij ligt echter de verantwoordelijkheid om binnen de Grex te opereren bij het Stadsdeel, de sanering en de Grex bij de Centrale stad, en daarbinnen bij Bureau Bodem en OGA. Onderhandelingen met het OCP gebeurden met CS (OGA) en Stadsdeel. Voor goedkeuring van stedenbouwkundige

wijzigingen is de Deelraad verantwoordelijk, voor aanpassingen op de sanering en de Grex uiteindelijk de Centrale Stad.

Rol stadsdeelraad

Geconcludeerd moet worden dat het veranderde beleid van Amsterdam met betrekking tot overschrijdingen op de Grex had moeten leiden tot herdefiniëring van de rollen en verantwoordelijkheden van stadsdeel en centrale stad. Wij stellen vast dat de deelraad zich deze veranderende rol in dit project op dat moment niet expliciet ten volle heeft gerealiseerd.

Rol stadsdeel-organisatie

Binnen de organisatie wordt vaak de vraag gesteld of een dergelijk project door het stadsdeel kan worden getrokken en uitgevoerd. Naar de mening van sommigen zou de stadsdeel-organisatie daarvoor niet de geschikte mensen in dienst hebben. Het onderzoek kan hiervoor geen feitelijke ondersteuning vinden. Het impliciet genoemde alternatief, dat dergelijke projecten door de Centrale stad worden uitgevoerd, geeft niet per definitie meer zekerheid.

De betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie en bestuur die aan dit project hebben gewerkt hebben voor zover bekend verantwoordelijk gestuurd en gehandeld.

Openbaar bestuur versus onderhandelaar

De flexibiliteit en daadkracht die nodig zijn in onderhandelingen staat op gespannen voet met de controlerende taak van de raad. Dit is een algemeen verschijnsel, niet specifiek voor het Polderweggebied. De controlerende raad voelt zich vaker in een voldongen situatie gedwongen, aangezien zij in de directe onderhandelingen geen partij is, maar wel een oordeel moet geven. Dit is een algemeen verschijnsel, waarmee een raadslid altijd te maken krijgt; het hoort bij de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van raad en bestuur. Raadsleden zullen voortdurend zelf een positie moeten kiezen, hoe zij zich per project opstellen.

Uit de onderhandelingen kwamen tweemaal financiële optimalisatie-deals voort met programmatische impact. De deelraad heeft voor de optimalisatie-deal uit 2007 echter vooraf de speelruimte voor de wethouder bepaald. Had de raad werkelijk gevonden dat die ruimte was overtreden, had ze de deal niet moeten goedkeuren.

Onderlinge samenwerking

In de interviews van dit onderzoek wordt vaak gesproken over het onderlinge vertrouwen tussen stadsdeelraad, bestuur en organisatie. Het wantrouwen is tussen raad en bestuur en vice versa het grootst en duidelijkst aanwezig. Maar ook wordt gewezen op weinig vertrouwen tussen deelraad en organisatie en bestuur en organisatie. De vraag voor Polderweggebied is, of dit wantrouwen, als het inderdaad bestaat, effect heeft gehad op de procesgang van het project. Geconstateerd kan worden dat door de loop van omstandigheden tussen 2004 en 2007 jaarlijks een aanpassing op het plan moest worden goedgekeurd. Dit vergroot het vertrouwen van de raad in een dergelijk project (terecht) niet. Ook de uitgestelde programmatische consequenties voor de parkeergarage en de brug deden het vertrouwen geen goed. Echter, het project heeft hiervan weinig vertraging ondervonden.

5.4.6 *Risicomanagement*

Risicomanagement als expliciete uniforme methode voor het beheersen van onzekerheden in het project heeft niet plaatsgevonden. In het hele traject zijn er wel

risico's ingeschat en beheerst. De meest in het oog springende maatregelen hebben plaatsgevonden in 2005-2007 in het beheersen van de financiële risico's: het vervangen van de projectleider door een financieel expert, het sterker controleren van het projectbureau door de lijn en het openbreken van het contract met het OCP. Er is bij de doorrekening van de Grex in 2006 expliciet een risico-analyse gedaan, die is doorgerekend op zijn financiële consequentie (6,2 miljoen). Per genoemd risico-thema zijn maatregelen benoemd, waarop is en wordt gestuurd.

In de gehele saneringsopgave valt op dat altijd risicoparagrafen zijn opgenomen in de kredietaanvragen voor de sanering (in 2004 en 2005). In deze paragrafen wordt aangegeven dat sanering ongunstiger kan uitvallen dan voorzien, onder andere doordat niet is gescand onder bestaande bebouwing en door de koppeling tussen saneren en bouwen. Niet gebleken is dat deze risico's ook vertaald zijn in financiële consequenties. Er lijkt zowel door afdeling Bodemsanering als (vervolgens) door OGA te optimistisch geraamd. Juist bij saneringen en de koppeling van saneren en bouwen, waarbij vertraging direct leidt tot verhoogde kosten in de bouw was een conservatieve raming, reservering en goede koppeling tussen saneringsraming en Grex noodzakelijk.

6 Beschouwingen, Conclusies en Aanbevelingen

6.1 Beschouwingen en conclusies

De drie onderzochten projecten verschillen sterk van elkaar. Zowel qua grootte, qua organisatie als qua gesignaleerde problemen. Dit geeft een caleidoscopisch beeld van de gang van zaken binnen projecten in het stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Dit maakt echter ook dat het lastig is scherpe conclusies te trekken: er is weinig overlap tussen de procesgang van de projecten, waardoor niet kan worden bepaald of gebeurtenissen systematisch en structureel voorkomen.

Hieronder volgt een uiteenzetting van beschouwingen op de drie projecten.

6.1.1 Doelstellingen

Doelstellingen

De doelstellingen van het Polderweggebied zijn helder: de grond saneren en herinrichting van het gebied met een prettig woon- en verblijfsklimaat. Ook de doelstellingen van de herinrichting van de Archimedesweg waren helder. Voor het multifunctioneel centrum aan de Joubertstraat is de doelstelling tijdens het proces gewijzigd, van -oorspronkelijk- het verbeteren van de leefomgeving rondom het plein, naar het opknappen/renoveren van het pand met jongerenopvang, naar nieuwbouw voor jongeren en zittende huurders, naar nieuwbouw voor zittende huurders en een reïntegratiebureau.

Echter, binnen alle drie de projecten zijn verschuivingen in de scope opgetreden, die door externe of interne wijzigingen werden ingegeven. Zeker in de uitvoering kwamen er verrassingen, zoals vaak het geval is bij dit soort complexe projecten. Deze verschuivingen zorgden voor interne discussie en zoektochten naar nieuwe maatregelen, maar ook voor maatschappelijke discussie en tussentijdse besluitvorming in de raad.

Beschikbaar budget

De beschikbare middelen waren alleen bij de Archimedesweg vooraf helder. Voor Polderweg en de Joubertstraat zijn de ingeschatte kosten en opbrengsten tijdens het project voortdurend bijgesteld. Bij Polderweggebied kan worden gesteld dat dit te wijten is geweest aan een te optimistische planning vooraf. Bij de Joubertstraat aan het te laat vastleggen van budget bij de raad.

Helderheid in belangen

Bij de herinrichting van de Archimedesweg waren de belangen helder. De wens voor herinrichting werd gekoppeld aan de noodzaak van rioolvervanging, waarbij de belangen, zorgen en kennis van de bewoners echter pas laat in beeld zijn gebracht. Bij de Joubertstraat konden de belangen van de verschillende actoren nauwelijks goed worden ingeschat, aangezien de partijen vaak wisselden, maar ook de belangen en standpunten van de partijen door de tijd wisselden.

De belangen lijken op zich bij het Polderweggebied duidelijk, verdeeld over drie partijen: de centrale stad (saneren van de bodem en herinrichten stedelijk gebied), het stadsdeel (herinrichten gebied met woningen voor de buurt) en OCP (realiseren koop- en huurwoningen). In praktijk lijken echter deze belangen te worden overschaduwd met andere belangen van (deel-)gemeentelijke diensten en afdelingen. De voortgang van het

project wordt een over-all belang, waar uiteindelijk alle individuele doelstellingen onder moeten lijden.

Politieke strijd en strijd om maatschappelijke belangen is inherent aan dit soort projecten. Die strijd wordt in eerste instantie in de vorming van een coalitie voor het DB gevoerd en daarna ook tussen DB en de raad.

Deze strijd staat soms op gespannen voet met de projectvoortgang. In de projectmanagement van dit soort projecten wordt deze politieke werkelijkheid als lastig ervaren, maar men kan er ook niet aan ontkomen. Vormen van verwachtingenmanagement zouden overwogen kunnen worden.

Projectplan

De drie verschillende projecten laten ons zien dat er geen eensluidende onduidelijkheden aan het begin van de projecten waren. Het duidt er dus op dat projectdoelstellingen in kaart worden gebracht. Echter, de vraag is of het opstellen van een projectdefinitie en -start systematisch genoeg gebeurt. Het is een algemeen voorkomende lacune in ambtelijke organisaties dat voor het projectplan te weinig tijd wordt uitgetrokken. Juist een uitgebreid en systematisch projectplan kan voortijdig inzicht geven in de belangrijkste valkuilen van een project. Een dergelijk plan kan ook worden gebruikt naar bestuur en naar de raad als onderbouwing van de geplande werkzaamheden. De raad zou geen goedkeuring mogen geven aan de start van (een nieuwe fase van) een project zonder degelijk projectplan, met daarin opgenomen inhoudelijke paragraaf, een financiële paragraaf, een actoren/belangenparagraaf en een risicoparagraaf.

6.1.2 *Tijd*

In alle drie de projecten is sprake van een verlenging van de bouwtijd. Achterliggende redenen verschillen echter. Bij de Polderweg zijn het met name technische saneringsoorzaken, bij Joubertstraat maatschappelijke veranderingen en bij Archimedesweg de politieke discussie en tegenslagen bij uitvoering.

6.1.3 *Financiën*

De neergang in de bouwsector in de jaren 2003-2005, waarbij de prijzen voor uitvoering sterk daalden, heeft als externe factor groot gevolg gehad voor alle drie de projecten. Bij de Polderweg kan dat als oorzaak worden ingeschat van het eerste lage bod van de OCP. Bij de Joubertstraat leidde het einde van deze tijd tot overschrijding van het begrote bedrag bij de aanbesteding in 2007. Bij de Archimedesweg heeft de lage aanbesteding geleid tot een (zo benoemd) slechte kwaliteit van het uitgevoerde directietoezicht.

6.1.4 *Organisatie*

wantrouwen

Met betrekking tot de gemeentelijke organisatie zijn er veelvuldig opmerkingen gemaakt over het wantrouwen in de organisatie (tussen sectoren, tussen stadsdeel en centrale stad, tussen DB en de raad). Ook andere onderzoeksrapporten maken daar melding van. Het wantrouwen zou voortkomen uit het verleden en zich uiten in een weinig respectvolle bejegening van andere organisatieonderdelen. Er zijn geïnterviewden die hierover opmerkten dat het wantrouwen al slijt, maar dat met name het wantrouwen vanuit het

bestuur naar de raad en de organisatie nog groot is, evenals dat van de deelraad naar het bestuur. Uit alle gesprekken blijkt dat het ambtelijk apparaat in Oost Watergraafsmeer inmiddels beter omgaat met de politieke kant van inhoudelijke afwegingen, maar voelt zich overruled door, in haar ogen, irrelevante politieke afwegingen boven inhoudelijke. Dit hoort echter nu eenmaal bij de politieke werkelijkheid.

Ter relativering dient hierbij opgenomen te worden, dat wantrouwen bij veel stadsdelen en gemeenten voorkomt. Het is ook inherent verbonden aan de rollen van de verschillende actoren. Hierbij heeft de deelraad een controlerende taak, met een daarbij behorend gezond wantrouwen. Het bestuur bevindt zich als klein team op de hachelijke scheiding tussen politiek en ambtelijke uitvoering. Hierbij voelt het zich, dan wel vanuit de ene, dan wel vanuit de andere hoek verkeerd begrepen of onjuist voorgelicht. De deelraad en het DB vormen ook de voelsprietten naar de samenleving en moeten vele belangen afwegen. Ambtenaren vervullen een belangrijke rol voor de continuïteit en stabiliteit.

Bij deze rollen horen echter ook verantwoordelijkheden: het bestuur dient in te grijpen als zij het gevoel heeft dat de organisatie niet goed werkt. Ambtenaren werken in opdracht van het bestuur en dienen politieke beslissingen vorm te geven en uit te voeren.

Samenwerkingsconstructies

Door de vorm van samenwerking van het Stadsdeel met de Centrale stad bij het Polderweggebied is bestuur en stadsdeelraad in een moeilijke positie gekomen. Er was wel op diverse niveau's onderling overleg maar het lijkt erop dat de rollen, verantwoordelijkheden en risico's niet zijn vastgelegd of verdeeld. Er is geen bestuursconvenant gevonden waar dergelijke zaken tussen Stadsdeel en Centrale Stad zijn vastgelegd. We constateren dat alléén het instellen van een overlegstructuur op diverse niveau's onvoldoende is gebleken om problemen tijdig te signaleren en op te lossen. Probleem daarbij is onder andere dat ambtelijke diensten (OGA, DMB, projectbureau bodem, projectbureau Polderweg) naar verschillende besturen en raden verantwoording afleggen. Dat maakt een goed overzicht over het dossier voor projectleiding, deelraad en bestuur lastig.

Projectleiding

De onderzochte projecten laten zien dat het belangrijk is, dat vanaf het begin van het project goede projectleiders worden ingezet. Hierbij moet worden opgemerkt dat ieder project een ander type projectleider kan verlangen, al naar gelang de maatschappelijke, politieke of technische context. Projectleiders dienen wel ervaren te zijn met het gebruik van projectmanagementtools. Tot nu toe blijkt het voor het stadsdeel moeilijk goede projectleiders in dienst te nemen of te houden. Van de onderzochte projecten kende alleen Joubertstraat een interne projectleider. Bij Stadsbeheer werd gemeld dat bijna alle projectleiders extern worden ingehuurd. Een dergelijke mate en vorm van inhuur komt de opbouw van ervaring en kwaliteit niet ten goede.

Betere interne positionering van de projectleiders en arbeidsvoorwaarden kunnen bijdragen aan het vinden en vasthouden van ervaren projectleiders. Het zou de kwaliteit ten goede kunnen komen, als er gebruik gemaakt wordt van ervaren mensen die op soortgelijke projecten in andere stadsdelen werkzaam zijn geweest of dat voor kennisuitwisseling tussen die projecten gezorgd wordt, indien dat nog niet gebeurt.

6.1.5 Kwaliteit

Deelraad heeft in alle projecten kunnen sturen op de kwaliteit (hoewel ze dat zelf zo niet ervoer, of met te grote druk?). In veel gevallen heeft ze dat ook trachten te doen. Zo

heeft zij tijdens het besluit over de deal met het OCP, veel gesproken over de kwalitatieve effecten op het plan, waarbij men zich realiseert dat de financiële kaders weinig ruimte laten voor verandering. Ook heeft zij bij de Archimedesweg gestuurd op de kwalitatieve inrichting van het gebied.

Toch zou de deelraad zich beter bewust kunnen zijn van deze rol. Ook zij zal zich met name in de beginfase van een project de vraag moeten stellen wat de gewenste kwaliteit is en wat de specifieke risico's zijn in het project om deze kwaliteit te behalen.

6.1.6 *Risicomanagement*

Een systematisch risicomanagement is nergens toegepast. De eerste risico-inschattingen voor het Polderweggebied komen voor in het saneringsplan. Hierbij is echter het vermoeden dat de risico's noch vertaald zijn naar een financiële reservering, noch naar beheersmaatregelen. Voor Polderweg is bij de doorrekening in 2005-2006 een risico-analyse uitgevoerd, maar ook hier is onduidelijk in welke mate er nu gestuurd wordt om genoemde risico's te beheersen. Polderweg wordt apart genoemd in de programmarekening en begrotingen. In 2006 zelfs met een uitgebreide risicoparagraaf. Dit is een voorbeeld van een algemeen landelijk beeld dat risico-paragrafen worden opgesteld, zonder dat dit leidt tot sturing op die risico's.

6.2 **Generieke leerervaringen**

- Deelraad kan haar initiërende rol meer kwalitatieve inhoud geven, wanneer zij beter onderbouwde projectvoorstellen krijgt aangeleverd;
- Projecten moeten bij de start en bij nieuwe fasen specifiekere worden voorgelegd aan de deelraad met expliciete aandacht voor de functionele eisen die zij aan het eindresultaat stellen, de ingeschatte risico's en financiële dekking;
 - Bij het begin van projecten moet door de deelraad vast worden gesteld wat er uiteindelijk moet worden opgeleverd, beschreven in functionele bewoordingen;
 - Bij het begin van projecten moet duidelijk vast worden gesteld wat de belangrijkste maatschappelijke, technische en juridische onzekerheden zijn die deze resultaats-eisen onder druk zetten. Men moet komen met een inschatting van de gevolgen in imago, tijd en geld en een beheersvoorstel hiervoor;
 - Er zouden geen voorstellen moeten worden ge-accepteerd waar geen financiële dekking voor is;

Risicomanagement

- Systematisch toepassen van risicomanagement in de projecten als standaardonderdeel van goed projectmanagement.
 - Nieuwe projectvoorstellen en projectvoortgangsrapportages aan bestuur en raad dienen vergezeld te gaan van een risicoparagraaf, waarin onzekerheden tav het te bereiken doel worden geformuleerd en altijd vergezeld te gaan van een financiële dekking;
 - op korte termijn systematisch risicoanalyses uit te laten voeren voor alle grote fysieke projecten binnen het stadsdeel;
 - op middellange termijn systematisch risicomanagement in te voeren als aanvulling op aanwezig projectmanagement, te beginnen bij organisatieonderdelen die daarvoor al het best geoccupeerd zijn, te weten de sector Wonen en Werken en Concern.

- Op langere termijn systematisch risicomanagement uit te voeren voor alle projecten die binnen het stadsdeel spelen.

Verwachtingsmanagement

- Verwachtingsmanagement, zowel naar raad als naar bewoners, kan de voortgang en kwaliteit van projecten ten goede komen.
- Communicatie met bewoners, ten minste door hen te informeren, ofwel volgens gewone inspraak maar liever nog in overleg in een vroeg stadium, biedt kans om overlast voor bewoners tijdens de uitvoering te beperken (en dus klachten te verminderen). Het kan ook zorgen voor inbreng van lokale kennis in planvorming en uitvoering. Dit kan voorkomen dat projecten later vertraging oplopen, of alsnog aan 'reparaties' moeten doen om bewoners tegemoet te komen..
- Politieke strijd hoort bij dit soort projecten en levert dilemma's die ook van te voren al ingeschat kunnen worden.

Projectorganisatie

- Alle fysieke projecten moeten onder leiding vallen van een stadsdeelprojectbureau dat is gespecialiseerd in het uitvoeren, controleren en rapporteren van projecten; De integraliteit moet hierbij worden bewaakt: er moet coalitie zijn van verschillende sectoren zodat bijvoorbeeld een goede balans wordt gevonden tussen aandacht voor 'stenen' en aandacht 'mensen'.
- Er moeten meer projectleiders aan worden genomen binnen het stadsdeel om kennis en ervaring vast te kunnen houden in de organisatie van het stadsdeel; Uitwisseling van kennis en ervaring met soortgelijke projecten in andere stadsdelen.
- De verhouding tussen stadsdeel en centrale stad verdient expliciete aandacht. Bij projecten moet een bestuursovereenkomst worden gesloten waarin rollen, risico's en verantwoordelijkheden worden vastgelegd.
- Binnen grote fysieke samenwerkingsprojecten met de Centrale stad en particuliere partijen moeten duidelijke afspraken worden gemaakt met centrale stad over de financiële en kwalitatieve verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raden, de onderlinge informatie-uitwisseling en het te voeren risicomanagement binnen het project.
- Bij het inhuren van externe experts (zeker in planvorming) is de link met de lokale situatie niet altijd goed gelegd. Dit is een bekend verschijnsel in de planvorming. Hierdoor kunnen fouten in de aannamen van het onderzoek sluipen, die later zeer storend kunnen zijn in het proces, of die (terecht) aanleiding kunnen zijn voor de raad of bewoners om nieuw onderzoek aan te vragen.
- Deelraad, Bestuur en ambtelijke organisatie moeten zich bewuster zijn van hun eigen specifieke rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en die van de anderen. Dit verheldert de onderlinge verhouding en het vertrouwen in eigen kunnen en vergroot daarmee het onderling vertrouwen.

7 BIJLAGE 1 : Tijdsas Polderweggebied

1992	Uitvoering eerste saneringsonderzoek Oostergasfabriek
mrt 1995	CS besluit uitvoering eerste deel saneringsonderzoek fase II
1997	Deelraad vaststelling Nota van Uitgangspunten Polderweggebied
sept 1998	CS besluit tot opstellen saneringsplan Oostergasfabriek
2001	vaststelling SpvE
feb 2003	CS raadsbesluit GREX polderweggebied
mrt 2003	CS stelt voorbereidingskrediet bodemsanering beschikbaar
jan 2004	raamovereenkomst tussen Stadsdeel & OCP
april 2004	eerste bod van de OCP van 27 miljoen
26 april 2004	vaststelling in de Deelraad van het Stedebouwkundig plan
17 juni 2004	CS besluit tot financiering fase 1 bodemsanering
30 aug 2004	behandeling van aanpassing van de voorlopige Grex in de Deelraad
oktober 2004	start Saneringswerkzaamheden
26 okt 2004	vaststelling van de Grex door de Deelraad, geaccepteerd tekort CS van 10,3 miljoen
26 nov 2004	CS raad keurt Herziening GREX Polderweggebied goed
23 dec 2004	Bestemmingsplan wordt onherroepbaar
eind 2004	Ambtelijk opdrachtgever wil financiële duidelijkheid van PL
7 feb 2005	finaal bod van het OCP van 38 miljoen
14 mrt 2005	wisseling in het Dagelijks Bestuur: G. Princen vervangt Prins als Portefeuillehouder
14 mrt 2005	memo van de PL aan DB / Verbeet over de Stand van zaken Polderweggebied: onderhandelingen OCP zijn nog niet rond;
mrt/apr 2005	Ellen Nieuwboer zegt samenwerking met PL van PMB op, PL vertrekt
april 2005	'Cannes-deal' akkoord tussen Stadsdeel, OCP en Centrale Stad
17 mei 2005	DB vraagt Deelraad akkoord te gaan met deal OCP
4 juli 2005	vaststelling van de Deelraad, waarmee het akkoord gaat met de deal en de aanpassingen in Stedebouwkundig plan, geaccepteerd tekort loopt op tot 18,8 miljoen
6 juli 2005	CS keurt uitwerking van de nota Bouwveloppe goed.
6 juli 2005	CS stelt uitvoeringskrediet bodemsanering Fase B (fase 2) beschikbaar, incl bijgestelde totaalraming
nov 2005	start tweede fase bodemsanering, eerste fase nog niet afgerond, derde fase wordt vermoed
21 dec 2005	uitvoeringsovereenkomst tussen OCP, CS, Stadsdeel
14 juni 2006	DMB geeft goedkeuring aan vernieuwde aanpak van de sanering; sanering groter dan verwacht
18 sept 2006	brief PL aan OGA ter accordering bestaande afspraken grex
19 sept 2006	brief van B&W aan DB met financieringsvoorstel actualisering Grex
26 sept 2006	gesprek OGA met DB, Princen over de mogelijkheid tot nieuwe onderhandeling met OCP
2 + 9 okt 2006	informatie van DB in de (extra) cie Wonen over de financiële problemen Polderweggebied
9 okt 2006	brief van adviseur Paul van Dijk aan PL: voorstel voor onderhandelingsbrief over Grex
15 okt 2006	rondvraag CS cie RO&WB over de nieuwe grex en behandeling van 2 brieven van B&W (?)
30 okt 2006	advies aan DB van de Deelraad over de reactie aan CS + voorwaarden onderhandelingsruimte
29 nov 2006	informatie van PL aan DB over de geactualiseerde Grex inclusief tekort
11 dec 2006	reactie van DB aan B&W
dec 2006	Deelraad krijgt geactualiseerde Grex ter kennisname
19 jan 2007	directie OGA stuurt brief aan B&W aangaande 4 miljoen extra proceskosten

19 jan 2007	brief aan B&W van DB ter aanvulling op de brief 11 dec 2006
31 jan 2007	CS, cie RO&WB krijgt ter kennisname overschrijdingen pwg, actualisatie grex, onderhandeling OCP
13 (21) feb 2007	B&W Amsterdam stuurt afwijzing aan DB, accepteert voorstel niet, tekort in Grex niet opgelost
8 mrt 2007	onderhandelaars CS en Stadsdeel bereiken overeenkomst met OCP > nieuwe deal met OCP
26 mrt 2007	DB informeert de cie Wonen over de nieuwe deal
27 mrt 2007	goedkeuring van DB mbt optimalisatie-deal met OCP en gevolgen voor aanpassing SP en GREX
12 april 2007	voordracht DB in cie Wonen mbt nieuwe deal met OCP, en gevolgen voor SP en GREX
23 april 2007	voordracht DB in Deelraad mbt Nieuwe GREX incl. nieuwe deal OCP en aanpassing Stbk plan
dec 2007	Alliantiecontract voor derde fase bodemsanering, gebaseerd op risicobeheersing