

# Sanering Oostergasfabriek te Amsterdam

De ontstaansgeschiedenis van een alliantie

*'Bouwen in vertrouwen'*



Stichting  
Kennisontwikkeling  
Kennisoverdracht  
Bodem

# Inhoud

Inleiding	4	4. Persoonlijke beleving van de projectleider	89
1. De context	9	5. De Alliantie, haar ontstaan, implementatie en effecten: een integrale terugblik	99
1.1 Historie van de Oostergasfabriek	9	5.1 Het karakter van de Alliantie Oostergasfabriek	99
1.2 Plannen Polderweggebied: herontwikkeling en sanering	13	5.2 Waarom vond men het nodig om de Alliantie te vormen?	104
1.3 Projectorganisatie	19	5.3 Hoe kwam de Alliantie tot stand?	105
1.4 Financiën	21	5.4 Welke veranderingen bracht de Alliantie teweeg?	108
2. De uitvoering van de sanering van de Oostergasfabriek	25	5.5 Leverde deze Alliantie op wat men er van had verwacht?	110
2.1 Inleiding	25	6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	113
2.2 Fase A: de start (zomer 2004 - zomer 2005)	27	6.1 Samenvatting	113
2.3 Fase B: de heroriëntatie (zomer 2005 - najaar 2007)	36	6.2 Conclusies en aanbevelingen	117
2.4 Fase C: de Alliantie in werking (najaar 2007 - voorjaar 2009)	56		
3. Externe partijen en omgevingsrisico's	69		
3.1 PWG	71		
3.2 Tuinwijk	74		
3.3 Het bevoegd gezag en de externe toezichthouders/handhavers	84		

## Inleiding

Deze leergeschiedenis vertelt het verhaal van de sanering van het Oostergasfabrieksterrein in Amsterdam-Oost. Na een moeizame start in 2004 is de sanering van dit circa negen hectare grote gebied in april 2009 succesvol afgerond. Daar was wel een drastische koerswijziging binnen het project - waaronder de vorming van een alliantie - voor nodig. In deze leergeschiedenis spreken de direct betrokkenen openhartig over hun ervaringen en inzichten. Doe er uw voordeel mee.

In een notendop lijkt het verhaal enigszins op dat van de ontdekking van Amerika:

*Er was eens een groep reizigers die het plan had opgevat om een nieuwe route naar het Verre Oosten te ontdekken. Op grond van eerdere verkenningen geloofden zij dat dit mogelijk zou zijn. Zij wisten dat het een lange en moeizame reis zou worden en om zichzelf en anderen (die hen zouden financieren) te overtuigen dat*

*zij daarin zouden slagen deelden zij hun geloof als ware het wetenschap. Echter, op meerdere momenten tijdens de reis sloeg de twijfel toe. De reis duurde veel langer dan verwacht, er waren tegenslagen en ongelukken en over de gewenste koers ontstonden onenigheden. Er kwamen scheuren in het zo mooi opgebouwde plan. Wat eerst als wetenschap werd gezien werd betwist en bekritiseerd. Er ontstond ergernis. Er werden fouten gemaakt. Zelfs het geloof begon te wankelen. Toch realiseerden de reizigers zich tijdig dat zij samen in één schip zaten en dat elkaar overboord gooien geen echte optie was. Ook terugkeren was geen optie; de schande en de schadeclaims die hen te wachten stonden waren te groot. Zij zochten een ander soort ommekeer...*

Waarom is deze leergeschiedenis geschreven?

- De direct betrokkenen willen er zelf van leren. Hoe kan dat beter dan door de individuele ervaringen gezamenlijk en gestructureerd op te tekenen?

- De opdrachtgever, het Project Bureau Bodem van de Gemeente Amsterdam, hoopt met deze leergeschiedenis beter voorbereid te zijn op toekomstige projecten en deze effectiever te kunnen sturen.
- De Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem heeft het ontstaan van deze leergeschiedenis gestimuleerd en gesteund omdat zij graag wil dat de lering uit dit project voor de toekomstige bodemsaneringsprojecten in Nederland beschikbaar is.

Wat houdt deze leergeschiedenis in en voor wie is die interessant?

- De *feitelijke geschiedenis*: wat is er gebeurd, wanneer en onder welke omstandigheden? Dit is vooral interessant voor degenen die nog niet echt vertrouwd zijn met dit soort projecten, in het bijzonder bodemsaneringsprojecten. Voorts is het leerzaam voor degenen die verschillende bodemsaneringsprojecten met elkaar willen vergelijken; er zijn er heel wat geweest in Nederland en er gaan nog heel veel komen. Voor alle andere lezers is deze feitelijke geschiedenis een houvast om het totale verhaal te kunnen overzien.
- De *belevingsgeschiedenis*: hoe hebben de direct

betrokkenen de gebeurtenissen ervaren, waarin verschilden hun belevingen en hoe heeft dat de latere gebeurtenissen beïnvloed? Dit is vooral interessant voor degenen die zelf betrokken zijn bij een bodemsaneringsproject. Zij kunnen ontdekken welke invloed hun persoonlijke beleving heeft op het eigen gedrag en op de beleving van anderen.

- De *leergeschiedenis*: wat hebben de direct betrokkenen geleerd van hun ervaringen en hun belevingen en hoe hebben zij die lering toegepast tijdens het project? Dit is vooral interessant voor degenen die nu al midden in een bodemsaneringsproject zitten of daar binnenkort aan beginnen.



Voormalig zuiveringsgebouw aan de Ringvaart

- De *conclusies en aanbevelingen*: Welke lessen kunnen uit dit project worden getrokken? Zou men het met de wijsheid van nu anders aanpakken? Dit is vooral van belang voor degenen die verantwoordelijkheid dragen voor het initiëren, organiseren, ontwerpen, financieren en voorbereiden van toekomstige bodemsaneringsprojecten.

Waar gaat het verhaal *inhoudelijk* over? En waar gaat het niet over?

Het hoofdonderwerp is de *ontstaansgeschiedenis van de Alliantie Oostergasfabriek* in Amsterdam.

Centrale vragen zijn:

- Wat voor soort Alliantie was het?
- Waarom vond men het nodig om de Alliantie te vormen?
- Hoe kwam de Alliantie tot stand?
- Welke veranderingen bracht de Alliantie teweeg?
- Leverde deze Alliantie op wat men er van had verwacht?

Bij de behandeling van deze vragen komen diverse

thema's aan de orde:

- De *missie en de stakeholders* van het project. Hier gaat het om aspecten als ambities, scope, belangen. Maar ook om politieke en bestuurlijke beïnvloeding.
- De *financiering en aanbesteding* van het werk. Hoe werd het project gefinancierd. Welke contractvormen werden achtereenvolgens gebruikt en waarom? Hoe werd inhoud gegeven aan risicoverdeling en risico-beheersing?
- De *organisatie* van het project. Met aspecten als de organisatiestructuur, de overlegstructuur en veranderingen die daarin zijn aangebracht.
- Het *ontwerpproces* en het *uitvoeringsproces*. Hoe waren deze ingericht, wat werd daarin veranderd en waarom?
- De *compliance*. De invloed van vergunningen en toezicht op het proces.
- De *omgeving*. Hoe reageerden de buurtbewoners en hoe is met hen omgegaan?
- De *samenwerking* en de *mensen* in het project. Hoe werd het leiderschap ervaren. Hoe was het teamwork? Hoe was de samenwerking tussen de mensen van verschillende partijen in het project?

Deze onderwerpen worden alleen besproken en toegelicht voor zover zij van betekenis zijn voor het centrale thema: *de vorming van de Alliantie*.

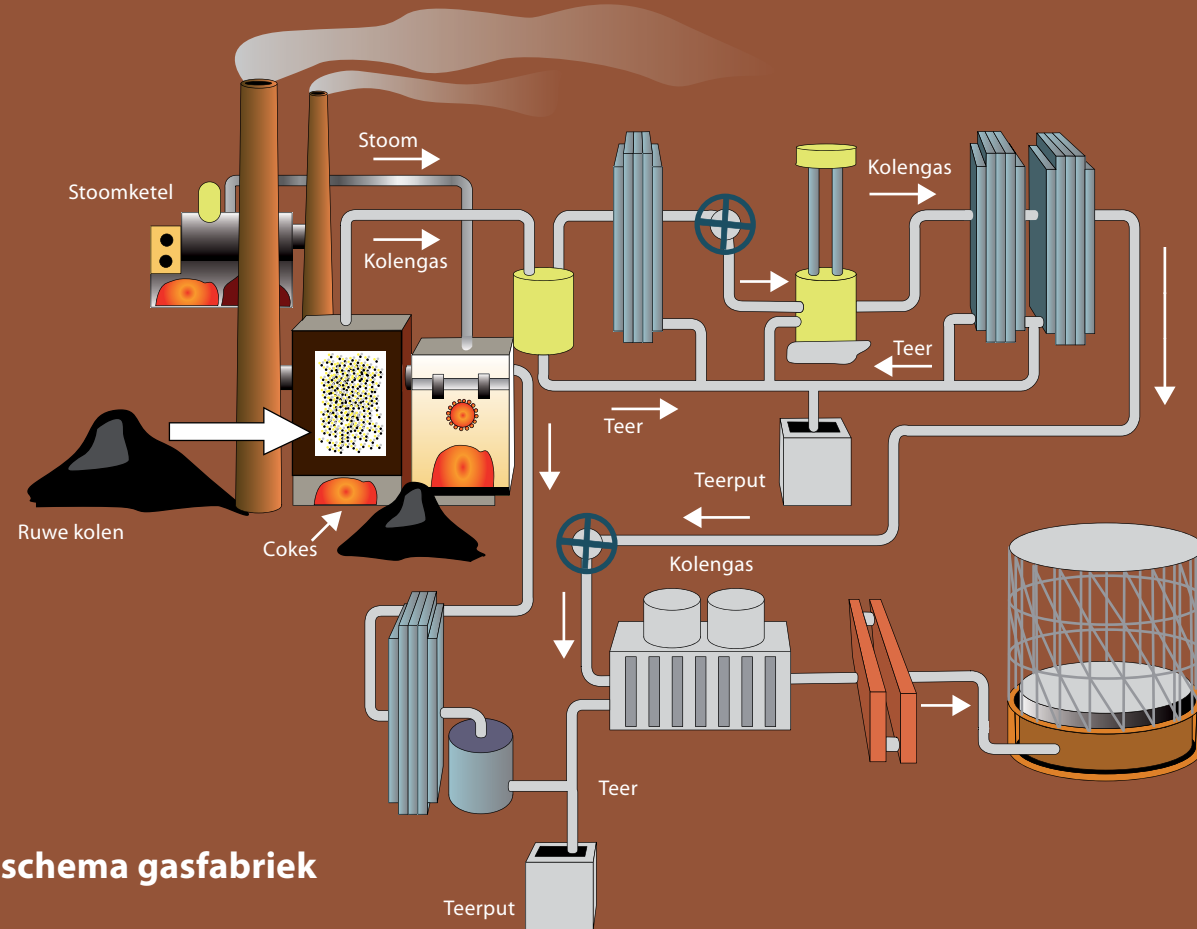
Dat is een eerste *afbakening* van de scope van deze leergeschiedenis. Een tweede afbakening is dat het allemaal is gebaseerd op de verhalen van de betrokkenen zelf. U moet dus geen diepgaande, al dan niet wetenschappelijke beschouwingen verwachten. Een derde afbakening is dat het niet over de technische of milieukundige vraagstukken gaat, noch over de vergelijking van dit project met andere bodemsaneringsprojecten.

**Leeswijzer**

De hoofdstukken 1, 2, 5 en 6 geven samen een goed overzicht van de hoofdlijnen. Wellicht wilt u die eerst lezen om u daarna in de externe partijen en omgevingsrisico's en de persoonlijke beleving van de projectleider te verdiepen.

Hoofdstuk 1: <b>De context</b>	Hoofdstuk 2: <b>De uitvoering van de sanering</b>	Hoofdstuk 5: <b>Integrale terugblik</b>	Hoofdstuk 6: <b>Conclusies en aanbevelingen</b>
Hoofdstuk 3: <b>Externe partijen en omgevingsrisico's</b>		Hoofdstuk 4: <b>Persoonlijke beleving projectleider</b>	

1



Processchema gasfabriek

## De context

### 1.1 Historie van de Oostergasfabriek

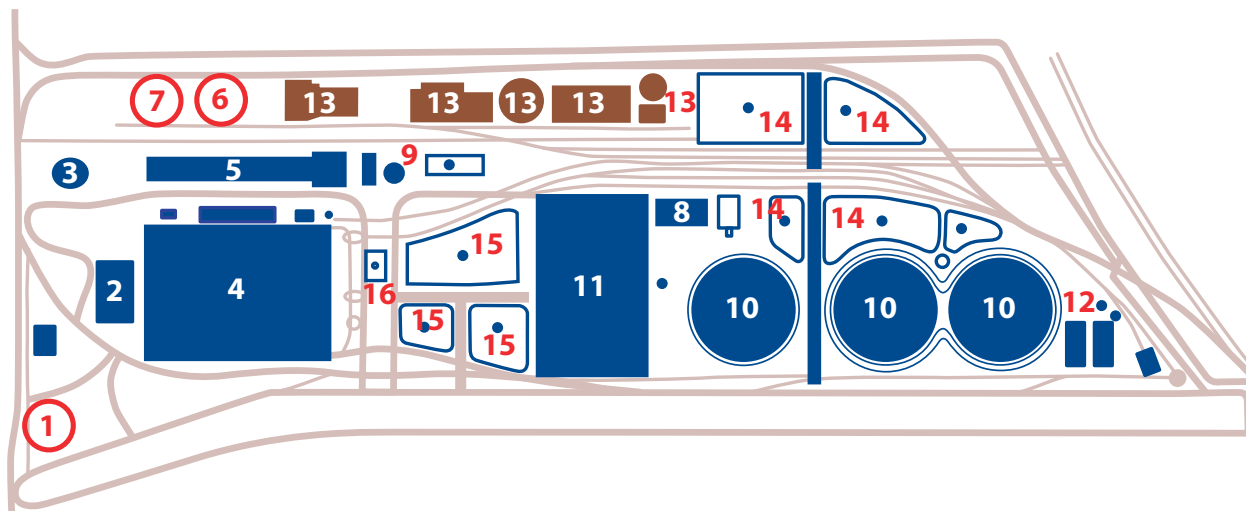
De Oostergasfabriek is tussen 1885 en 1887 gebouwd in de Overamstelse polder, even buiten de toenmalige oostelijke stadsrand van Amsterdam. Het fabrieksterrein, tot voor kort ook wel Polderweggebied geheten en tegenwoordig Oostpoort, beslaat circa negen hectare en ligt ingeklemd tussen de Polderweg, de Linnaeusstraat, de Ringvaart en het spoor. Voor de bouw van de Oostergasfabriek is het terrein opgehoogd. De ophooglaag bestaat uit zand en allerlei hergebruiksmateriaal zoals puin, sintels en dergelijke en heeft een dikte van drie tot zes meter.

De Oostergasfabriek is in 1887 in gebruik genomen voor de productie van stadsgas uit steenkool. Het complex bestond uit een aantal gebouwen rondom een centrale watertoren. Rond 1910 is op het noordelijk deel van het terrein nog een watergasfabriek gebouwd.

Na aanhoudende klachten over de kwaliteit en de druk van het gas heeft de gemeente Amsterdam in 1898 de exploitatie zelf ter hand genomen. In 1922 werd als reactie op de verminderde vraag naar gas besloten de productie van de Oostergasfabriek te staken. Hierna deed de fabriek dienst als distributiestation. In de gashouders werd stadsgas opgeslagen dat van elders werd aangevoerd, totdat in circa 1963 werd overgeschakeld op aardgas.



Luchtfoto uit 1958



### Historische gegevens gasfabriek

- |   |                                     |
|---|-------------------------------------|
| 1. Ingenieurswoning   | 8. Metergebouw                      |
| 2. Schaft- en badgebouw   | 9. Watertoren                       |
| 3. Kantoor en woning assistent Ingenieur  | 10. Gashouders                      |
| 4. Koolgasstokerij  | 11. Zuiveringsgebouw                |
| 5. Magazijn gloei-inrichting, laboratorium, werkplaats, machinekamer, pelouse en kirkamwasser | 12. Ammoniakfabriek                 |
| 6. (niet getekend, later gebouwd)<br>Smederij en timmerwerkplaats                             | 13. Watergasfabriek (later gebouwd) |
| 7. (idem) Gloeikousjesfabriek   | 14. Kolenopslag                     |
|   | 15. Cokes opslag                    |
|   | 16. Cokes en sorteerrichting        |

Verschillende oorspronkelijke gebouwen van de gasfabriek zijn in de vorige eeuw gesloopt. Andere hebben in de loop der jaren een nieuwe bestemming gekregen. Zo werd de ammoniakfabriek al in 1926 verbouwd tot dierenasiel. De koolgasstokerij herbergt sinds 1929 het Sportfondsenbad-Oost, het eerste sportfondsenbad van Nederland. Het zuiveringshuis was eind 20<sup>ste</sup> eeuw in gebruik als garage voor de Stadsreiniging, het Autobusmuseum MUSA en een kringloopwinkel. Het metergebouw (CMA) is een feestzaal/jongerencentrum met oefenruimtes. Het onderstuk van de in 1905 gebouwde gashouder diende als basis voor de in 1974 gebouwde Wethouder Verheij-sporthal (eind 2008 gesloopt).

Het Oostergasfabrieksterrein kende tot voor kort dus een veelheid aan functies. Hoewel het gebied veel weg had van een bedrijventerrein, waren er feitelijk maar weinig 'echte' bedrijven gevestigd. De meeste activiteiten vielen in de sfeer van de openbare en commerciële dienstverlening en *leisure*. Winkels bevonden zich vooral aan de Linnaeusstraat, als onderdeel van het winkelgebied Linnaeusstraat/Middenweg. Het gebied telde daarnaast diverse openbare voorzieningen: het politiebureau

Linnaeusstraat, kantoren van het Arbeidsbureau en de Sociale Dienst, het Montessori College Oost, een dierenasiel, een sportveld, een sporthal, een zwembad en een jongerensociëteit.

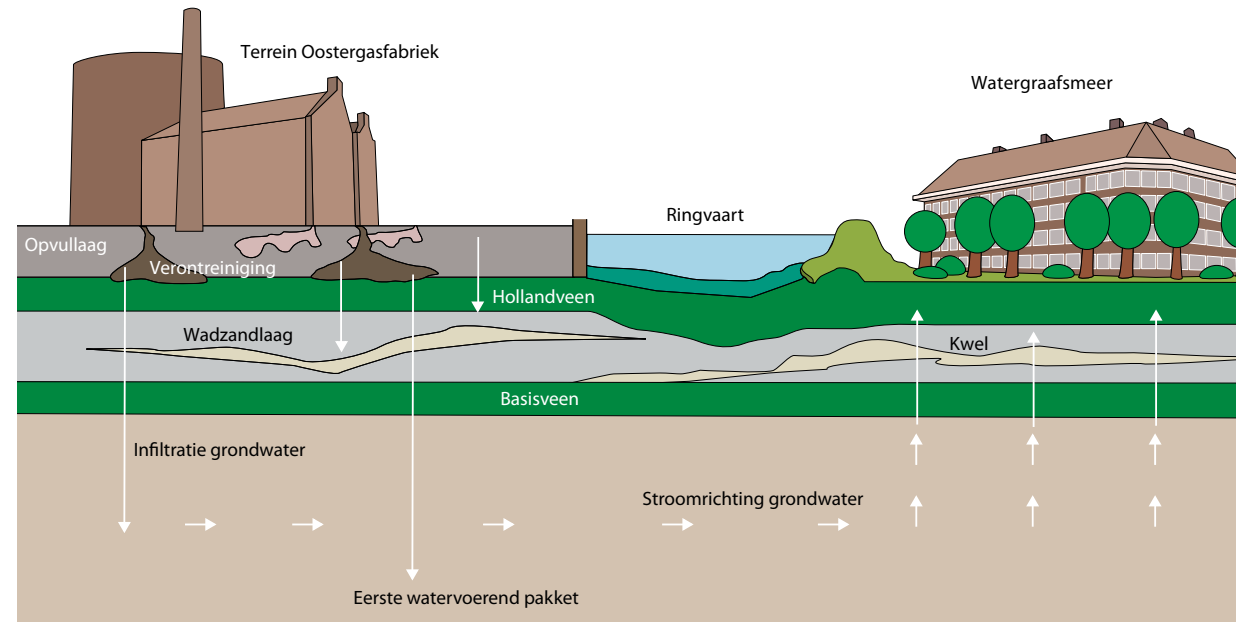


Zuiveringsgebouw en gashouder



Koolgasstokerij en watertoren

## Verspreidingsroute verontreinigingen



### Bodemvervuiling: grond en grondwater

Een deel van de restproducten van de gasfabricage is destijds op het fabrieksterrein achtergebleven. Op een groot deel van het terrein is de ophooglaag hierdoor verontreinigd geraakt met teer en bijbehorende componenten als vluchtige aromaten (vooral benzeen) en PAK (vooral nftaleen). De verontreiniging met cyanide is relatief beperkt gebleven. In de ophooglaag bevinden zich verder met puin gevulde kelders, oude rioleringen en funderingsresten van gesloopte gebouwen. De onder de ophooglaag aanwezige oude slootprofielen bleken voorkeursbanen voor de verspreiding van verontreinigingen.

Het belangrijkste risico van de aanwezige bodemverontreiniging is verspreiding naar de omgeving, vooral via het grondwater naar de naast en veel dieper gelegen Watergraafsmeer, waar sprake is van een kwelsituatie.

Ook andere bedrijfsactiviteiten die sinds 1923 binnen het gebied hebben plaatsgevonden, kunnen plaatselijk bodemverontreinigingen hebben veroorzaakt (olietanks, restproducten drukkerij, garage, etc.).

### 1.2 Plannen Polderweggebied: herontwikkeling en sanering

#### Herontwikkeling

In 1997 heeft voormalig stadsdeel Oost in een Nota van Uitgangspunten aangegeven het Polderweggebied te willen herontwikkelen. Het stadsdeel wilde intensiever gebruikmaken van de schaarse stedelijke grond, onder andere ter beperking van het woon-werkverkeer. Daarbij zou eventuele herontwikkeling het draagvlak voor de stedelijke voorzieningen versterken. Het Polderweggebied moest een nieuwe, levendige stadswijk worden.







- |   |  |                                     |
|---|--|-------------------------------------|
| 1. Grand café in voormalig politiebureau  | 7. Winkels, horeca en 30 koopappartementen                                 | 14b. 93 sociale huurwoningen        |
| 2. Mart Stam flat, uitbreiding begane grond met winkels   | 8. Winkels, 12 koopappartementen   | 14c. 59 koopappartementen           |
| 3. Winkels op de begane grond, parkeren in 2-laagse garage, 142 appartementen, 20 sociale huurappartementen | 9. Winkels, nieuwe entree zwembad  | 15. Horeca in voormalig Dierenasiel |
| 4. Muziekmakerscentrum muzyQ  | 10a. Sportfondsenbad Oost  | 16. 20 herenhuizen aan de Ringvaart |
| 5. Sporthal Wethouder Verheij   | 10b. Sports World, squash, fitness   | 16a. 9 herenhuizen                  |
| 6a. Stadsdeelhuis Oost-Watergraafsmeer  | 11. Winkels, horeca langs Ringvaart en 56 koopappartementen                | 16b. 8 patiowoningen                |
| 6b. Basisschool De Kraal  | 12a. Winkels, 71 sociale huurappartementen                                 | 17. 90 koopappartementen            |
| 6c. CKB Amsterdam   | 12b. Winkels, Bertolt Brecht Huis, woonvoorziening voor thuisloze jongeren | 18. CMA-zaal (horeca)               |
| 6d. Ondernemerscentrum  | 13. DansHuis Amsterdam, Ouder Kind Centrum en 32 koopappartementen         | 19a. 37 herenhuizen                 |
| 6e. Grand Café  | 14a. 43 koopappartementen  | 19b. 30 koopappartementen           |
|   |  | A. Montessori College Oost          |

In de Nota van Uitgangspunten is al aangegeven dat de ontwikkeling van het Polderweggebied een uiterst ingewikkelde en kostbare opgave zal worden.

In 1998 zijn de stadsdelen Oost en Watergraafsmeer gefuseerd. Het Polderweggebied moest het nieuwe 'Hart van Oost' worden, een nieuwe plek centraal in het nieuwe stadsdeel. In 1999 is een Masterplan opgesteld, dat later nog is herijkt. Uiteindelijk heeft de stadsdeelraad het Stedenbouwkundig Plan voor het Polderweggebied op 26 april 2004 vastgesteld.

### Sanering

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn in het Polderweggebied diverse bodemonderzoeken uitgevoerd om de verontreinigingssituatie in kaart te brengen. Begin jaren negentig is door de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) op basis van een uitgevoerd saneringsonderzoek gekozen voor een isolatievariant. Dit saneringsplan voorzag in het aanbrengen van een schermwand tot circa 28 meter onder maaiveld en een geohydrologisch beheersysteem. Bij de isolatievariant zou de bodemverontreiniging aanwezig blijven. Daardoor werd het creëren van ondergrondse functies en daarmee de herinrich-

tingsmogelijkheden echter sterk beperkt. Het realiseren van ondergrondse ruimtes bleek in dat geval financieel onhaalbaar. Dit stond op gespannen voet met de wens de ruimte zo intensief mogelijk te gebruiken. Ook zou de functiewijziging aanvullende saneringsmaatregelen vereisen om de blootstellingsrisico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Rond 1997 kwam het ministerie van VROM met een beleidsvernieuwing bodemsanering. Dit nieuwe beleid ging uit van het zo veel mogelijk verwijderen van de bron en pluim, gericht op het bereiken van een stabiele eindsituatie met zo min mogelijk nazorg. De gekozen isolatievariant paste niet binnen de beleidsvernieuwing. In 1999 is daarom besloten tot een heroverweging van de gekozen saneringsvariant. Op basis hiervan is voor een bronverwijderingsvariant gekozen. De mobiele verontreinigingskernen moesten zo veel mogelijk verwijderd worden, zodanig dat daarmee een stabiele eindsituatie kon worden gerealiseerd voor het grondwater in de diepere watervoerende lagen. Op deze wijze kon ook een win-win-situatie met de herontwikkeling worden gerealiseerd.



In 2000 is de bronverwijderingsvariant uitgewerkt in een raamsaneringsplan (RSP). Vervolgens is in 2003 het integraal saneringsplan (ISP, d.d. 25 april 2003) opgesteld, waarin ook de consequenties van de herinrichting op de sanering zijn meegenomen. Op basis van het ISP is op 27 oktober 2003 door de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) een beschikking op basis van de Wet bodembescherming (Wbb) afgegeven. Deze beschikking vormt samen met het ISP het startpunt voor de sanering.

Belangrijke overwegingen en bepalingen uit de beschikking zijn:

- Het Oostergasfabrieksterrein is verspreidingsurgent. Uit de berekeningen blijkt dat het volume sterk verontreinigd grondwater jaarlijks toeneemt met circa 45.000 m<sup>3</sup>. Als niet wordt ingegrepen bestaat de kans dat het verontreinigde grondwater in de Watergraafmeer via het diepe grondwater op termijn naar boven komt;
- Conform het vernieuwde bodemsaneringsbeleid is onderscheid gemaakt in de aanpak van de *ondergrond* (mobiele verontreinigingen) en de *bovengrond* (stedelijke ophooglaag). Gekozen is voor een functie-

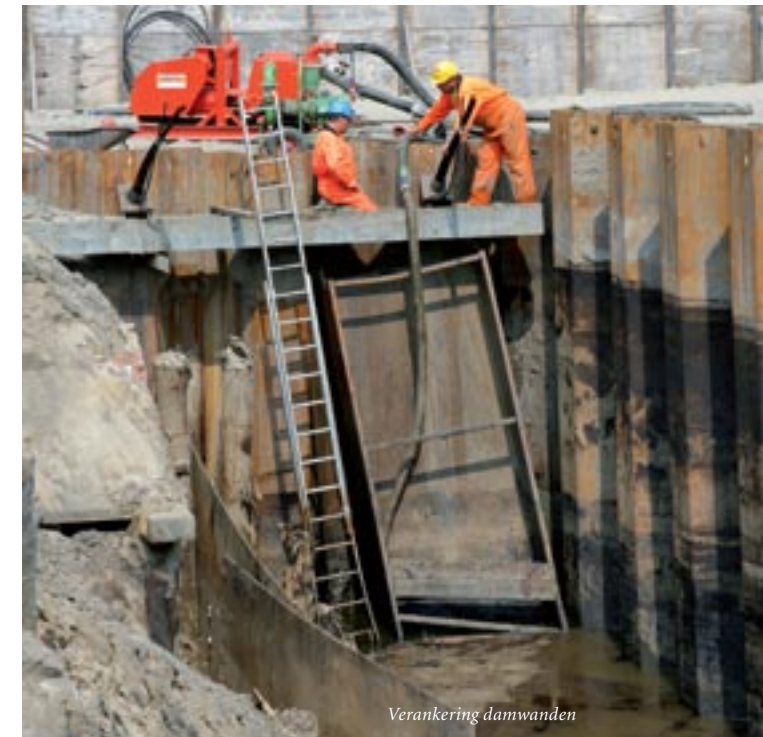
gerichte sanering, in plaats van een multifunctionele saneringsvariant. De kosten in verhouding tot de effecten daarvan rechtvaardigen dat de sanering zodanig wordt uitgevoerd dat daardoor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, volledig worden hersteld;

- De in het ISP geformuleerd saneringsdoelstelling voor de *ondergrond* luidt: *het binnen dertig jaar bereiken van een stabiele eindsituatie*. Verder wordt in het ISP vermeld dat:
  - Gezondheidsrisico's voor de toekomstige bewoners en gebruikers worden voorkomen;
  - Geen verspreiding van de verontreiniging meer optreedt tot buiten het Oostergasfabrieksterrein;
  - Een zo beperkt mogelijk actieve nazorg benodigd is.
- Gekozen is voor een variant waarbij een groot deel van de vracht door middel van ontgraving wordt verwijderd. Uitgegaan wordt van ontgraving ter plaatse van twaalf mobiele verontreinigingsvlekken die zijn gedefinieerd op basis van de gegevens uit de uitgevoerde bodemonderzoeken. Verontreinigingen die niet tot de aangegeven terugsaneerwaarde kunnen worden verwijderd, worden geïsoleerd. Na de

ontgraving zal een grote restverontreiniging in het grondwater achter blijven. In een tijdsperiode van maximaal dertig jaar zal deze verontreiniging door middel van een combinatie van in-situ technieken worden gesaneerd

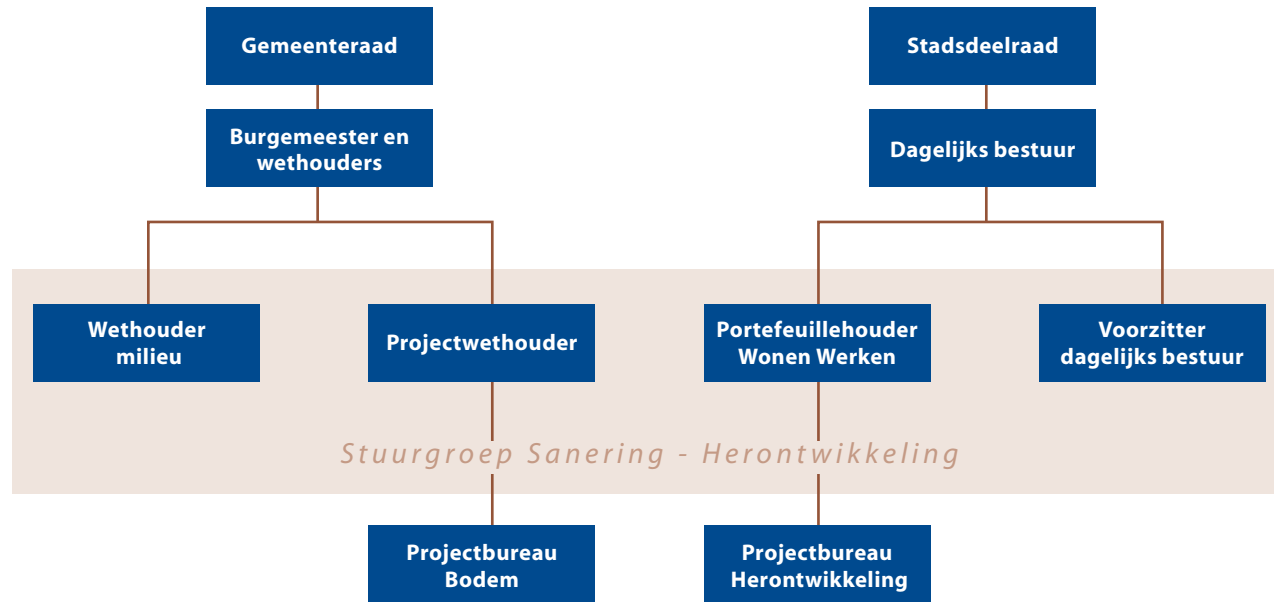
- Voor de bovengrond is de saneringsdoelstelling: de bovengrond wordt *functiegericht* gesaneerd. Dit betekent dat de bovengrond geschikt wordt gemaakt voor niet-grondgebonden woningen, bedrijven en openbaar gebied. Het geschikt maken gebeurt door het aanbrengen van verhardingen en een leeflaag op de niet verharde terreinen. Gebruiksbeperkingen dienen de duurzaamheid van de aangebrachte voorzieningen te garanderen. Ontgraving van de ophooglaag wordt uitgevoerd ten behoeve van de herontwikkeling (projectmatige ontgraving) en niet om milieuhygiënische redenen.

In het ISP is aangegeven dat de sanering gefaseerd wordt uitgevoerd en in totaliteit circa drie jaar zal duren. Het ISP is vervolgens uitgewerkt in een Definitief Ontwerp (DO). Om de overlast en de risico's van emissies, als gevolg van uitdampen van verontreinigingen vanuit de



Verankering damwanden

**Projectorganisatiestructuur Sanering - Herontwikkeling**



grond en het grondwater, naar de dichtbebouwde omgeving te minimaliseren, is er in het Definitief Ontwerp voor gekozen om alleen in de winterperiode (1 oktober - 15 april) te saneren. De gemiddelde dagtemperatuur ligt in deze periode onder de 15°C.

**1.3 Projectorganisatie**

Bij de sanering zijn twee projectbureaus betrokken: het Projectbureau Bodem (PBB) en het Projectbureau Polderweg (PWG).

Het PBB is namens het college van B&W van Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van de bodemsanering van het Oostergasfabrieksterrein en is onderdeel van de organisatie van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB), maar staat er inhoudelijk, beleidsmatig en hiërarchisch los van. Het PBB en de DMB hebben ieder een eigen directie en verantwoordelijk wethouder.

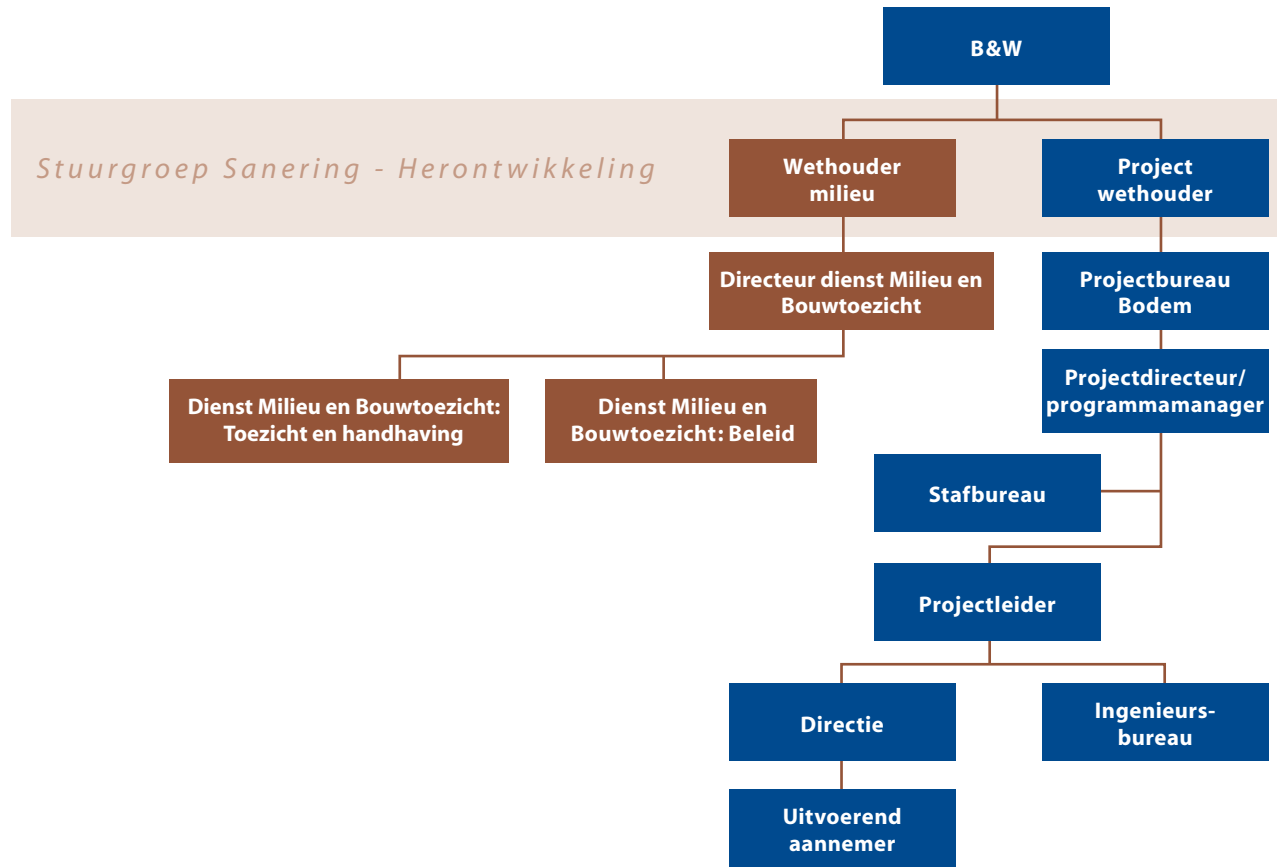
Het PWG is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de herontwikkeling en valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer.

Er is bewust gekozen voor twee projectbureaus om de werkzaamheden en kosten van de sanering duidelijk te scheiden van die van de herinrichting. Omdat de bodemsanering en herontwikkeling elkaar gedeeltelijk overlappen, is tussen beide projectbureaus een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin is bepaald wie welke taken uitvoert, hoe de kosten worden verdeeld en hoe beide partijen samenwerken.

De taakverdeling tussen het PWG en het PBB is in onderstaand figuur weergegeven.



Over en weer voeren de twee projectorganisaties taken voor elkaar uit als dit vanuit het werkproces logisch is. De keuze voor twee gescheiden projectbureaus is mede



ingegeven door eerdere ervaringen bij de sanering van het Westergasfabrieksterrein. Dit terrein, inmiddels een belangrijke culturele trekpleister, is gesaneerd en opnieuw ingericht door het Stadsdeel Westerpark. Sanering en herontwikkeling waren niet gescheiden, op zich logisch, want er was veel overlap. De kosten moesten echter wel worden verdeeld over sanering en herinrichting. Vlak voor de oplevering bleek dit project te kampen met een groot financieel tekort. Vooral de saneringskosten bleken veel hoger dan vooraf ingeschat. De DMB was ontstemd. Zij moest als budgethouder van het Amsterdamse Gasfabriekenprogramma verantwoording afleggen aan het College van B&W en aan het ministerie van VROM. Doordat ze zo laat van de budgetoverschrijdingen hoorde, had ze geen mogelijkheid om nog in te grijpen. Bovendien had ze het gevoel dat kosten voor de aanleg van het park onterecht het label 'saneringskosten' hadden gekregen. Het saneren en herontwikkelen in één hand levert mogelijk de beste condities voor afstemming, maar zorgt aan de andere kant voor onduidelijkheden in de verdeling van kosten, zo concludeerde de DMB. Bovendien had de DMB het gevoel dat Stadsdeel Westerpark laconiek met de budgetbeperkingen was omgegaan.

De DMB voelde evenmin veel voor een zogeheten General Contractor contract met de aannemer, zoals bij de eerdere sanering van de Diemerzeedijk was gesloten. In die constructie kon de opdrachtgever zijn verantwoordelijkheden als toezichthouder lastig waarmaken, zo was de mening van de DMB. Er werd voor de Oostergasfabriek daarom gekozen voor een traditionele contractvorm volgens een RAW-bestek.

#### 1.4 Financiën

De totale kosten van de sanering bedragen circa € 80 miljoen, inclusief 19 procent BTW. Saneringsprojecten hebben een reputatie - de kosten willen nogal eens uit de hand te lopen. Na de overschrijdingen bij de sanering van de Westergasfabriek wilden het PBB en de DMB een nieuw financieel debacle voorkomen. Ze realiseerden zich dat scopebeheersing hiervoor een essentiële voorwaarde is. Met andere woorden: houd je als projectorganisatie aan je opdracht. Startpunt daarbij is een goed en duidelijk geformuleerde opdracht. Hoe specifieker de omschrijving, hoe eenvoudiger de scopebewaking. Dit heeft er onder andere toe geleid dat in overleg met de DMB is besloten om de damwandkuipen op het ooste-



*Bouwkuip Muziekmakerscentrum*

lijke terreindeel, waar geen overlap met herontwikkeling was, met een beperkte marge van twee meter rondom de veronderstelde verontreinigde vlekken te projecteren. Voorts zou er maximaal één meter dieper worden ontgraven dan de ontgravingsdiepte die op basis van bodemonderzoeken was vastgesteld.

Het PBB en de DMB waren zich aan de andere kant bewust van de risico's van een te strikte scheiding tussen sanering en herontwikkeling. De dynamiek van de her-

ontwikkeling zou in ieder geval flink wat veranderingen kunnen opleveren. Het PBB en de DMB beseften dat ze daar de ogen niet voor konden sluiten. Het is immers in het belang van het 'concern Amsterdam' dat sanering en herontwikkeling goed op elkaar worden afgestemd. Maar een optimale afstemming tussen herontwikkeling en sanering maakt dat werkzaamheden, organisatie en kosten lastig te splitsen zijn. Dit fenomeen deed zich onder andere voor bij het saneren van vlekken in het westelijk terreindeel. Hier staat de bouw van een grote

parkeergarage gepland. Het lag dan ook voor de hand om de damwandkuip voor de sanering af te stemmen op het ontwerp van de garage. De damwandkuip kan dan zowel voor de sanering als voor de herontwikkeling worden gebruikt. Het leek logisch om de saneringsclub de ontgraving van de parkeergarage te laten uitvoeren met het oog op de benodigde milieukundige begeleiding. Dat betekende wel dat er een procentuele kostenverdeling gemaakt moest worden tussen sanering en herontwikkeling.

De afstemming tussen sanering en herontwikkeling blijft niet beperkt tot genoemde damwandkuip. Het werkpakket van de projectorganisatie sanering Oostergasfabriek groeit omdat er allerlei werkzaamheden ten behoeve van de herontwikkeling in haar scope terechtkomen. Het saneringsproject wordt daardoor financieel lastig beheersbaar. Met iedere verandering moeten nieuwe verkenafspraken gemaakt worden.

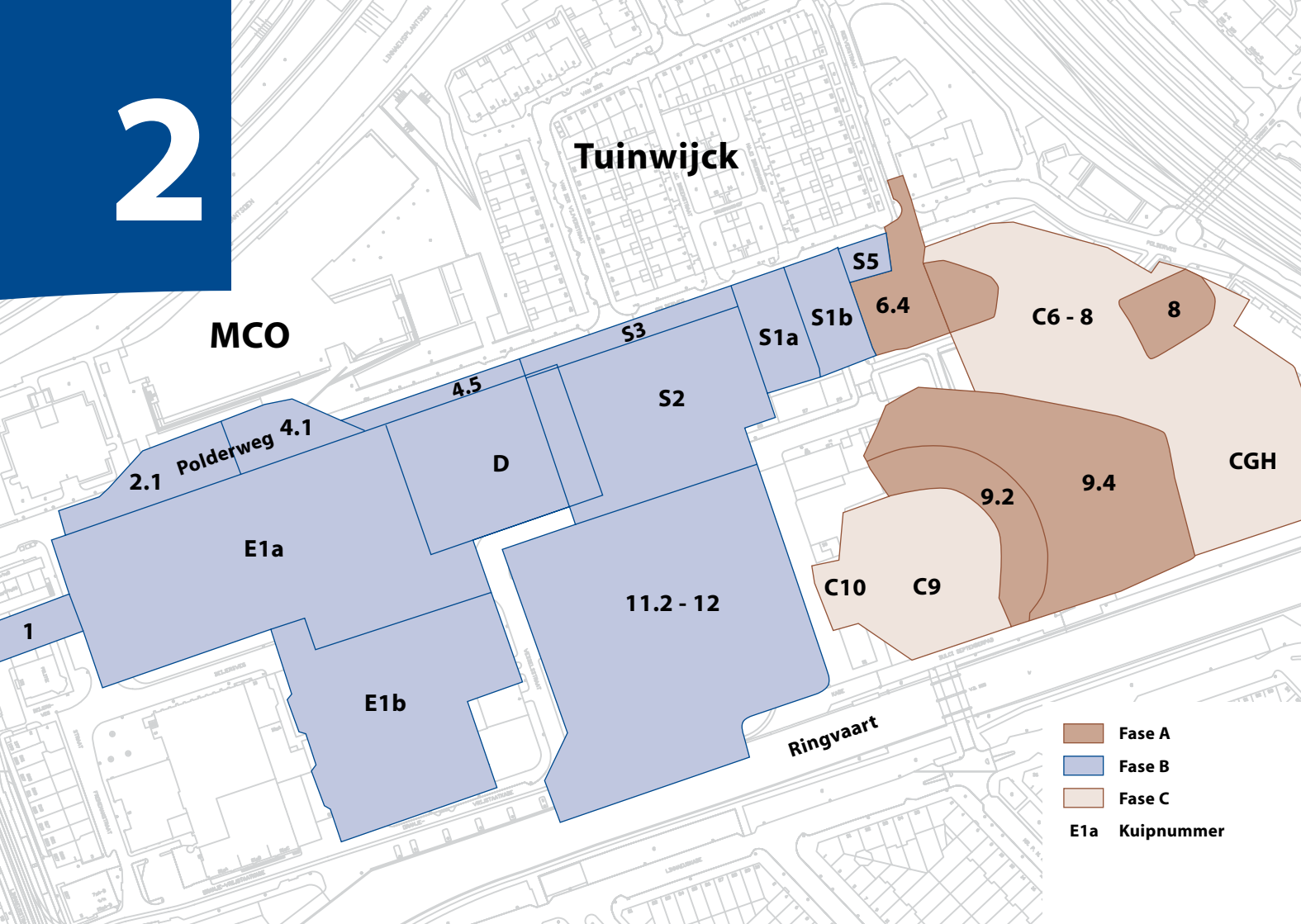
Alle partijen voorzagen vooraf discussies: 'wie doet wat?' en 'wie betaalt wat?'. Om die reden hebben de beide projectorganisaties een samenwerkingsovereenkomst

uitgewerkt. Het is veelzeggend dat er vele concepten nodig waren voor de samenwerkingsovereenkomst tussen twee gemeentelijke partijen. Het moeizame proces voorspelde weinig goeds, te meer daar de saneringskosten over maar liefst zes partijen verdeeld moesten worden:

- VROM: vijftig procent van de gasfabrieksanering;
- GVB: sanering geval GVB (minerale olieverontreiniging op 2 deellocaties);
- Gemeente Amsterdam: vijftig procent van de gasfabrieksanering (uit 2 fondsen met verschillende eisen);
- Stelpost bodem (beheert door OGA): bijdrage aan sanering van de immobiele verontreiniging;
- GREX: kosten herontwikkeling (sloop, bouw kelders)
- Ontwikkelaars (extra ontgravingswerkzaamheden, zuivering van bemalingswater)

Deze financiers dragen bij op basis van werkelijke kosten. Dit betekent enorm veel administratief werk. Bovendien is voor veel wijzigingen toestemming nodig van de relevante financiers.

## 2



## De uitvoering van de sanering van de Oostergasfabriek

### 2.1 Inleiding

De sanering van de Oostergasfabriek kent een lange geschiedenis. De Alliantie is het slotakkoord van de grondsanering, die is afgerond in april 2009. Op de nog uit te voeren grondwatersanering en de nazorgfase wordt in deze leergeschiedenis niet ingegaan. Dit hoofdstuk leidt u door de drie volgende fases binnen de uitvoering van de grondsanering:

- **Sanering fase A:** de start (zomer 2004 - zomer 2005);
- **Sanering fase B:** de heroriëntatie (zomer 2005 - september 2007);
- **Sanering fase C:** de Alliantie in werking (september 2007 - april 2009).

Iedere fase start met een feitelijke beschrijving van de uitvoering. Vervolgens gaan we in op drie thema's:

- samenwerking;
- prestatie-indicatoren;
- financiën.

Bij het thema **samenwerking** beschrijven we hoe deze tussen de betrokken partijen in de betreffende fase is verlopen.





**Wat verstaan betrokkenen onder samenwerking?****Aannemer**

Weet hoe je het binnen een project beter kunt inrichten. De boel buiten goed organiseren. Je redelijk en bilijk opstellen, of je het vervolgens waar kan maken, dat ligt bij de mensen die het werk moeten doen.  
Je wilt een teken van vertrouwen, betrokken worden en meedenken.

**Bestuurlijke hoek**

Samen de lijnen uitzetten, elkaar aanvullen.  
Een complementaire relatie is essentieel.

**Herontwikkeling**

Het leven hangt samen met samenwerking tussen mensen.

**De bewoners**

Je moet elkaar leren kennen. Er moet sprake zijn van saamhorigheidsgevoel.  
We voelen ons medeplichtig. Met elkaar kom je tot iets beters.

**Opdrachtgever**

Het gaat vooral om aandacht van samenwerken.  
Geen samenwerking zonder wederzijds vertrouwen en de ruimte om een onderlinge relatie op te bouwen.  
Je zoekt naar een gezamenlijk gevoel dat je samen oplossingen gaat zoeken: minder 'jij' - 'hij' meer 'we gaan het samen realiseren en hoe gaan we dat het snelst doen?'

**Adviseur**

Een goede balans tussen inspanning en compliment is van belang om goed samen te kunnen werken.

We onderscheiden drie prestatie-indicatoren, die inzichtelijk maken wat het effect is geweest van de Alliantie op de uitvoering van de sanering:

- ontgravingshoeveelheden;
- emissies;
- klachten.

Voor het verloop van de uitvoering zijn de ontgravingshoeveelheden een belangrijke indicator. Deze hoeveelheden komen in dit hoofdstuk per fase aan bod. Emissies en klachten worden besproken in hoofdstuk 3: Externe partijen en omgevingsrisico's.

Een aantal prestatie-indicatoren als snelheid doorlopen vergunningentraject, startmoment ontgraving na zomerstop en aantal incidenten als proces-verbalen, stilleggingen e.d. zijn beschouwd, maar omdat het onduidelijk is of en in hoeverre de Alliantie hierop van invloed is geweest, worden deze prestatie-indicatoren hier niet verder behandeld.

**Belevingen**

*Alliantiemanager: "De grootste winst van de Alliantie ten opzichte van de periode daarvoor is de 'mea culpa-factor'. Wat voor mij veranderd is, is dat ik niet of nauwelijks meer naar andere partijen hoeft te roepen van "sorry we hebben het nog niet", of "sorry we gaan de planning niet halen", of "wil je alsjeblieft met spoed dit beoordelen want we willen morgen graag beginnen". We zijn beter in staat om onze voorspellingen waar te maken, vergeten nauwelijks details en hebben overzicht. In het verleden moest ik vaak in het primaire proces inspringen om te repareren, dat is nu nauwelijks meer het geval."*

Tot slot gaan we per fase in op het thema **financiën**.

Bij de thematische beschrijvingen komen ook de belevingen van de verschillende betrokkenen aan bod.

**2.2 Fase A: de start (zomer 2004 - zomer 2005)**

Op basis van het opgestelde ISP is een RAW-bestek opgesteld voor de uitvoering van fase A. Fase A betreft het oostelijk terreindeel, waarin drie saneringskuipen (kuipen 6.4, 8 en 9.2/9.4) liggen. Het bestek voor fase A is in het voorjaar van 2004 europees aanbesteed. In



september 2004 is de uitvoering van fase A gegund aan een aannemer die aan de kwaliteitscriteria voldeed en de economisch beste aanbidding had gedaan.

De uitvoering van fase A kent de nodige problemen. Zo blijkt bij de ontgraving van de kuipen 6.4 en 9.2/9.4 dat de verontreiniging dieper zit dan verwacht. Bij kuip 8 is sprake van een zeer sterke teerverontreiniging en puur product (drijf- en zaklagen). Ontgraving hiervan leidt tot emissies boven de vastgestelde grenswaarden bij het nabijgelegen dierenasiel. In de praktijk kan er slechts van 7 tot 8 uur 's ochtends worden gewerkt, daarna bereiken de emissies een zodanig niveau (code rood, zie paragraaf 3.2) dat de sanering moet worden stilgelegd. Hierdoor kan de ontgraving van deze kuip niet in de winterperiode 2004-2005 worden afgerond en moet de kuip tijdelijk worden afgewerkt. Op enkele damwandtracés komt via de damwandsloten teer de kuip binnenstromen. Dat duidt op verontreinigingen buiten de damwandkuipen. Dit probleem wordt mede veroorzaakt door de gemaakte keuzes voortvloeiend uit de nauwe scope, zoals beschreven in paragraaf 1.4.

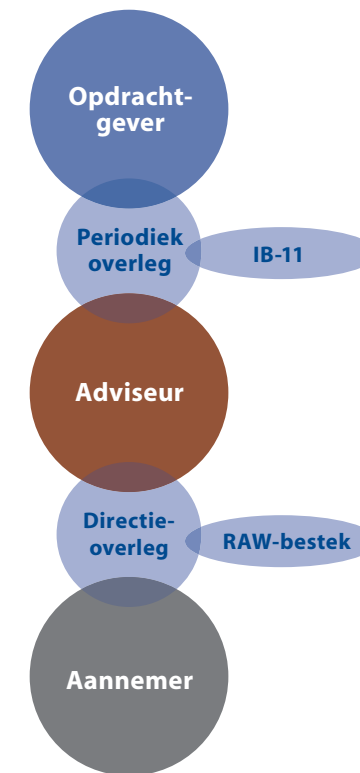
In het voorjaar van 2005 is het gebied buiten de kuipen van fase A nog intensief onderzocht om een beeld te krijgen van de omvang van de verontreinigingen buiten de kuipen. Op dat moment komt fase C (uitbreiding van het fase A-gebied) van de sanering voor het eerst in beeld. Omdat de uitvoering van fase A zo problematisch verloopt, wordt tot na 15 april doorgesaneerd. Er is sprake van veel overlast. Enkele bewoners van Tuinwijk verspreiden een enquête. De verzamelde klachten worden in de vorm van een petitie aan de stadsdeelwethouder aangeboden. De stadsdeelwethouder legt hierop het werk stil.

Tijdens de uitvoering van fase A wordt door de DMB strikt gehandhaafd op de afgegeven Wbb-beschikking en vergunningen. Er treden incidenten op, zoals het niet goed afdekken van verontreinigde grond, lekkage van olie uit een vrachtwagen, het niet afsluiten van de hekwerken, etc. Deze incidenten leiden tot een aantal procesverbalen en stilleggingen van het werk.

Parallel aan de uitvoering van fase A wordt het bestek voor fase B opgesteld en wederom Europees aanbesteed. De opdracht gaat naar dezelfde aannemer als van fase A.

### 2.2.1 Samenwerking

In de periode zomer 2004 - zomer 2005 werken de betrokken partijen samen volgens de 'traditionele aanpak'. De afgesloten contracten vormen de basis voor de samenwerking. Het contract met de aannemer is gebaseerd op een RAW-bestek voor fase A en de afspraken met het adviesbureau zijn in een dienstenbestek (IB-11) vastgelegd. De verschillende partijen werken vanuit hun eigen doel en rol. De gevolgen zijn veel lange discussies waarin geen beslissingen worden genomen. Verwijten gaan over en weer en de wederzijdse verwachtingen zijn niet helder. In deze situatie is er weinig direct contact tussen opdrachtgever en aannemer. De overlegstructuur bestaat vooral uit interne overleggen binnen de drie partijen (bijvoorbeeld projectgroepoverleg binnen de opdrachtgever) en overleg tussen opdrachtgever en adviseur en adviseur en aannemer (directieoverleg).





Sloopwerk gashouder fase C

### Belevingen

**Opdrachtgever:** "In die tijd hebben we veel discussies met het adviesbureau gehad. Want wij hadden op dat moment veel ervaring met het project en we kenden het project natuurlijk beter dan zij. Hierdoor werd het voor ons schieten voor open doel: ze hadden altijd wel iets fout. Wat mij van het adviesbureau tegenviel was dat ze zo slecht voortborduurden op wat er al lag. Er was al zoveel uitgerekend: er lag bijvoorbeeld een enorm dik rapport met geotechnische berekeningen en grafieken en dan beginnen ze toch gewoon opnieuw. Dat vind ik heel jammer. Het was ook geen leuke tijd. Ik heb in die tijd alleen maar notities geschreven over wat er niet klopte."

**Aannemer:** "Er was veel discussie. De eerste confrontatie was al bij de aftrap. De opdrachtgever zei tegen mij: 'We zijn blij met een grote aannemer, een bedrijf dat wat extra's kan doen'. Ik vroeg hem waar dat extra's in het bestek was omschreven en de toon was gezet."

**Adviseur:** "We zijn steeds een andere setting binnengestapt zonder even te evalueren wat er nu anders was. Dat kwam door het werk, de drukte en het vasthouden aan het contract. Ik werd wel beoordeeld op het dienstenbestek dat er lag, ondanks dat

de situatie allang weer anders was. Er kwamen steeds andere mensen, andere thematieken, terwijl de opdrachtgever wel koste wat het kost wilde vasthouden aan wat er al lag."

**Toezichthouder Wbb (DMB):** "De uitvoering van fase A is niet serieus genoeg opgepakt. Signalen vanuit Toezicht Wbb werden als commentaar gezien, waarop de projectorganisatie in de verdediging schoot en er geen verbeterpunten uit werden gehaald. Het werd een strijd met alleen verliezers waarin geen ruimte was voor verbetering. De projectorganisatie blijft in fase A achter de feiten aanlopen en staat niet open voor verbeterpunten."

"De beschikking omvatte veel details. Door de projectorganisatie Oostergasfabriek is niet onderkend dat deze vastgelegde details risico's vormen vanuit toezicht. Dit leidde tot weerstand bij zowel de projectorganisatie als bij toezicht. De opgestelde lijst met meer dan driehonderd voorwaarden vanuit het ISP en andere vergunningen werd door de projectorganisatie gebruikt in de beeldvorming: 'Wat zijn we zielig, wat hebben we het toch moeilijk!' Dit leidt tot een tegenreactie vanuit toezicht: 'We worden niet gehoord' en dan ga je obstakels op de weg zetten. Hierbij speelt ook de onevenwichtigheid tussen de beschikbare capaciteit van de projectorganisatie (dertig man) en toe-

zichhouders (2 x 300 uur) een rol. Voor de uitvoering van het toezicht is een toezichtsplan met een tijdsraming opgesteld. In 2005 en 2006 had het project een hoge prioriteit bij toezicht en in de praktijk is er dan ook meer tijd aan besteed."

**Bewoners:** "Je kunt van tevoren aangeven welke overlast verwacht kan worden, maar niet hoe deze beleefd zal worden. Pas als de gebouwen gesloopt worden weet je pas echt wat stofoverlast inhoudt en pas als er een damwand de grond in wordt getruild krijg je een voorstelling met welke overlast dit gepaard gaat. Hoe we ook geïnformeerd waren, je kunt dit niet invoelen voordat je het meemaakt. Verder was het jaren rustig in dit gebied. Dit heeft er mede toe geleid dat de overlast extra hard aankwam."

"Vanuit het project was een Beschermgroep opgericht om de bewoners te informeren over de voortgang. In de bijeenkomsten werden presentaties gegeven en technische vragen beantwoord, maar het was eenrichtingsverkeer."

"De informatievoorziening was erg slecht. We hoorden pas over het afsluiten van straten, starten van werk en slaan van damwanden als het al gebeurd was. Daarom zijn we zelf informatie

gaan verstrekken, bijvoorbeeld via de Tuinwijcker. Het eerste nummer verscheen in november 2005, inmiddels zijn we circa vijftien nummers verder.”

In de zomer van 2005 bereikt de samenwerking tussen de opdrachtgever, het adviesbureau en de aannemer een dieptepunt. Er zijn veel discussies over de voorbereiding van het bestek voor fase B en de uitvoering van het resterende deel van fase A. Zo ook over de opgelopen vertraging en de financiële afhandeling. De samenwerking met de externe partijen (bevoegd gezag, omgeving, projectbureau Polderweggebied) verloopt eveneens moeizaam. Dit komt onder andere naar voren in:

- uitgebreide discussies over de afwerking van de niet-afgeronde kuip 8;
- lange lijsten met meerwerk van zowel adviseur als aannemer;
- diverse procesverbalen naar aanleiding van incidenten;
- een enquête onder bewoners van Tuinwijk om klachten te inventariseren.

*Graafwerk zijde Watergraafsmeer*

### 2.2.2 Ontgravingshoeveelheden

Per saneringsfase is in de laatste twee kolommen van de hiernaast staande tabel onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheid afgevoerde m<sup>3</sup> naar verwerkers en de totale hoeveelheid ontgraven grond in m<sup>3</sup> (grond die is hergebruikt binnen het gebied of is afgevoerd).



Periode	Fase	Gesaneerde kuipen	Hoeveelheid gesaneerde (in m <sup>3</sup> , afvoer naar verwerker)	Totale hoeveelheid ontgraven grond (in m <sup>3</sup> )
1 okt. 2004 - zomer 2005	Fase A (gedeeltelijk)	Kuip 6.4, 9.2/9.4 en deel kuip 8	35.707	58.054
1 okt. 2005 - mei 2006	Fase B 1 <sup>e</sup> winter	Kuipen 2.1/4.1 en 11.2/12	17.301	33.710
1 okt. 2006 - april 2007	Fase B 2 <sup>e</sup> winter	Kuipen S2/S3/S1a/S1b/S5 en kuip D	39.840	70.399
1 okt. 2007 - 15 april 2008	Fase B 3 <sup>e</sup> winter	Kuip E1a/E1b	25.448	82.641
	Fase C	Fase C-gebied (uitbreiding kuipen 6.4 en 8 en 2 <sup>e</sup> gashouder)	13.436	51.193
1 okt. 2008 - 15 april 2009	Restant fase C	Kuip 10 en restant 9.2 (wethouder Verheijhal)	2.794	8.741





Boorankerinstallatie

### 2.2.3 Financiën

Tijdens de uitvoering van fase A lijkt de vrees dat het project financieel uit de hand loopt bewaarheid te worden. Binnen de uitvoering van fase A is sprake van veel wijzigingen en stilstand. Afwijkingen van het bestek worden bij de projectleiding vaak laat bekend, niet zelden pas na implementatie en lopen daardoor voor op de administratieve afhandeling. De projectleiding heeft hierdoor onvoldoende grip op de financiën. Ook in de relatie met de aannemer spelen de wijzigingen een belangrijke rol; ze zorgen voor veel meer- en minderwerk, boven op het meer- en minderwerk als gevolg van de omissies in het bestek.

Het meer- en minderwerk zorgt dus voor veel discussie. De aannemer heeft voor fase A ruim onder de directieraming ingeschreven en is hierdoor extra gefocust op het onderkennen van afwijkingen van het oorspronkelijke contract. Het grote aantal meer- en minderwerken zorgt voor een grote werklust, zowel voor de aannemer als de bouwdirectie. Vooral de aannemer klaagt een jaar na start over de vele wijzigingen die nauwelijks te administreren zijn. Hierdoor dreigen kosten onder te sneeuwen

waardoor ze later mogelijk niet meer te declareren zijn bij de opdrachtgever. De aannemer vraagt zich hardop af of hij het tempo van de opdrachtgever nog wel wil volgen. Liever ‘eerst opdracht, dan uitvoeren’, zeker ook omdat de bouwdirectie, gesouffleerd door de projectleider uitvoering van de opdrachtgever, alleen termijstaten en meerwerk, die gedetailleerd zijn onderbouwd, wil betalen. De aannemer geeft aan de hand van de termijstaten aan hoeveel werk is verricht en op welke termijnbetaling zij recht denkt te hebben. De relatie tussen opdrachtgever, directievoerder en aannemer raakt meer en meer verstoord.

### Belevingen

**Opdrachtgever:** *“De RAW-systematiek past niet bij dit type projecten. Het natuurlijke proces van saneren, bouwrijp maken en herontwikkelen was nog niet toe aan fixatie. Maak liever een procesbeschrijving inclusief een uitleg van de doelstelling.”*

**Aannemer:** *“We zitten in een concurrerende markt waarin je het gevecht moet aangaan. Daarom hebben we scherp ingeschreven. We hebben de impact van die overschrijdingen ook onderschat. We vonden de reacties overtrokken. Het besef was*

er nog niet dat het bestek niet aansloot op het werk. Daarbij kwam dat veel terreinen niet functievrij waren op het moment dat wij aan de slag wilden. Dit zorgde voor stilstand en stagnatiekosten. Ook over stilstandkosten hebben wij ons rendement, waardoor er financieel geen prikkel is om de zaak weer vlot te trekken. Zeker niet als het overal hectisch is en we de beschikbare capaciteit ook elders in kunnen zetten.”

**Opdrachtgever:** “We wilden wel opdrachten goedkeuren en betalen, maar we kregen daarvoor niet altijd de juiste informatie om de betaling later te kunnen verantwoorden richting de accountant.. En meerwerk kwam altijd op het laatste moment. De oplossing werd gevonden in het beter formuleren hoe de onderbouwing van kosten voor meerwerk diende te worden aangeleverd en de controle te concentreren op de hoofdlijnen.”

**Aannemer:** “Vanaf begin 2006 was er veel discussie over het vele meerwerk. We maakten toen kosten zonder dat we goedkeuring hadden. We moesten meer van tevoren gaan registreren. Maar we hadden last van de procedures en onderbouwing: het kostte te veel tijd. Dit speelt tot op vandaag. We hadden niet altijd alle tijd en mensen om alles precies te noteren. Wij waren flexibel in de uitvoering, maar de opdrachtgever was niet flexi-

bel in het opnemen van de opdrachten voor meerwerk. Ergens in 2007 kwam daar verandering in. Van beide kanten werd er anders op elkaar ingespeeld door taakverschuivingen. Hoeveel moet je weten om een wijziging te onderbouwen?”

**Aannemer:** “We begonnen met sturen op kosten: een prognose van het verlies alvorens te gaan bouwen. Ik werd door mijn divisiedirecteur enorm onder druk gezet vanwege de slechte prognoses. Hij zei: ‘We stoppen’.

Die druk zorgde uiteindelijk voor een meer pragmatische aanpak. Na kuipen 2.1 en 4.1 was duidelijk hoe dat moest. Financieel was dit voor ons geen succes, maar we waren wel trots op ons werk.”

### 2.3 Fase B: de heroriëntatie (zomer 2005 - najaar 2007)

In de zomer van 2005 bevindt het project zich in een impasse. Een schaars lichtpuntje is dat de (middel)diepe grondwaterverontreiniging geringer blijkt dan op basis van voorgaande metingen en modelberekeningen was ingeschat, maar onvrede overheerst. Onvrede over de vertraging van Fase A, de buiten de kuipen aangetroffen

verontreinigingen, de klachten uit de buurt en de vele processen-verbaal. Er moet ingegrepen worden, zowel inhoudelijk als organisatorisch.

De projectdirecteur en de programmamanager trekken de conclusie dat het project niet enkel als een saneringsproject kan worden opgevat. Het is uitgegroeid tot een grootstedelijk project met een dusdanig omvangrijke context, dat een projectleider met andere competenties nodig is. De adviseur, die tijdens de vakantie de projectleider heeft vervangen, wordt gevraagd om projectleider te worden. De nieuwe projectleider maakt een analyse en een verbeterplan. Het verbeterplan stelt veranderingen voor op drie niveaus: het doel van het project, de te hanteren oplossingsrichting en de uitvoering. Parallel aan het afwegen en doorvoeren van de gewenste veranderingen start in het najaar van 2005 de uitvoering van fase B.

In september 2005 vindt een expertmeeting plaats. Naast de projectorganisatie en de DMB nemen hieraan ook externe deskundigen deel. De leidende vragen zijn:

- Is de sanering op de voorgestelde wijze en binnen de aanwezige randvoorwaarden de meest sobere en

doelmatige oplossing?

- Is deze oplossing financieel haalbaar en uitvoerbaar, gezien de opgedane ervaringen binnen fase A en de verwachting t.a.v. de fases B en C?
- Resulteert deze oplossing in een resultaat waarmee de herinrichting doorgang kan vinden?

Het oorspronkelijke ISP was gericht op het wegnemen van minimaal 90 procent van de verontreinigingsbronnen in combinatie met een beperkte mate van gevolgbestrijding. Een evaluatie van fase A leidt tot de volgende inzichten:

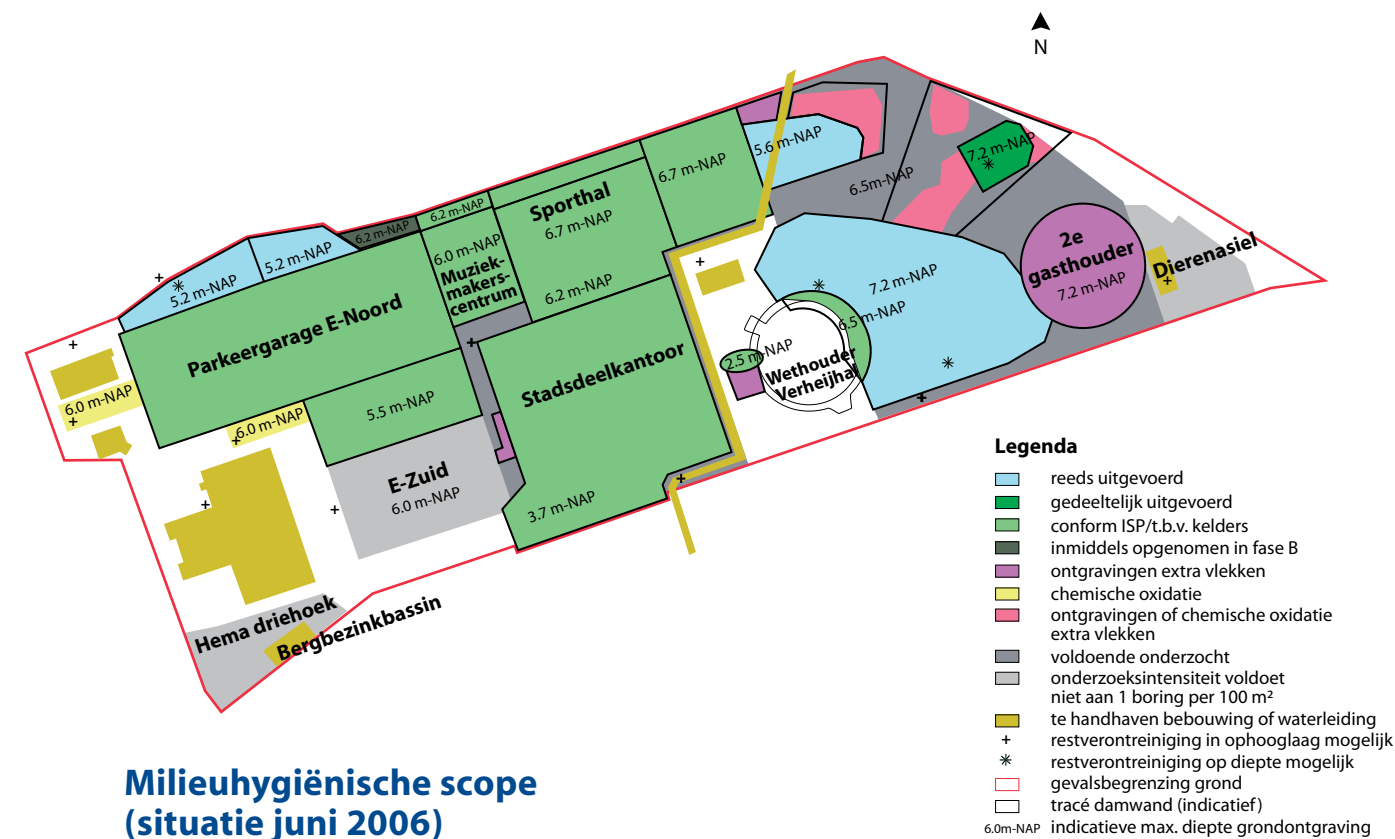
- De aanpak conform ISP zal waarschijnlijk veel minder dan het beoogde minimum van 90 procent van de mobiele verontreinigingen wegnemen.
- De verspreiding van de verontreinigingen in het middeldiepe en diepe grondwater is minder dan oorspronkelijk verwacht.
- Het verwijderen van niet sterk verontreinigde grond brengt hoge kosten met zich mee, terwijl deze inspanning niet substantieel bijdraagt aan de hoofddoelstelling (geen nazorg na dertig jaar).

Conclusie van de expertmeeting is dat de strategische saneringsdoelstelling overeind kan blijven. Echter, met de opgedane ervaring binnen fase A kan niet worden gegarandeerd dat met de ISP-maatregelen een stabiele eindsituatie wordt bereikt. Dit door de aanwezigheid van mobiele verontreinigingen buiten de damwandkuipen. Aanvullend bodemonderzoek acht men niet zinvol gezien de heterogeniteit van zowel de bodemopbouw als de verontreinigingssituatie en daarmee de relatieve betekenis van de resultaten. De gehele locatie zou namelijk op de schop moeten om voldoende zekerheid te verkrijgen over het verwijderen van alle mobiele verontreinigingskernen.

Op basis van de resultaten van de expertmeeting wordt een alternatief scenario voor de sanering uitgewerkt, gebaseerd op het ontgraven van alle puur product (drijf- en zaklagen) ter plaatse van het gehele terrein. Bij de uitwerking van dit scenario blijkt dat het gehele terrein tot een diepte van circa NAP -9 à -10 m (tot de eerste overall aanwezige afsluitende laag) moet worden ontgraven. Deze ontgravingsdiepte is gebaseerd op informatie van de putten 9.2/9.4 en 2.1/4.1, waar de verontreiniging tot

zeer grote diepte doorloopt. Dit scenario blijkt financieel niet haalbaar. Daarnaast heeft dit scenario verstrekende consequenties voor de gebruikers van de locatie en de omgeving; de sanering zou nog veel langer duren en tot veel meer overlast leiden.

Omdat een volledige verwijdering onmogelijk is, wordt op basis van de strategische saneringsdoelstelling van het ISP een nieuwe uitgangsvaariant voor de sanering geformuleerd. De uitgangsvaariant ligt vast in de Rapportage *Vastlegging milieuhygiënische scope van de sanering van het Oostergasfabrieksterrein te Amsterdam*, d.d. 13 juni 2006. Dit document dient tevens als basis voor de uitvoering van fase C.





Tijdens de uitvoering van fase A handhaafde de DMB naar de letter van de Wbb-beschikking en de onderliggende documenten, hetgeen leidde tot een aantal procesverbalen en stilleggingen van het werk als gevolg van incidenten. Doordat het om een zeer uitgebreid document gaat, betekent dit dat er veel regels zijn die overtreden kunnen worden. Om dit tijdens de volgende saneringsfasen te voorkomen stellen de DMB en het PBB samen een onderzoek in met als vraagstelling: Is de Wbb-beschikking (en overige vergunningen) uitvoerbaar? Uitgebreide werksessies en onderzoek leiden tot de gezamenlijke conclusie dat de beschikking uitvoerbaar is, maar dat wel op een andere wijze met de regels moet worden omgegaan. Men concludeert dat er geen nieuwe beschikking noodzakelijk is wanneer de handhaving meer op risico's stuurt dan op detailzaken. In het voorjaar van 2005 zijn de aanbevelingen in werkgroepen verder uitgewerkt. Uiteindelijk resulteert dit proces in processchema's, schema's die de handhaving meer richten op de hoofdlijnen. Voor alle activiteiten zijn processchema's opgesteld. Deze worden direct geïmplementeerd en waar nodig weer bijgesteld. De introductie van de processchema's valt samen met de kick-off van fase B.

Fase B start met de sanering van twee kleine kuipen (kuipen 2.1/4.1) aan de Polderweg, direct voor het Montessori College Oost (MCO). Op deze middelbare school zitten circa achthonderd leerlingen. In eerste instantie is deze sanering gepland in de zomervakantie, maar dit was richting de omgeving niet haalbaar omdat niet in de zomer mocht worden gesaneerd en het terrein niet op tijd functievrij was. Vanuit het MCO komt de nadrukkelijke wens om deze deelsanering toch in een vakantieperiode uit te voeren. Men besluit om de sanering in de herfstvakantie binnen een korte en snelle actie van 10 dagen uit te voeren. Dat lukt, dankzij een ongekennde inzet van alle betrokkenen. Daarmee wordt de sanering van de kuipen 2.1/4.1 een omslagpunt binnen het project.

Vervolgens vindt in de winterperiodes 2005-2006 en 2006-2007 de sanering van de overige kuipen binnen fase B plaats. Op 15 april 2007 resteert van fase B nog een belangrijk deel van de saneringskuipen E1a en E1b. Deze kuipen zijn uit het contract fase B gehaald en overgeheveld naar het Alliantiecontract om te voorkomen dat tegelijkertijd met twee contracten moet worden gewerkt.

### 2.3.1 Samenwerking

In september 2005 komen de betrokken partijen (opdrachtgever, adviseur en aannemer) voor het eerst informeel bij elkaar op een terras in Diemen. "Als we zo doorgaan wordt het project een drama", zo concluderen alle betrokkenen. De aannemer geeft aan dat handelen naar de letter van het bestek tot veel discussies, vertragingen en kosten zal leiden. De opdrachtgever stelt voor om het contract niet naar de letter te interpreteren, maar op basis van redelijkheid en billijkheid. Er komt een ander organisatie-model met een nieuwe projectleider en een nieuwe directievoerder. Ook formaliseert men het periodiek overleg, zowel het vierhoeksoverleg (opdrachtgever en adviseur, ieder met twee man) als het zeshoeksoverleg (opdrachtgever, adviseur en aannemer, eveneens ieder met twee man). In feite is het een continuering van het overleg op het terras in Diemen. Om de samenwerking tussen adviseur en opdrachtgever te verbeteren worden een ontwerpteam en een uitvoeringsteam opgericht. In beide teams zitten medewerkers van zowel de opdrachtgever als de adviseur. In het najaar van 2005 bezegelt men de nieuwe samenwerking met een bijeenkomst in Utrecht. Aansluitend wordt er samen gekookt.



Medio 2006 blijkt dat het uitvoeringsteam goed draait. Het ontwerpteam nog niet. Binnen het ontwerpteam is sprake van een zekere competentiestrijd tussen opdrachtgever en adviseur, waardoor de projectleider geen eensluidende adviezen krijgt. Met het oog op een fase C kiest de opdrachtgever voor intensivering van de samenwerking met de aannemer. Eind 2006 wordt opdracht gegeven de mogelijkheden van een alliantie te onderzoeken. Uitkomst: een alliantie biedt perspectief, maar de betrokken partijen moeten eerst van elkaar weten hoe men de samenwerking en teambuilding wil vormgeven. Daartoe wordt in januari 2007 een sessie gehouden in Vught. Hier ontstaat meer wederzijds begrip voor elkaars werkwijze en instelling. Inhoudelijke discussies blijven achterwege.

In het voorjaar van 2007 wordt de Alliantievorming verder verkend. Naarmate die verkenning vorm krijgt, stellen het ontwerpteam en de aannemer een bouwteam samen. Het bouwteam houdt het ontwerp voor fase C nogmaals tegen het licht. De invloed van de Alliantie op het ontwerp zit niet direct in de snelheid van ontwerp maar meer in de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het ontwerp. Het ontwerp is afkomstig van het bouwteam en het alliantieteam, dus van zowel opdrachtgever als adviseur als aannemer. Dit levert een ontwerp op dat door de aannemer uitvoerbaar wordt geacht en waarvoor een goede prijsindicatie kan worden gegeven. Dit leidt in de uitvoeringsfase tot tijdwinst en kostenbesparingen.

In onderstaande tabel enkele voorbeelden:

Onderdeel	Oorspronkelijk ontwerp	Verbeterd ontwerp binnen de Alliantie	Effect
Damwandtracé fase C	Veel kleine kuipen met stempels	Twee grotere kuipen	Tijdwinst bij ontgraving
3° GWZI	'Grachtgevel'	Romney-loods	Kostenbesparing
Putten grondwatersanering	5-hoekige putten	Standaard ronde putten	Kostenbesparing

In juli 2007 vinden alliantiebesprekingen plaats in Utrecht en Rosmalen. Doel van deze besprekingen is om de afbakening van de werkzaamheden van de Alliantie helder te krijgen en de Alliantieovereenkomst te tekenen. De deelnemers worden ingedeeld in twee groepen: een organisatorisch/juridische en een technisch/inhoudelijke. Binnen de technisch/inhoudelijke groep verlopen de besprekingen moeizaam omdat de raming van de aannemer het beschikbare budget overschrijdt. Het vertrouwen in de financiële haalbaarheid van fase C wankelt. Een aanpassing van het risicoprofiel en de risicopot lijkt onvermijdelijk. Toch blijven beide partijen erop vertrouwen dat ze er samen uit zullen komen. Om de planning van de komende winterperiode te halen, krijgt de aannemer alvast een aantal vooropdrachten. In de organisatorisch/juridische groep wordt de organisatie van de Alliantie besproken. Duidelijk wordt dat de adviseur geen onderdeel zal uitmaken van de Alliantie. Voor het projectbureau Polderweggebied geldt hetzelfde. Beide partijen vinden dat zij vanuit hun rol onvoldoende invloed kunnen uitoefenen op de gezamenlijk gedeelde risico's binnen de Alliantie.





Bouwput fase B

### Belevingen

**Opdrachtgever:** "Het ging wel iets beter. Er was meer een gezamenlijk gevoel dat je samen naar oplossingen moest gaan zoeken. Eerst zochten we vooral oplossingen in de inhoud, dat wil zeggen in het exact willen weten waar de verontreinigingvlekken zaten. Maar het project was erg complex door de combinatie met de herontwikkeling en de diverse onzekerheden. Dat vraagt om speciale competenties. Pas later in het project werd duidelijk dat je niet altijd alles zal weten wat betreft de inhoud. Je werkt in onzekerheid en je moet uitzoeken hoe je daar zo goed mogelijk mee om kan gaan. Toen we dat doorhadden, werd er minder naar de inhoud gekeken en meer naar de beheersbaarheid van het project."

**Aannemer:** "Bij alle partijen zijn functiewisselingen geweest. De opdrachtgever kwam met een nieuwe projectleider en een nieuwe directievoerder. Later kwamen wij met een nieuwe uitvoeringsmanager. Ik denk dat de komst van deze nieuwe mensen, vooral de komst van de projectleider, het moment van de omslag markeren. Toen hij het project onder zijn hoede kreeg riep hij alle sleutelfiguren bij elkaar. Ik herinner me nog zijn eerste optreden op een terras in Diemen. Hij hield een pleidooi om elkaar niet vanuit de eigen stellingen te bestrijden maar om meer en beter te gaan samenwerken. 'De UAV is van toepassing, maar laten we vooral

uitgaan van redelijkheid en billijkheid', zei hij. En iedereen beseft dat hij gelijk had. Of we het waar konden maken was aan onszelf. We begonnen onze nek voor elkaar uit te steken. Het mechanisme dat de basis vormde voor de latere Alliantie was in feite al gestart."

**Aannemer:** "Ik werd begin 2007 bij het bouwteam gevraagd. Ik vind dit een teken van vertrouwen in de aannemersorganisatie en in mij. Het team bestond uit iemand vanuit de adviseur, de opdrachtgever en ik. In het overleg eromheen sloot de projectleider vaak aan. Vanaf toen ben ik betrokken bij de ontwikkeling van bestekken. Dit meedenken was handiger: geen discussies en later minder gezeur. We namen ook structureel deel aan een knelpuntenoverleg."

**Adviseur:** "Het projectmanagement veranderde: van saneringsproject naar omgevingsproject. De nieuwe projectleider initieerde het zogenaamde vierhoeksoverleg tussen de opdrachtgever en de adviseur. Ik was daar bij betrokken. Daar werd in de eerste instantie besloten om een ontwerpteam samen te stellen. Maar dat ontwerpteam liep niet goed. Op aangeven van de projectleider kwam er een zeshoeksoverleg: de bedrijfsleider en de uitvoeringsmanager van de aannemer mochten ook aanschuiven. Dit werd de opstap naar de Alliantie."

**Toezichthouder WBB (DMB):** "Met de komst van de nieuwe projectleider veranderde er veel. Hij had een nieuwe manier van benadering van de toezichthouders. Hij werkte aan opbouwen van vertrouwen. De opdracht kwam: "we moeten elkaar vertrouwen". Dat was een grote omslag voor toezicht, want je geeft veel uit handen en zeker als je bedenkt waar we vandaan kwamen. De rol van toezicht in het proces werd wel zeer merkwaardig; we horen niet in een adviserende rol te zitten, want daar kun je op worden afgerekend in de uitvoering. De redenen om toch in die rol te gaan zitten is een combinatie van "van bovenaf opgelegd" en het gevoel: we moesten wat, zo komen we er niet! Er is een investering nodig om verder te komen."

"Belangrijke wijziging was dat de projectorganisatie verantwoordelijkheid heeft genomen voor de beschikking; eerst werd er verstopperij gespeeld. Daarna: eerlijk zijn ten opzichte van elkaar. Vage briefjes met wat er zou gaan gebeuren zijn gewijzigd in concreet aangeven welke activiteiten onder verantwoordelijkheid van de projectorganisatie worden uitgevoerd. Wees zo concreet mogelijk. Het is een "lerend proces" geweest voor iedereen. Het is wel een heel arbeidsintensief project geweest voor toezicht."

**Adviseur bewonersondersteuning:** "Kort na de komst van de nieuwe projectleider was er een borrel. Bij zo'n borrel zien de mensen wat daar gebeurt. Er zijn toen veel plannen en ideeën uitgewisseld. De bewoners voelden zich meer betrokken. De klachten werden iets minder. Daarna gingen we weer over op de normale gang van zaken."

**Bewoners:** "Na het aanbieden van de petitie aan de wethouder in de zomer van 2005 is het Beschermgroepoverleg geïntensiveerd en zijn ook de andere partijen binnen het Polderweggebied, zoals de school en het zwembad, door het PBB uitgenodigd aan het overleg deel te nemen. Gaandeweg is er meer een situatie van tweerichtingsverkeer ontstaan. Zo ontstond tijdens een vergadering van de beschermgroep het idee om buurtbewoners koolstoffilters in bruikleen te geven tegen de stank. Dat is toen ook gebeurd."

"Partijen kennen elkaar nu beter. De bewoners zijn beter op de hoogte van de saneringsactiviteiten en kunnen de overlast hierdoor beter duiden. De projectleiding en aannemer zijn zich op hun beurt meer bewust van de overlast voor de bewoners. Men lijkt niet langer louter te wachten op overschrijding van waarden voordat er maatregelen worden getroffen. Er wordt er nu ook gestuurd op klachten. Dit laatste houdt in dat er soms maatregelen

worden getroffen zonder dat de meetgegevens hiervoor direct aanleiding geven. Er is een relatie ontstaan tussen de 'saneerders' en de bewoners van Tuinwijk en hun vertegenwoordigers. Er is nu een gevoel van mede-verantwoordelijkheid. Als bijvoorbeeld op een zondag hekken openstaan, bellen we."

"Het is frustrerend dat oude fouten opnieuw worden gemaakt. Vanuit de herontwikkeling is wederom sprake van éénrichtingsverkeer qua communicatie naar Tuinwijk. Als voorbeeld wordt het Verkeersplan aangehaald: je mag vertellen wat je ervan vindt, maar niet op voorhand meedenken over hoe het eruit moet gaan zien. Net als bij de start van de sanering is het alsof we er nog steeds niet bij horen. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat wij niet werden uitgenodigd voor de nieuwjaarsborrel. En dat terwijl wij erg veel energie en tijd in het project stoppen om het op een leefbare en werkbare manier te laten slagen."

### 2.3.2 Ontgravingshoeveelheden

Per saneringsfase is in de laatste twee kolommen van de volgende tabel onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheid afgevoerde m<sup>3</sup> naar verwerkers en de totale hoeveelheid ontgraven grond in m<sup>3</sup> (grond die is hergebruikt binnen het gebied of is afgevoerd).

Periode	Fase	Gesaneerde kuipen	Hoeveelheid gesaneerde (in m <sup>3</sup> , afvoer naar verwerker)	Totale hoeveelheid ontgraven grond (in m <sup>3</sup> )
1 okt. 2004 - zomer 2005	Fase A (gedeeltelijk)	Kuip 6.4, 9.2/9.4 en deel kuip 8	35.707	58.054
1 okt. 2005 - mei 2006	Fase B 1 <sup>e</sup> winter	Kuipen 2.1/4.1 en 11.2/12	17.301	33.710
1 okt. 2006 - april 2007	Fase B 2 <sup>e</sup> winter	Kuipen S2/S3/S1a/S1b/S5 en kuip D	39.840	70.399
1 okt. 2007 - 15 april 2008	Fase B 3 <sup>e</sup> winter	Kuip E1a/E1b	25.448	82.641
	Fase C	Fase C-gebied (uitbreiding kuipen 6.4 en 8 en 2 <sup>e</sup> gashouder)	13.436	51.193
1 okt. 2008 - 15 april 2009	Restant fase C	Kuip 10 en restant 9.2 (wethouder Verheijhal)	2.794	8.741

De productie in zowel de 2<sup>e</sup> als 3<sup>e</sup> winter van fase B is hoog geweest omdat omvangrijke ontgravingen zijn uitgevoerd ten behoeve van de bouw van parkeergarages.

### 2.3.3 Financiën

De nieuwe projectleider heeft tot op zekere hoogte begrip voor de halsstarrige houding van de aannemer. Tegelijkertijd is hij vooral bang voor vertraging en extra kosten. In september 2005 nodigt hij de directeur en bedrijfsleider van de aannemer, alsmede de nieuwe directievoerder en projectleider van de adviseur uit voor een gesprek. Alle partijen constateren dat het bestek niet aansluit op de realiteit. Ze spreken af elkaar niet om de oren te zullen slaan met letterlijke besteksteksten. Redelijkheid en billijkheid worden de nieuwe uitgangspunten. Hoewel de leiding van zowel aannemer, adviseur als opdrachtgever goede wil tonen, blijven de verhoudingen op de werkvloer gespannen. Vooral de relatie tussen adviseur en opdrachtgever enerzijds en de aannemer anderzijds is gespannen. Het meerwerk blijft maar toenemen, helemaal nu ook fase B in uitvoering komt. Complicerende factor hierbij is dat veel meerwerken geheel of gedeeltelijk voor rekening van de herontwik-

keling komen. Voor deze meerwerken is instemming van het PWG gewenst. Er moet daarom op verschillende fronten worden afgestemd.

Eind 2005 besluit de opdrachtgever de aannemer enigszins tegemoet te komen. De aannemer mag diverse voorschotnota's voor fase A en B indienen en er worden actielijsten gemaakt die worden gemonitord. Het blijkt echter vooral symptoombestrijding want er blijft sprake van een groot aantal onafgehandelde meerwerken en niet-goedgekeurde termijnstaten.

Binnen deze episode bereidt men ook fase C voor. De opdrachtgever heeft de keuze tussen een nieuwe Europese aanbestedingsprocedure en een onderhandse aanbesteding aan de aannemer van de fase A en B. De mogelijkheid tot het verstrekken van een herhalingsopdracht was reeds aangekondigd bij de aanbesteding van bestek fase B. Een eventuele herhalingsopdracht biedt een aantal voordelen: de aannemer van fase C loopt die van de nog niet afgeronde fase B niet voor de voeten, er hoeft geen tijdrovende aanbestedingsprocedure te worden gevolgd en de aannemer kan gebruik maken van de inmiddels opgedane ervaring. Daarnaast ziet de opdrachtgever het

voordeel om met de aannemer één-op-één een Alliantiecontract te sluiten. Men ziet een alliantie als een methode om de condities voor samenwerking fundamenteel te verbeteren.

De scopeverbreiding van fase C brengt extra kosten met zich mee. In de periode maart/april 2007 vraagt het PBB bij de gemeenteraad een nieuw krediet aan ter aanvulling op de bestaande bijdrage van VROM. Dit is snel geregeld omdat alle partijen de noodzaak van de scopeverbreiding wel inzien.

Omdat er binnen het herontwikkelingsteam naar verwachting nog regelmatig met de plannen geschoven zal worden, kiest de projectdirectie ervoor om alleen voor het saneringsdeel krediet aan te vragen. De financiële middelen voor de activiteiten van het PBB ten behoeve van de herontwikkeling moeten dan komen vanuit opdrachten van het PWG aan het PBB. Voordeel voor PWG is dat de sturing van het PBB vereenvoudigt: wie betaalt, bepaalt. Voordeel voor het PBB is dat de verantwoording van de werkelijke kosten beperkt blijft tot het aantonen dat het werk efficiënt is uitgevoerd. De uitleg

van de noodzaak van de werkzaamheden ligt geheel bij het PWG. Nadeel voor beide partijen is dat opdrachtprocedures tijd kosten. Als het PWG iets extra's wil, moet zij een offerte aan het PBB vragen, die er vervolgens weer mee naar de aannemer moet, waarna het traject zich in omgekeerde richting herhaalt.

In het najaar van 2006 start de adviseur het ontwerp van fase C. Nadat de aannemer en de opdrachtgever in februari 2007 hun wens voor een alliantie hebben uitgesproken, betreft de opdrachtgever de aannemer bij het ontwerpproces. De aannemer moet waken voor verrassingen bij de prijsvorming voor fase C. Het ontwerp moet ook financieel dichtgetimmerd zijn. In een aantal bijeenkomsten neemt men het ontwerp van de adviseur door. Op twee essentiële punten wijzigt het ontwerp van de adviseur. In plaats van verschillende kleine saneringskuipen valt de keuze op voorstel van de aannemer op één grote kuip. Hiervoor is weliswaar een aantal extra damwanden nodig, maar dat weegt ruim op tegen de verminderde kans op stagnatie. Ook schrapt men in het najaar van 2007 de ingewikkelde betonnen putten voor de grondwatersanering. De adviseur had deze putten



ontworpen vanwege het ruimtegebrek in de ondergrond. Men schatte echter in dat door druk op andere partijen alsnog zodanig ruimte kan worden geclaimd dat standaardputten volstaan.

Vlak voor de zomer is het voorlopige ontwerp klaar, gevolgd door een raming van zowel de aannemer als de adviseur. Deze ramingen blijken behoorlijk uiteen te lopen. Vermoedelijke redenen zijn:

- Het ontwerp van fase C bevindt zich in een voorstadium en is nog niet geoptimaliseerd. Dat gebeurt later in het bouwteamverband. Het bestek is eveneens ontoereikend;
- Discussie over de te hanteren eenheidsprijzen: Voor fase A en B was zeer laag ingeschreven, hetgeen later tot veel meerwerk en -kosten leidde. De aannemer wil voor fase C uitgaan van marktconforme tarieven en het risico op meerwerk minimaliseren.

De conceptaanbieding van de aannemer is zodanig hoog dat het aangevraagde krediet voor fase C, ondanks de enorme post onvoorzien, ontoereikend is. De aannemer en de adviseur gaan in overleg maar komen er niet uit.

De opdrachtgever wil een second opinion en laat een ander ingenieursbureau een schaduwbegroting maken. Deze blijkt op onderdelen hoger uit te komen dan de conceptaanbieding van de aannemer. De opdrachtgever en de aannemer organiseren een sessie om de verschillen van inzicht te overbruggen. Een groep van ongeveer 25 man (vanuit de opdrachtgever, de adviseur en de aannemer) wordt gevraagd drie dagen vrij te maken. Er zijn twee parallelle sessies. In de ene sessie komt de organisatie en het contract aan de orde, in de andere spreekt men over de techniek, kosten en risico's. De gesprekken over het contract en de organisatie verlopen voorspoedig, de gesprekken over techniek, kosten en risico's moeizaam. De inzichten lijken zelfs steeds verder uiteen te lopen. De conceptaanbieding van de aannemer was bij afwezigheid van zijn uitvoeringsmanager opgesteld door een calculator. Bij terugkomst, vlak voor de sessies, vindt de uitvoeringsmanager de berekeningen van zijn eigen calculator in een aantal opzichten te optimistisch.

Toch staan na twee dagen praten de hoofdlijnen van de overeenkomst vast en is er overeenstemming over de portefeuillevreiding binnen het management van de

Alliantie. Echter, ook na de derde dag ligt er geen aanbieding van de aannemer die binnen de begroting van de gemeente past. Besloten wordt om na de bouwvak verder te praten.

Fris terug van vakantie worden de onderhandelingen heropend. De alliantiemanager in spe en de bedrijfsleider van de aannemer bemoeien zich nu actief met de hoogte van de aanbieding. De verschillen van inzicht concentreren zich rond de kosten voor grondwatersanering, de grondwaterzuiveringsinstallatie en de tijdgebonden kosten. Ondanks het ontbreken van een getekend contract wordt eind september begonnen met heien. In het najaar van 2007 komen de opdrachtgever en de aannemer toch overeenstemming over de kostenraming.



Graafwerkzaamheden



**Belevingen****Alliantiemanager:**

*“Bij de aanvraag van het krediet fase C was rekening gehouden met 66 procent onvoorziën. Dat kan toch niet te weinig zijn!”*

*“Als je wilt dat het project doorgaat, moet er geoptimaliseerd worden. Anders gaan we extra tijd nemen en opnieuw Europees aanbesteden.”*

**Controller:** *“Ik was er verbaasd dat er zo laat nog over de zuivering en het damwandtracé gediscussieerd moest worden. Dat had goed in het bestek moeten zitten.”*

**Aannemer:** *“Waar zitten de optimalisaties? Als we in de bouwteamfase gaan optimaliseren, gaat de winst naar de opdrachtgever!”*

Naast de kosten voor het werk moest ook de hoogte van de risicopot worden vastgesteld. In het voorjaar van 2007 had de projectleider van het adviesbureau een grote lijst risico's opgesteld en gekwantificeerd. Hij kwam tot een benodigde risicopot van € 1.6 miljoen. Het PBB had een eigen analyse gemaakt en kwam uit op € 1.5 miljoen. En toeval of niet: ook de aannemer prikte het Alliantiefonds op € 1.5 miljoen. De achterliggende berekeningen mochten dan nogal van elkaar verschillen, er was eindelijk eens consensus. Een welkome opsteker.

Voor de verdeling van de risico's wordt verwezen naar onderstaande tabel: *Model toedeling risico's en verdeling*. Uitgangspunt hierbij is dat de partij die het risico het meest kan beïnvloeden, dit risico ook moet dragen.

Risico	Risico Alliantie	Risico opdrachtgever	Risico aannemer
Verandering wetgeving		●	
Bestuurlijke besluiten ten aanzien van randvoorwaarden als gevolg van niet vermijdbare hinder		●	
Maatregelen ten behoeve van reduceren van hinder	●		
Blokkade of hinder van wegen buiten het werkterrein korter dan 14 dagen	●		
Blokkade of hinder van wegen buiten het werkterrein langer dan 14 dagen		●	
Vertragingen in het proces als gevolg van uitbreiding van de opdracht onder andere door het verwijderen van meer dan de hoeveelheid verontreinigde grond conform de scopenotitie, extra voorzieningen voor grondwatersanering etc.		●	
Vertragingen in het proces tenzij deze expliciet zijn veroorzaakt door uitbreiding van de opdracht	●		
Niet (tijdig) verkrijgen van vergunningen of benodigde toestemmingen	●		



Oude zuiveringsgebouw en gashouder

Risico	Risico Alliantie	Risico opdrachtgever	Risico aannemer
Niet (tijdig) functievrij zijn	●		
Niet tijdig verkrijgen van verzekeringsdekking	●		
Afstemmingsproblemen met andere partijen op het terrein	●		
Kosten als gevolg van uitbreiding van de scope o.a. door het verwijderen van meer dan de hoeveelheid verontreinigde grond conform de scopenotitie, extra voorzieningen voor grondwatersanering etc.		●	
Gevolgen van ontwerpfouten of ontwerp omissies inclusief aanvullende maatregelen	●		
Consequenties van overtredingen regelgeving voor zover dit niet is te wijten aan onzorgvuldig handelen van de aannemer	●		
Schade als gevolg van onzorgvuldige uitvoering			●
Schade welke niet gedekt is door de verzekering en welke ondanks zorgvuldig handelen van de aannemer en/of Alliantie is opgetreden		●	

Risico	Risico Alliantie	Risico opdrachtgever	Risico aannemer
Schade welke niet het gevolg is van onzorgvuldige uitvoering en waarvan het optreden redelijkerwijs is toe te schrijven aan het handelen van de Alliantie	●		
Problemen bij inbrengen damwanden die niet voor rekening komen van de aannemer, bijvoorbeeld als gevolg van obstakels in de ondergrond	●		
Storingen in materieel			●
Problemen met onderaannemers/leveranciers			●
Prijswijzigingen kosten Alliantie	●		
Prijswijzigingen kosten aannemer			●
Ongevallen			●

**Belevingen:**

*Controller (Jan-Floor): "Het heeft veel tijd en daarmee geld gekost om tot een alliantie te komen. Dat moet de volgende keer sneller en dus goedkoper kunnen."*

## 2.4 Fase C: de Alliantie in werking (najaar 2007 - voorjaar 2009)

Partijen tekenen de Alliantieovereenkomst uiteindelijk op 21 december 2007, maar al vanaf 1 oktober wordt er als Alliantie samengewerkt.

De sanering van fase C en het resterende deel van fase B van de sanering wordt uitgevoerd binnen de Alliantie in de periode september 2007 tot 15 april 2009.

In deze eerste winterperiode saneert de Alliantie twee



Ondertekening Alliantieovereenkomst

omvangrijke kuipen, namelijk kuip E1a/E1b (restant fase B) en kuip fase C. Het werk is precies voor de jaarlijkse deadline van 15 april afgerond. Om dit te realiseren werkt men gedurende drie maanden zes dagen per week en door de week 12 uur per dag. Tijdens deze periode doen zich nauwelijks problemen voor met emissies of obstakels in de ondergrond.

Tijdens de uitvoering van fase C bleek dat nabij de spoorbaan sprake was van kritieke verlagingen van de stijghoogte in de wadzandlaag. Om de kans op stilstand bij overschrijding van de grenswaarde te voorkomen, is besloten om een retourbemaling te installeren. De aanvoer van het hiervoor benodigde materieel inclusief de installatie van de infiltratiefilters was binnen een halve dag geregeld.

Gedurende deze eerste winter levert men een enorme prestatie. Er resteert nog een beperkte hoeveelheid saneringswerk, die echter pas in het nieuwe saneringseizoen (vanaf 1 oktober 2008) kan worden opgepakt. Belangrijkste onderdeel is de sanering van de bodemverontreiniging onder de Verheijhal. Deze hal is echter nog

in gebruik en wordt in de zomer gesloopt. Toch valt de uitvoering niet stil. Andere partijen vragen de Alliantie werkzaamheden voor hen uit te voeren. Daarnaast worden discussies over financiën, waar men in de voorgaande periode niet aan was toegekomen, weer opgepakt.

In de aanloop naar de zomer lopen de spanningen in de Alliantie op. De gesprekken over financiën zorgen voor irritaties en vlak voor de zomer trekt de bedrijfsleider van de aannemer aan de bel. Personele ingrepen zijn nodig. De alliantiemanager reageert terughoudend en organiseert een gesprek met de sleutelspelers. Hierin worden de irritaties uitgesproken en afspraken gemaakt om deze in de toekomst te voorkomen.

Na de bouwvak van 2008 zou volgens de planning de kuip bij de Wethouder Verheijhal worden gemaakt. Deze sporthal is echter nog niet gesloopt door het PWG. Bovendien blijken kabels in de weg te liggen. Al met al zorgt dit voor een vertraging van 3,5 maand. Een vertraging die direct invloed heeft op de einddatum.

In deze periode blijken opnieuw de spanningen in de

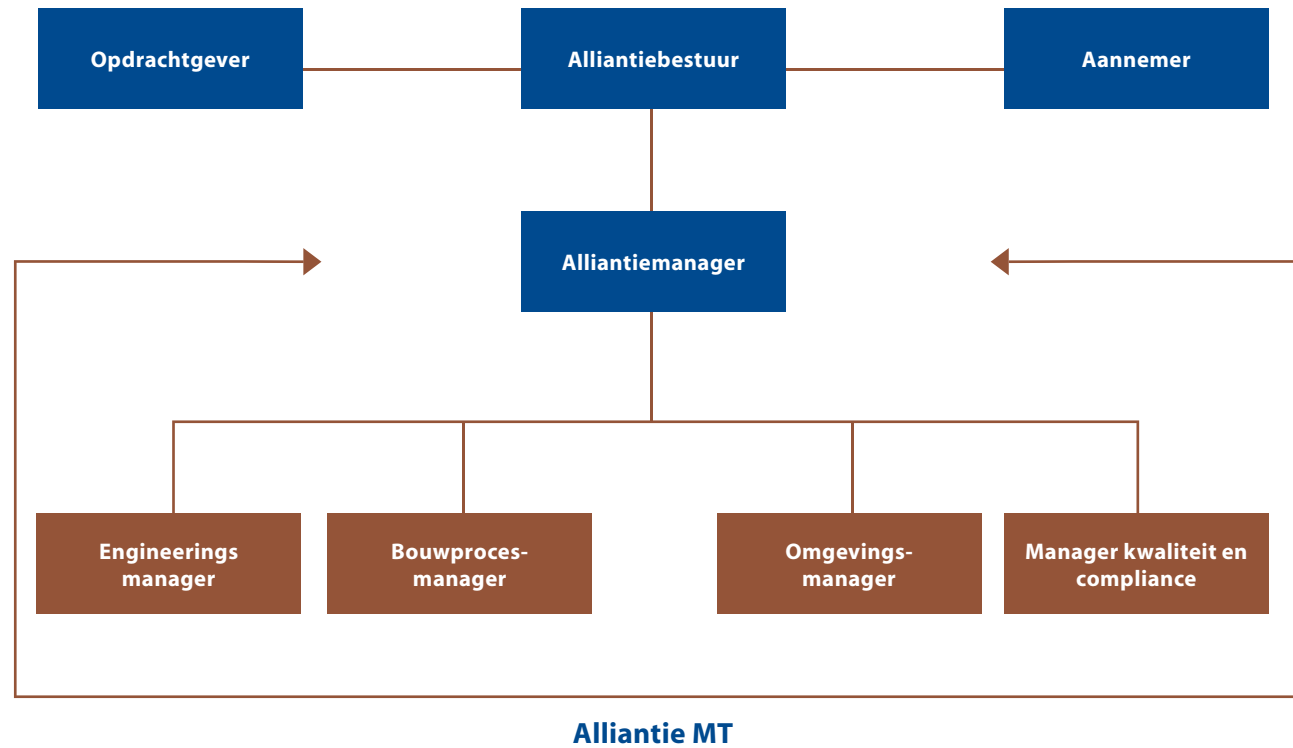
organisatie op te lopen. Uiteindelijk leidt dit tot het vertrek van twee van de Alliantie MT leden in december 2008 respectievelijk maart 2009

Vanaf eind november kan er weer volop gewerkt worden. De bodemverontreiniging onder de Wethouder Verheijhal wordt gesaneerd. Daarnaast worden de kuipen E1a en E1b op verzoek van een projectontwikkelaar verder uitgediept. Uit het ontwerp van de parkeergarage blijkt dat dit nodig is.

Half april is de grondsanering volledig gereed. Er resten nog een paar kleine restwerkzaamheden die rond de zomer zullen worden afgerond.

### 2.4.1 Samenwerking

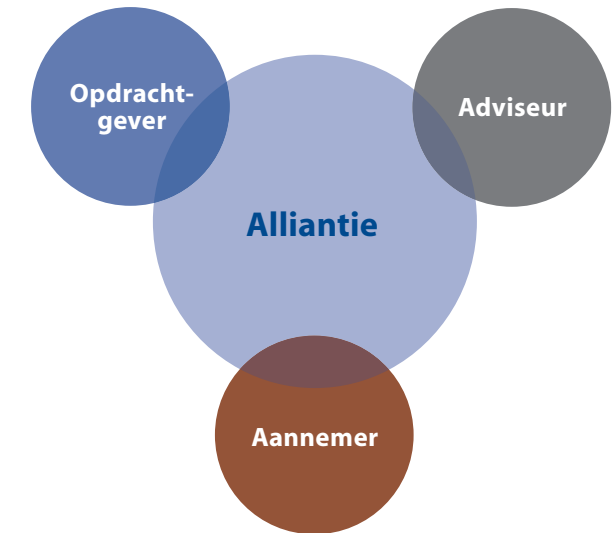
De kern van de Alliantie wordt gevormd door het Managementteam van de Alliantie, bestaande uit de alliantiemanager (voorheen projectleider), de engineeringmanager, de bouwprocesmanager, de omgevingsmanager en de manager kwaliteit en compliance. Zowel de engineeringmanager als de bouwprocesmanager zijn afkomstig van de aannemer.



Met de komst van de Alliantie is het zwaartepunt van het overleg en de besluitvorming verschoven van de interne overleggen binnen de drie partijen naar het wekelijkse overleg van het alliantieteam. Ook het zwaartepunt van het projectarchief verplaatst zich naar de keet van de Alliantie.

De overgang van de “klassieke” organisatievorm naar een organisatie met een uitvoerend aannemer en een alliantieteam blijkt geen geringe stap te zijn. Het is niet langer voldoende dat de leiding van de partijen samenwerken en in redelijkheid (dreigende) problemen oplossen maar nu wordt dat verwacht van elke individuele medewerker, in het bijzonder van de leden van het Alliantie MT en de hoofduitvoerder van de Uitvoerend aannemer. Zij sturen het project en hebben een belangrijke voorbeeldfunctie voor de werkvloer.

Na een aanvankelijk vliegende start komen er scheuren in het team. De manager K&C, de bouwprocesmanager en de hoofduitvoerder van de aannemer vinden elkaar niet in financiële discussies. Daarnaast spelen ook procedurele zaken. De irritaties doen zich vooral voor ten aanzien van de rolverdeling en het tempo van afhandeling in het proces.







*Kuip Muziekmakersecentrum voor het MCO (Links: Mart Stamflat)*

De overige Alliantie MT leden doen pogingen om het teamgevoel te herstellen. Ze hebben één op één gesprekken en proberen te bemiddelen. Het gesprek dat de alliantiemanager organiseert lijkt in eerste instantie te helpen maar uiteindelijk blijkt dit toch onvoldoende.

Een idee achter de Alliantie was dat dit juist een positieve conditie zou scheppen voor het ontstaan van een hecht team. De conclusie is dat het hechte team er niet is gekomen, althans niet in de oorspronkelijke samenstelling. Het Alliantie MT is er niet in geslaagd om een gezamenlijke visie te ontwikkelen op een aantal vraagstukken en deze op te lossen. Het vasthouden aan persoonlijke visies over hoe dingen moeten lijkt hierbij een belangrijk struikelblok.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Alliantie is voortgekomen uit het breedgedragen besef dat het werk volgens de 'oude' methode nooit zou worden voltooid. Iedereen had een gevoel van 'dit kan beter'. Alle partijen beschouwden deze sanering als een belangrijk referentieproject en wilden er met trots op kunnen terugkijken.

Voor de uiteindelijke vorming van de Alliantie zijn de

volgende stappen belangrijk geweest:

- de komst van een nieuwe projectleider en zijn beroep op ieders redelijkheid en billijkheid op het terras in Diemen;
- een andere projectbenadering: van inhoudelijke controle naar procesbeheersing, zowel voor de aansturing van het project als voor toezicht en handhaving;
- het realiseren van een succesvolle deelsanering (kuispen 2.1/4.1) binnen een korte tijdsperiode, waaruit het gevoel ontstond van 'we kunnen het wel!'. Dit leidde tot een mentale omslag binnen het project;
- het herdefiniëren van de milieuhygiënische scope van het project;
- personele verschuivingen: er kwamen nieuwe mensen (het binnenhalen van de juiste competenties voor dit specifieke project) en mensen kwamen dichter op het werk zitten.
- de vorming van het ontwerpteam en het uitvoerings-team;
- het groeien van wederzijds begrip door teambijeenvakkomsten, zoals de kooksessie in Maarsse en de sessie in Vught;
- het betrekken van de aannemer bij het ontwerp via

de vorming van het bouwteam, hetgeen voor een beter ontwerp heeft gezorgd;

- het laten doorwerken van het voorbeeldgedrag van managers naar de werkvloer.

### Belevingen

**Adviseur:** "Wat ik bewonder is dat de programmamanager en de alliantiemanager veel hebben gedaan aan het kweken van een andere mindset, de projectbetrokkenen in een andere stand zetten. We hebben nogal wat weken besteed aan oriënterende overleggen, over opzet en doel van een alliantie. Ik zag daar toen het nut niet zo van in. Het heeft wel bijgedragen aan een andere mindset, maar er kwam weinig tastbaars uit voort. Besef is misschien ook een soort van voortgang."

**Aannemer:** "In een alliantie zoek je gezamenlijk naar een optimaal ontwerp en probeer je zoveel mogelijk waarde te creëren voor het beschikbare budget. Risico's worden zoveel mogelijk gedeeld en zijn daardoor beter te managen. Voor het feitelijke werk buiten maakt het niet zoveel uit. Ik denk dat door de gezamenlijke aanpak en gedeelde verantwoordelijkheid wel effectiever kan worden gewerkt waardoor het rendement aan

aannemerskant beter kan zijn door marktconforme prijzen, minder faalkosten en minder inefficiëntie."

**Aannemer:** "Er ontstond meer onderling begrip. Een eenvoudig voorbeeld: De adviseur kwam vaak te laat op overleg omdat hij een belangrijk telefoontje of zoiets tussendoor kreeg. Ik vond dit erg vervelend en zelfs onfatsoenlijk, terwijl die persoon het heel normaal vond en dacht dat hij op dat moment de beste keuze maakte. Door de sessie in Vught kregen we meer begrip voor elkaars dynamiek en normen en waarden. Ineens kwam het besef van wat er gebeurde. Ik kan er nu beter mee omgaan als iemand wat later komt en iedereen belt mij nu als ze vijf minuten later zijn."

**Aannemer:** "Een verandering kun je als team niet in één keer bewerkstelligen, heb ik ervaren. De werkvloer heeft het grootste deel van het proces dat wij met elkaar hebben doorgemaakt niet beleefd. Daardoor er nog steeds veel wantrouwen is. Men valt gemakkelijk terug in oud gedrag van afschuiven en stelling kiezen op momenten dat de druk toeneemt. We zijn er in geslaagd om de boel buiten goed te organiseren en de planning te halen, maar er is nog steeds veel discussie over het onderbouwen van meerwerk. Hier lopen we op een of andere manier steeds weer op vast."

**Uitvoerder:** "Vanaf januari 2008 gaan we anders met elkaar om en wordt er meer uitgesproken. Of het werk daardoor heel anders gaat, weet je niet van tevoren. Er zal heus wel weer gepeesd moeten worden, maar dat gaat dan in een betere sfeer."

**Toezichthouder:** "Ik merkte weinig van de Alliantie, behalve dat er ineens vijf kranen in plaats van één in de kuip stonden en dat er andere mensen op het werk kwamen. Die nieuwe mensen keken verder vooruit. Daardoor hadden we later bijvoorbeeld minder bufferbakoverstromingen."

**Adviseur:** "Er ontstond meer wederzijds begrip en vertrouwen bij de mensen die het werk daadwerkelijk moesten gaan uitvoeren. Er kwam een duidelijke schifting tussen wie wel en wie minder geschikt was om in alliantieverband verantwoordelijke posities te gaan innemen."

**Toezichthouder Wbb (DMB):** "Toegevoegde waarde van de Alliantie is voor mij nul. Wat wel goed was dat bij evaluatiemomenten na afronding van kuipen ook de uitvoeringsdeskundigen aan tafel zaten."

**Bewoners:** "Het saamhorigheidsgevoel in de buurt is enorm gegroeid. Dat hadden we aan het begin niet zo. Nu door alle acties zijn we samen veel sterker geworden. Je hebt meer contact met de mensen. De invloed van de Alliantie is voor ons moeilijk te beoordelen, maar we krijgen wel de indruk dat er sindsdien beter lijkt te worden samengewerkt tussen de partijen in de Alliantie."

**Projectdirecteur:** "Samen met de programmamanager en de alliantiemanager zijn de lijnen uitgezet. Mijn rol was verreweg het kleinst, vooral gericht op interactie met het stadhuis. De programmamanager en de alliantiemanager werkten als een tandem waarin zij elkaar aanvulden. De programmamanager zit er wat strakker in, houdt vast aan de scope. De alliantiemanager heeft een groot empathisch vermogen, is eerder geneigd om mee te bewegen. Deze complementaire relatie is mijns inziens essentieel voor het succes van dit project."

**Opdrachtgever:** "Samenwerken is ook het probleem bij een ander neerleggen. Binnen het project is de intuïtie tussen hard en soepel zijn verder ontwikkeld. Je probeert eigenlijk een wedstrijd te spelen waarin de 22 spelers dezelfde kant op spelen."



De opdrachtgever geeft richting het Projectbureau Polderweggebied (PWG) aan dat binnen fase C ook werkzaamheden ten behoeve van de herinrichting kunnen worden meegenomen. Hiertoe wordt de werkgroep 'Bestellijst' opgericht. Deze werkgroep functioneert moeizaam omdat het PWG wat achterloopt in haar planontwikkeling en besluitvorming ten opzichte van de voortgang van de sanering. Er zijn hierdoor amper



Voormalige kunstgalerie

concreet uit te voeren werkzaamheden die opgenomen kunnen worden in het bestek voor fase C. In de praktijk zijn voor deze extra werkzaamheden op een later moment aparte offertes bij de Alliantie aangevraagd.

#### 2.4.2 Ontgravingshoeveelheden

Per saneringsfase is in de laatste twee kolommen van de hierna volgende tabel onderscheid gemaakt tussen de hoeveelheid afgevoerde m<sup>3</sup> naar verwerkers en de totale hoeveelheid ontgraven grond in m<sup>3</sup> (grond die is hergebruikt binnen het gebied of is afgevoerd).

In de fase waarin het alliantieteam heeft gefunctioneerd, was de productie het hoogst. De sanering is in deze fase rond 1 april afgerond, terwijl er in de eerste twee fases tot in de zomer is doorgesaneerd. De hoeveelheid af te voeren grond vanuit het fase C-gebied was lager dan op voorhand ingeschat. Ook is in fase C de productie hoog geweest omdat omvangrijke ontgravingen zijn uitgevoerd ten behoeve van de bouw van parkeergarages.

Periode	Fase	Gesaneerde kuipen	Hoeveelheid gesaneerde (in m <sup>3</sup> , afvoer naar verwerker)	Totale hoeveelheid ontgraven grond (in m <sup>3</sup> )
1 okt. 2004 - zomer 2005	Fase A (gedeeltelijk)	Kuip 6.4, 9.2/9.4 en deel kuip 8	35.707	58.054
1 okt. 2005 - mei 2006	Fase B, 1 <sup>e</sup> winter	Kuipen 2.1/4.1 en 11.2/12	17.301	33.710
1 okt. 2006 - april 2007	Fase B, 2 <sup>e</sup> winter	Kuipen S2/S3/S1a/S1b/S5 en kuip D	39.840	70.399
1 okt. 2007 - 15 april 2008	Fase B 3 <sup>e</sup> winter	Kuip E1a/E1b	25.448	82.641
	Fase C	Fase C-gebied (uitbreiding kuipen 6.4 en 8 en 2 <sup>e</sup> gashouder)	13.436	51.193
1 okt. 2008 - 15 april 2009	Restant fase C	Kuip 10 en restant 9.2 (wethouder Verheijhal)	2.794	8.741

### 2.4.3 Financiën

Fase C is als een herhalingsopdracht aan de aannemer van Fase A en B gegund. De alliantieovereenkomst is getekend op 20 december 2007. Voor het definitief tekenen van de alliantieovereenkomst is de omvang van de risicopot, gezien het voorspoedige verloop van de uitvoering van fase C in de periode oktober tot half december, verlaagd naar € 0,8 miljoen, gezien het verloop van de uitvoering van fase C. De risicopot bedraagt daardoor een kleine 10 procent van de uitvoerings- en apparaatskosten. Binnen het onderhandelingstraject is afgesproken dat de risicopot volledig gefinancierd wordt door de opdrachtgever. Indien er geld overblijft in de risicopot wordt dit gelijkelijk tussen beide partijen verdeeld.

In de loop van 2007 voeren de opdrachtgever en bouwdirectie procesverbeteringen door. De bouwdirectie krijgt meer ruimte om meerwerken en termijnstaten af te handelen. Alleen bij de grote conflictpunten onderhandelt de opdrachtgever. Dit leidt tot verbeteringen in het lopende proces. Echter, de achterstand is niet zomaar ingehaald. Uiteindelijk is eind 2008 een finale overeenkomst gesloten over het meerwerk van fase A en B.

Vanuit de financiële projectbeheersing is de Alliantie de smeerolie voor de uitvoering van fase C geweest. Dankzij de Alliantie kan duidelijker en flexibeler worden gewerkt omdat:

- er sprake is van kortere lijnen waardoor sneller kan worden ingegrepen of ander materieel ingezet;
- er bij de aannemer vertrouwen is dat er betaald gaat worden;
- er sprake is van redelijke verrekenprijzen;
- de aannemer meer materieel (heistellingen, graafmaterieel) inzet.

Het gevolg hiervan is dat de lijst met meerwerk voor fase C beduidend korter is dan in voorgaande fases. Voor zover thans (medio februari 2009) kan worden overzien is de risicopot voldoende gevuld om meerwerk als gevolg van de opgetreden risico's te financieren.

### Belevingen

**Aannemer:** *“De lijnen zijn heel kort. We wilden van dit project een referentie maken. Niet specifiek voor de Oostergasfabriek, maar op het gebied van contractvormen. We namen met de divisiecontroller intensief de cijfers door. De directeur had er vertrouwen in en sprak dat uit. Daaruit ontstond het idee om in fase C vooruit te betalen. Dat is erg belangrijk voor ons geweest.”*

**Controller opdrachtgever:** *“De omvang van de risicopot is relatief laag vergeleken met meerwerk fase A en fase B, maar de inschrijving van de aannemer is meer marktconform dan de scherpe inschrijvingen voor fase A en B. In dat perspectief is de lage risicopot wel te begrijpen.”*



Fase B met sportfondsenbad

## 3



## Externe partijen en omgevingsrisico's

### Externe partijen

Bij het project zijn veel externe partijen betrokken, waarvan de belangrijkste zijn:

- Projectbureau Polderweggebied, tegenwoordig Oostpoort (PWG, onderdeel van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer): verantwoordelijk voor de herontwikkeling van het gebied;
- Omwonenden in met name Tuinwijk, MCO, sportfondsenbad en dergelijke;
- Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB, Gemeente Amsterdam): bevoegd gezag vanuit de Wet bodembescherming en de Wet Milieubeheer;
- Financiers van het project: VROM, GVB, Gemeente Amsterdam, Stelpost bodem, GREX en ontwikkelaars;
- Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer;
- Waternet: bevoegd gezag Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO);
- GGD Amsterdam;

- Verzekeringsmaatschappij;
- Woningbouwverenigingen;
- Nutsbedrijven;
- Ontwikkelingscombinatie Polderweggebied (OCP)/SOS/Stadsdeel in de rol van ontwikkelaar;
- ProRail.

Dit hoofdstuk laat de samenhang met de belangrijkste, invloedrijkste, externe partijen zien. Op de wisselwerking met PWG, Tuinwijk en de DMB wordt uitgebreid ingegaan. Hieraan voorafgaand gaan we kort in op de omgevingsrisico's omdat deze relevant zijn voor de samenhang tussen deze partijen.

### Omgevingsrisico's

Bij de vorming van de Alliantie is in april 2007 een uitvoerige risicolijs opgesteld. Daarvan maakten onder meer de volgende omgevingsrisico's deel uit:

- Terreindelen niet op tijd functievrij, door te late



- sloop of verwijdering van gebouwen of materialen;
- Stilleleggen van het werk vanwege de omgeving als gevolg van emissies en onvoorzienbare omstandigheden en/of verplichtingen buiten de overeenkomst;
- Logistieke beperkingen rondom het terrein;
- Niet functioneel zijn of kunnen maken van nutsvoorzieningen;
- Onvoldoende financiering van werkzaamheden door stadsdeel;
- Problemen met lozen effluent waterzuiveringsinstallatie;
- Niet kunnen meeliften op aanleg dieprijool voor beheersdrain;
- Slechte communicatie met stadsdeel;
- Schade grondwatersaneringssysteem door derden.

#### Voorbeelden

*Een mooi voorbeeld van de lastige logistiek op de locatie is dat ter plaatse van het reeds gesaneerde middenterrein, waar de bouw van het stadsdeeltkantoor en de sporthal in uitvoering was, er toch saneringsgrondstromen van oost naar west plaatsvonden. Logistiek heel lastig omdat ook schoon en vuil werkverkeer moest worden gescheiden. Hiervoor is toen tussen*

*de nieuw te bouwen panden een smalle corridor met vangrails gemaakt.*

*Doordat de Polderweg niet tijdig functioneel was en om de kans op zettingen van de spoordijk te minimaliseren is de damwand aan de noord- en noordoostzijde enkele meters naar binnen geplaatst. Hierdoor vielen op twee plaatsen (vervuilings)vlekken buiten de kuip.*

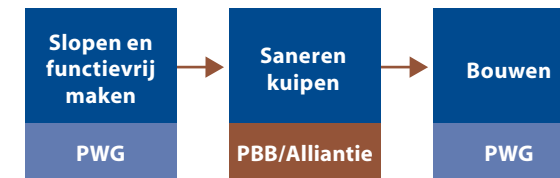
*Het terrein van de Verheijhal zou op 11 augustus 2006 overgedragen worden maar de sloop heeft enkele weken vertraging opgelopen door het aantreffen van asbest. Daarnaast bleek er een 10 kV-kabel op 6 meter diepte onder de Ringvaart naar een transformator in de Verheijhal te gaan. Deze kabel kon niet buiten bedrijf worden gesteld omdat hij als back-up dient en door zijn diepte niet eenvoudig om te leggen is.*

*In het begin was er maar één aan- en afvoerroute, namelijk via de Polderweg naar de Linnaeusstraat.*

De omgevingsrisico's die tot incidenten hebben geleid komen fragmentarisch aan de orde.

### 3.1 PWG

De taakverdeling tussen het PWG en het PBB is in onderstaand figuur weergegeven.



Over en weer voeren de twee projectorganisaties taken voor elkaar uit als dit vanuit het werkproces logisch is. De bestuurlijke leiding van het PWG is in handen van het stadsdeelbestuur, terwijl het centrale stadsbestuur het PBB aanstuurt.

In de relatie met PWG komen de volgende discussiepunten steeds terug:

- Het op tijd functioneel maken van terreindelen;
- Het verschil tussen 'gesaneerd' en 'bouwrijp' zijn;
- Het opleveringsniveau van kuipen, mede doordat bouwplannen nog wijzigen gedurende de uitvoering

ringsperiode van de sanering;

- De exacte locatie van toekomstige gebouwen;
- De toewijzing van kosten aan financieringsbronnen voor meerwerk;
- Planning en logistiek op de locatie, waaronder de afvoer van vrijkomende grondstromen.

De kern van de sanering bestaat uit het ontgraven van de mobiele verontreinigingskernen. Dit betekent dat er na het 'gesaneerd' zijn van het terrein in het kader van het bouwrijp maken nog aanvullende werkzaamheden noodzakelijk zijn (extra graafwerkzaamheden en bemaalingen) en er aan de bebouwing nog eisen worden gesteld ten aanzien van de fundering en/of constructie (b.v. type funderingspalen, toepassing van dampdichte vloeren).

Om de afstemming tussen beide projecten -sanering en herontwikkeling- op bestuurlijk niveau in goede banen te leiden, is in januari 2003 een Stuurgroep Sanering-Herontwikkeling Polderweggebied in het leven geroepen. De stuurgroep was bedoeld als bestuurlijke overleggroep tussen stadsdeel en centrale stad, waarbij de DMB en de wethouder Milieu waren uitgenodigd. Onderwerpen

waren financieringsvraagstukken, ambtelijk voorbereide samenwerkingsovereenkomsten, het functievrij maken van het gebied en de voortgangsrapportages van PWG en PBB.

In december 2006 is een voorstel tot kostenverdeling tussen Sanering Gasfabriek, Herontwikkeling en Sanering GVB garage voorgelegd aan PWG. Naar aanleiding hiervan zijn de samenloopkosten, afwijkend van fase B, procentueel verdeeld over de sanering en de herontwikkeling. Er worden geen kosten toebedeeld op basis van grondverzet. Het grondverzet is in fase C namelijk relatief beperkt en kan dus niet als een betrouwbare en faire grondslag dienen, ook niet richting VROM.

De leiding van de sanering en herontwikkeling werkten op diverse gebieden samen, bijvoorbeeld:

- In 2006 is de ontsluiting gezamenlijk geanalyseerd en gekozen voor een tijdelijke brug over de Ringvaart om de buurt te ontlasten van het bouwverkeer,
- Het klachtenmanagement is op elkaar afgestemd,
- Het overleg met omwonenden wordt gezamenlijk ingevuld.

### Belevingen

**Een stuurgroep lid:** “Naar mijn idee werden de Stuurgroep Sanering-Herontwikkeling Polderweggebied bijeenkomsten gaandeweg te veel gericht op het operationele deel van de uitvoering. Ik heb in januari 2007 voorgesteld om in drie lagen te werken: een stuurgroep die alleen stuurt op de hoofdlijnen en de strategie, eentje op projectniveau waar gestuurd wordt op het operationele en financiële deel, en een op uitvoeringsniveau waar de verschillende aannemers ook in betrokken zijn.

**Projectmanager PWG:** “We hebben enorm tegen het verhaal rond de grondbalans aangehikt. Het ging over 100.000 m<sup>3</sup> grond die over zou zijn. Daarover hebben beide bureaus in het duister zitten tasten. Waar moesten welke types grond en vrachtwagens naartoe? Dit kwam allemaal omdat er bij de sanering grond vrijkwam die misschien voor een herontwikkeling kon worden gebruikt. Maar wie kon dat betalen? Waar moesten dan de depots staan?”

**Projectmanager PBB:** “Wij geven het PBB opdrachten op basis van offertes. Tussen de bureaus bestaat een soort samenwerkingsovereenkomst met een stuurgroep en dergelijke. Ik heb dan ook niets te maken met de Alliantie, ik ken alleen het PBB. Hoe zij

dat hebben georganiseerd zal mij tot in redelijke mate worst zijn. Als ze hun opdracht maar uitvoeren. Het hele leven hangt aan elkaar van samenwerking tussen mensen. Hier heb je ook te maken met een scheiding van sanering en herontwikkeling, maar er moet toch samengewerkt worden. Herontwikkeling is complexer dan sanering. Je hebt niet alleen met ontwerpen te maken, maar ook met het aanleggen. Je moet met meer elementen rekening houden. Het wordt dan zwaluwstaarten: je moet het goed op elkaar afstemmen. Het gaat niet om of er nu twee projectorganisaties zijn, als ze maar goed samenwerken. Daar moet je als Gemeente Amsterdam op letten, dat het goed gebeurt. In het verleden is dat niet goed gegaan. De alliantie-manager PBB en ik hebben daar zwaar op ingezet. We hebben ook andere standpunten ingezet dan onze achterban. Dat moet je goed afstemmen. Wij gaan voor één project, we zijn van één concern, geen twee verschillende dingen. Dus ik heb geen ander belang dan de alliantie-manager PBB. Daarnaast ben ik formeel zijn opdrachtgever dus hij moet mijn belang uitvoeren.”

**Alliantie-manager PBB:** “De projectmanager PWG en ik hebben een bijzondere relatie opgebouwd. Een relatie waarin de ambiguïteit van onze rolverdeling een plek heeft en niet wordt weggepraat of doodgezwegen. Als hij zegt dat hij mijn opdrachtgever

is, dan begrijp ik dat, ook al zou ik er allerlei kanttekeningen bij kunnen plaatsen. Waar het om gaat is dat hij en ik elkaars opgaven, die totaal verschillend van aard zijn, begrijpen en dat we respecteren dat ieder daar zijn handen aan vol heeft. En dat het wel erg dom zou zijn als wij die opgaven nog moeilijker zouden maken door elkaar voor de voeten te lopen. Maar doorschieten naar de andere kant -dat wil zeggen dikke vriendjes worden en de problemen niet meer zakelijk bekijken- kan even rampzalig zijn.”

**Een saneerder:** “Als ik nu in de kuip kijk, word ik verdrietig. Zo hard gewerkt, zo netjes afgeleverd, en nu is het een modderboel omdat ze niet weten hoe het bouwrijp gemaakt moet worden.

Er is sprake van meervoudige wederzijdse beïnvloeding tussen het saneringsproject (PBB) en het herontwikkelingsproject (PWG): politiek, financieel, commercieel, juridisch en technisch. Deze wederzijdse beïnvloeding vraagt om afstemming op meerdere niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Liever afstemming gericht op sturing-vooraf dan op bijsturing-achteraf. Drie omstandigheden bemoeilijken een dergelijke sturing-vooraf:

1. bestuurlijke scheiding: de projectorganisaties worden vanuit verschillende punten gestuurd;



- organisatorische scheiding: de projectorganisaties zijn organisatorisch volledig gescheiden;
- aard van het werk: saneren en herontwikkelen brengen geheel verschillende problemen met zich mee en vragen elk een andere denk- en werkwijze. Ook is er sprake van veel en cruciale interacties tussen herontwikkeling en sanering.

De kans op het ontstaan van spanningen, misverstanden en sub-optimale keuzes is groot in een dergelijke situatie. Veel hangt af van de kwaliteit van de interpersoonlijke relaties tussen de leidinggevendenden in beide projecten.

### 3.2 Tuinwijk

Tuinwijk is een kleine, hechte en enigszins geïsoleerde wijk, pal naast het Oostergasfabrieksterrein. De bewoners van Tuinwijk zijn derhalve een direct belanghebbende partij bij de sanering. Voor Tuinwijk zijn vooral de prestatie-indicatoren voor bescherming van belang: emissies en klachten.

#### Emissies

De emissiebeheersing is op twee manieren ingestoken:

een *inspanningsverplichting* en een *resultaatsverplichting*. De *inspanningsverplichting* betreft de zorgplicht, gericht op preventieve maatregelen, waaronder de ontgravingsregimes bij de start van de werkzaamheden om emissies te voorkomen. De *inspanningsverplichting* heeft verder betrekking op het afdekken van ontgravingputten of het verkleinen van het ontgravingoppervlak om uitdamping te voorkomen, het aanbrengen van filters in de waterzuiveringsinstallatie om emissies te voorkomen en het afhankelijk van de emissieverwachting voorzien van omliggende gebouwen van een luchtbehandelingsinstallatie. De DMB handhaaft op grond van de resultaatsverplichting. Dit betreft een combinatie van genormeerde emissieniveaus en het aantal klachten binnen een bepaald tijdsbestek. Aan de hand van een combinatie van zowel klachten als gemeten niveaus wordt een regime ingesteld. Aan de hand van dit regime (groen/geel/oranje/rood) worden maatregelen getroffen die de emissie beperken, zoals het verkleinen van het ontgravingoppervlak, het afdekken van grond en in het uiterste geval direct overleg met GGD/DMB/PBB en het stilleggen van het werk. In de onderstaande figuur is de werkwijze van de resultaatsverplichting schematisch weergegeven.

Resultaatsverplichting = regime 'rood'						
Gemeten niveaus				Regime		
Stof	Pieknorm ug/m <sup>3</sup>	Weeknorm ug/m <sup>3</sup>	Kenmerken	Géén klachten Niveaus onder norm	Zorgplicht	Mailcontact met DMB/ GGD/PBB*
Benzeen	162,5	20	Zoet, aromatisch	Klachten < 3 x weeknorm	Emitterend Oppervlak < 500 m <sup>2</sup>	
Naftaleen	100	10	Teerachtig			
Tolueen		400	Zuur, verbrand, rubberachtig	Klachten >5/uur < 3 x weeknorm	Emitterend Oppervlak < 200 m <sup>2</sup>	
Xyleen		870	Zoet			
Klachten				Ernstige klachten > Pieknorm GC óf > Weeknorm Batch	Overleg GGD/DMB/PBB	Tel. contact*
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 5 klachten per uur (melden via mail)</li> <li>één ernstige klacht (tel. contact GGD/DMB)</li> </ul>						

\* Formele communicatie, dit naast de communicatie over de emissieverwachtingen.

Periode	Fase	Emissies		
		Dagen code geel	Dagen code oranje	Dagen code rood
15 nov. 2004 - 30 sept. 2005	Fase A (gedeeltelijk)	29	9	18
1 okt. 2005 - mei 2006	Fase B 1 <sup>e</sup> winter	25	10	8
1 okt. 2006 - april 2007	Fase B 2 <sup>e</sup> winter	12	25	4
1 okt. 2007 - 15 april 2008	Fase B 3 <sup>e</sup> winter en fase C (inclusief afronding fase A)	1	0	0
1 okt. 2008 - heden	Restant fase C	0	0	0

#### Resultaatverplichtingsregime

Als indicator voor de opgetreden emissies hanteerde men het aantal dagen werken in de verschillende onderscheiden regimes (rood - oranje - groen). De hiernaast staande tabel geeft per fase het aantal werkdagen met dagen code geel, oranje en rood aan.

Uit de tabel blijkt dat het aantal 'codedagen' in de Alliantieperiode sterk is gedaald. Hierbij moet wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- Tijdens fase A waren binnen het gebied nog diverse functies in gebruik. Vooral vanuit het nog in gebruik zijnde dierenasiel zijn veel klachten over stank gekomen. Nadat 's ochtends om 7 uur was gestart met het saneren van de nabijgelegen kuip 8, moesten de werkzaamheden regelmatig rond half 9 worden gestaakt omdat er sprake was van te veel emissies of klachten. Dit heeft tot veel dagen met code rood geleid. Tijdens de volgende fase is er ook zeer dicht bij bebouwing gesaneerd (zoals kuipen 2.1/4.1), hetgeen de kans op overschrijdingen van de normen vergrootte.

- De interpretatie van toekenning van regimes is enigszins gewijzigd gedurende de uitvoering van het project. Tot oktober 2007 werd het regime achteraf bepaald aan de hand van meetgegevens, waarbij er ieder uur sprake kon zijn van een ander regime, tenzij er sprake was van regime rood. In het saneringsperiode oktober 2007 - april 2008 (Alliantie) is er één dag gewerkt onder regime geel. Op een aantal dagen was sprake van regime geel op basis van de meetgegevens, maar bleek het ontgravingoppervlak in de kuip reeds beperkter dan het oppervlak zou mogen zijn op basis van regime geel. Wel zijn in deze gevallen nog aanvullende maatregelen getroffen om emissies te beperken, zoals het meer afdekken van het depot werkvoorraad en het vervroegd afvoeren van de verontreinigde grond.
- De emissies zijn sterk afhankelijk van de in de verschillende fases aangetroffen verontreinigingssituaties en weersomstandigheden. Voor de toekenning van het emissie-regime speelt verder de afstand tot het meetpunt c.q. te beschermen object een rol. Hierdoor zijn de verschillende fases niet helemaal vergelijkbaar.



Saneringskuip

### Klachtenlijsten

De vanuit gebruikers van de locatie en omwonenden ingediende klachten zijn gedurende de gehele saneringsperiode geregistreerd. Om deze indicator zo zuiver mogelijk te houden, zijn de klachten over herontwikkelingswerkzaamheden apart vermeld. De resterende klachten zijn vervolgens onderverdeeld in klachten over emissies/stank, klachten over geluid/trillingen (gerelateerd aan inbrengen damwanden, bouwverkeer) en overige klachten.

Deze onderverdeling is gemaakt omdat de aangetroffen verontreinigingssituatie en de weersomstandigheden klachten over emissies en stank sterk bepalen.

Periode	Fase	Klachten totaal	Sanering			Herontwikkeling
			Emissies/stank	Geluid	Stank	
15 nov. 2004 - 18 mei 2006	Fase A (gedeeltelijk) en Fase B 1 <sup>e</sup> winter	156	108 (waarvan 75 in zomerperiode, dus buiten saneringsseizoen)	27	12	14
19 mei 2006 - 23 april 2007	Fase B 2 <sup>e</sup> winter	238	160 (waarvan 76 in zomerperiode, dus buiten saneringsseizoen)	48	44	13
1 okt. 2007 - 15 april 2008	Fase B 3 <sup>e</sup> winter en fase C (inclusief afronding fase A)	63	38	12	10	22
1 okt. 2008 - heden	Restant fase C	14	0	0	0	14

Ook deze tabel toont een dalende tendens. Naarmate de samenwerking binnen het project beter wordt, neemt het aantal klachten af. Zorgvuldiger werken (bijvoorbeeld sneller afdekken) zal hier ook aan hebben bijgedragen.

De sanering van fase A leidde tot meer emissies en overlast dan verwacht voor Tuinwijk. De relatie met de buurt raakte dan ook verstoord, zeker nadat er na 15 april 2005 werd doorgesaneerd. Enkele bewoners van Tuinwijk verspreidden een enquête. De verzamelde klachten boden zij in de vorm van een petitie aan de portefeuillehouder van het stadsdeel aan, die het werk vervolgens stilgelegde.

#### **Belevingen**

*Uit de Tuinwijcker, mei 2006: "Ondanks eerder gedane beloftes van de politiek gaat de sanering van het Polderweggebied deze en ook de komende zomers gewoon door. Reden voor deze beslissing vormt de vertraging die het project heeft opgelopen. Door deze vertraging dreigt de gemeente een aantal subsidies mis te lopen.*

*Vorig jaar, mei 2005, erkende wethouder Princen de problemen van de bewoners en heeft zij de belofte gedaan dat in de toe-*

*komst tussen 15 april en 1 oktober geen werkzaamheden meer zouden plaatsvinden waarbij schadelijke stoffen vrijkomen.*

*Deze belofte is nu dus ingetrokken.*

*De bewoners hebben het afgelopen jaar zeer veel energie gestoken in tweewekelijks overleg met alle betrokken partijen. Er zijn in goed overleg afspraken gemaakt waardoor de situatie voor bewoners leefbaar en voor de saneerders werkbaar is. De bewoners zijn boos over het feit dat de politiek het economisch belang zwaarder laat wegen dan de gezondheid van mensen".*

*Uit de Tuinwijcker, december 2006: "In zeker 23 procent van de huishoudens in Tuinwijk hebben een of meer personen gezondheidsklachten, die naar hun mening samenhangen met de sanering. Er is een enquête gehouden en daaruit blijkt dat stank en lawaai de meest ervaren klachten zijn. Stof en trillingen staan op de derde en vierde plaats. Meest ervaren gevolg is vermoeidheid. Oogirritatie en hoofdpijn staan op de tweede en derde plaats.*

Om de relatie met de buurt te verbeteren wordt in augustus 2005 een omgevingsmanager aangesteld. Nu heeft de buurt een duidelijk aanspreekpunt in de bouwkeet. De omgevingsmanager is ook pro-actief bezig. Op een zater-

dag tijdens de sanering van de kuipen 2.1/4.1 ontdekt de omgevingsmanager dat de emissie hoger is dan normaal. Zij gaat persoonlijk alle huizen langs en doet een briefje in de bus waarin wordt aangegeven dat er die dag een grote kans is op stank op die dag en waarin wordt geadviseerd om ramen en deuren dicht te houden. Dit soort acties zorgt ervoor dat de buurt weer meer vertrouwen krijgt in de de sanering.

De bewoners van Tuinwijk worden op de hoogte gehouden via:

- Bewonersbrieven;
- De Tuinwijcker (bewonersinitiatief);
- Klankbordgroep, waarin een vertegenwoordiging vanuit Tuinwijk zitting heeft.

#### **Belevingen**

*Uit de Tuinwijcker, februari 2007: "Op verzoek van de bewoners hebben we een overzicht gemaakt van alle emissiebekkende maatregelen.*

#### **Aan de bron:**

- Het grondwater wordt weggepompt, niet alleen om goed te kunnen graven, maar ook om emissies tegen te houden.
- Rondom het werktein zijn door de GGD gaschromato-

*grafen en koolstofbadges geplaatst. Wanneer er sprake is van een overschrijding van de gezondheidsnormen wordt besloten om de afgraving te verkleinen of te stoppen.*

- Naast resultaten op de meetapparatuur wordt ook sterk gestuurd op klachten vanuit de omgeving.
- Aan het einde van de dag worden de kuipen zorgvuldig afgedekt.
- De vrachtwagens die de verontreinigde grond moeten afvoeren worden snel geladen en zijn voorzien van afsluitbare laadbakken.

#### **Op het 'pad', dus tussen bouwplaats en buurt:**

- Er zijn schuttingen rondom het saneringsterrein geplaatst. In bijzondere gevallen worden deze verhoogd.
- Dagelijks wordt op grond van de verwachte verontreiniging in de kuip bepaald onder welke condities er wordt ontgraven.

#### **Bij de 'ontvanger', dus bij de bewoners en bedrijven:**

- Bewoners kunnen overlast via de klachtenlijn melden. Er wordt dezelfde dag contact opgenomen met de 'klager'.
- Enkele panden zijn voorzien van een luchtzuiveringsinstallatie.
- Bewoners kunnen gratis een luchtzuiveringskastje in bruikleen krijgen.
- Er zijn twee verhuisregelingen in het leven geroepen: een

permanente en een tijdelijke.

- Voor bewoners die tijdens de sanering even op vakantie willen is een tegemoetkomingsregeling vastgesteld”.

**Uit de Tuinwijcker, mei 2006:** “Het stuk in de Tuinwijcker over de gevolgen van het nieuwe Polderweggebied voor onze buurt heeft behoorlijk wat reacties los gemaakt. Veel mensen vinden het een slechte zaak dat zij als “oude” bewoners de dupe zullen worden van alle nieuwe plannen. Bijvoorbeeld dat het verkeer enorm zal toenemen en dat onze wijk als parkeerplaats gebruikt zal worden. In totaal hebben 76 mensen daarom een bezwaarschrift ingediend tegen het Inrichtingsplan Polderweggebied”.

**Omwonende:** “Wij als buurtbewoners zijn een soort ‘wachters’ geworden. Als op zondag de hekken openstaan, bellen we. We voelen ons medeplichtig. Betrokken partijen en wethouders weten wie we zijn. Je wordt niet meer als willekeurige burger behandeld, we voelen ons meer serieus genomen.”

**Milieuadviseur:** “Dat zich chronische klachten kunnen ontwikkelen, was voor mij een eye-opener. Ik had dat niet verwacht, want de normen zijn wetenschappelijk onderbouwd en daar

*zitten best wat marges in. Dat betekent dat je bij dit soort meerjarige operaties meer rekening moet houden met de omgeving.”*

*“Uit onderzoek is gebleken dat mensen over het algemeen minder klachten hebben naarmate ze er nauwer bij betrokken zijn. Je realiseert je waarom iets gebeurt. Als je het gevoel hebt dat je meebeslist, raak je ook meer geëngageerd. Het is geen tijdsverspilling, maar het levert wat op.”*

De invloed van een bodemsanering en de daarop volgende herontwikkeling op de omwonenden is groot en langdurig. Het gaat niet alleen om directe overlast, maar ook om de onzekerheid over het toekomstige karakter van de buurt.

Omwonenden zijn niet per se tegenstanders van de sanering. Zij begrijpen de noodzaak en onderkennen de mogelijkheden van verbetering van de omgeving waarin zij wonen en werken. Maar bij de aanvang van een sanering is het perspectief van de omwonenden anders dan dat van de saneerders:

- De saneerders zijn vooral gericht op de bron van eventuele overlast en beperken hun blik tot de vervuilde grond. De bewoners zijn vooral gericht op de

gevolgen en zijn minder geïnteresseerd in waar het vandaan komt.

- De saneerders willen het liefst zo snel mogelijk opruimen, de omwonenden geven de voorkeur aan een aanpak die zo min mogelijk directe overlast veroorzaakt.

Het project heeft invloed op de omwonenden, maar ook het omgekeerde is het geval. Omgevingsmanagement moet er niet op gericht zijn om de invloed van omwonenden te beperken maar om die te richten en, waar zinvol voor beide partijen, te vergroten. De weg daarnaar toe kost tijd en gaat gepaard met spanningen en conflicten. Deze conflicten kunnen aangewend worden als kansen om elkaar beter te begrijpen en van daaruit een sterkere gezamenlijk organisatie te scheppen. Voor de saneerders blijkt dit een waardevolle en stimulerende aanvulling van hun werk te zijn. De omwonenden gaan zich mede-eigenaar voelen van het project.

*Bloemen van Tuinwijk na halen deadline 2008*





### 3.3 Het bevoegd gezag en de externe toezichthouders/handhavers

De Dienst Milieu en Bouwtoezicht van de gemeente Amsterdam is volgens de Wet bodembescherming (Wbb) het bevoegd gezag. Deze dienst verleent Wbb-beschikkingen en vergunningen in het kader van de wet Milieubeheer. Voor de verschillende waterzuiveringen zijn WM-vergunningen aangevraagd. Daarnaast heeft de DMB de taak van handhaving van de Wbb-beschikking en de vergunningen. Voor het lozen van het effluent van de zuiveringen is een vergunning in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) aangevraagd bij Waternet.

Op 27 oktober 2003 geeft de DMB een beschikking af voor de sanering van het Oostergasfabrieksterrein. Deze beschikking bekrachtigt het Integraal Saneringsplan (ISP). Bij het opgestelde ISP en de afgeven van deze beschikking speelt aantal zaken, die elkaar deels versterken: de DMB wil concrete en meetbare afspraken om te kunnen handhaven en het PBB wil daarnaast ook concrete afspraken om de kosten te beheersen.

De gekozen aanpak, conform het ISP, bracht onzeker-

heden met zich mee. Tegelijkertijd waren het bevoegd gezag en de toezichthouders zich sterk bewust van hun verantwoordelijkheden en wilden zij gedetailleerde plannen om voldoende informatie hebben om in te kunnen grijpen. Er volgde een beleid van “strikte controle”. Omdat de gedetailleerde plannen door de opdrachtgever en de adviseur werden opgesteld en de aannemer daar niet bij werd betrokken leidde dit tot een onbeheersbaar proces, resulterend in een aantal procesverbalen en stilleggingen van het werk. De controleurs wilden nauwkeurig toezicht houden op uitvoering conform de vergunningen en tegelijkertijd wilden zij, ten behoud van hun onafhankelijkheid, op afstand blijven van de uitvoering. Men gebruikte bijvoorbeeld een helikopter om toezicht te houden. Dit bracht spanningen tussen uitvoerders en handhavers met zich mee. Te meer daar gaandeweg bleek dat de verspreiding van de verontreiniging anders was dan verwacht. De uitvoerders richtten zich op de doelstellingen van het ISP en pasten daar de uitvoering op aan, gegeven de werkelijke verspreiding. De toezichthouders hielden vast aan de veronderstelde verontreiniging en de daarop afgegeven vergunningen en handhaafden naar de letter van de beschikking.

De gevoerde discussies met de Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB) gaan onder andere over:

- Het overtuigend aantonen van de aanvaardbaarheid van onzekerheden met betrekking tot de onderzoekresultaten;
- Idem met betrekking tot het aantonen waarom enige onzekerheid aangaande de ligging en contouren van de kernen geen probleem hoeft te zijn;
- Verwijdering van verontreinigingen op basis van tevoren vastgestelde, toetsbare en tijdens het werk handhaafbare grenzen;
- Wat te doen met verontreinigingen buiten de damwanden.

De problemen die zich met betrekking tot deze vraagstukken manifesteerden waren wel voorzien of voorkomen, maar de moeilijkheid was om de (on)zekerheden richting de DMB voldoende hard te maken.

#### Belevingen

**Projectdirecteur:** “Bij de start van dit project waren we min of meer gedwongen tot een klassieke aanpak door de ervaringen met de Diemerzeedijk. Dat project was in een soort alliantie-

verband opgezet. De toezichthouders hebben daar negatief op gereageerd. Men vond dat de opdrachtgever zijn wettelijke verantwoordelijkheden als toezichthouder niet kon waarmaken in zo'n constructie. Dat heeft ons enorm opgebroken. Reden om bij de Oostergasfabriek weer te kiezen voor de klassieke verhoudingen.”

**Programmamanager:** “Het project start voor mij in oktober 2002. Er moest een integraal saneringsplan (ISP) worden geschreven en dat ging moeizaam. Er zijn uiteindelijk drie versies geschreven.

Bij de eerste twee versies overvroeg de Dienst Milieu Bouwtoezicht (DMB). Pas de 3e versie is door de DMB geaccepteerd, mede door een interventie van mij.

De DMB vond het project zeer lastig als gevolg van de veranderende wetgeving. De DMB wilde zoveel mogelijk fixeren binnen een veranderende omgeving.”

**Projectdirecteur:** “Ik vind dat Nederland aan het afglijden is naar een low trust maatschappij. Het onderling vertrouwen tussen wie dan ook is aan het afnemen. Het effect is dat we het ene Rekenkameronderzoek na het andere krijgen. Veel projecten lopen mis omdat er wordt gestart met een

wantrouwige houding. De controlekosten lopen daardoor enorm op. Niet zozeer de directe controlekosten maar de kosten van wat er allemaal voortvloeit uit die controle. De uitvoerders gaan bijvoorbeeld onnodig grote veiligheidsmarges inbouwen. Het integrale plaatje raakt daardoor uit het zicht en niemand durft het meer aan om de druk van buiten in de context van het project te plaatsen. Men durft dan niet meer te zeggen: 'Dat is even niet aan de orde, we gaan nu eerst het probleem oplossen.'

Op basis van de opgedane inzichten tijdens fase A is in 2006 de saneringsstrategie gewijzigd. De nieuwe strategie zorgde voor meer flexibiliteit en betere kosteneffectiviteit. Naast het vaststellen van de milieuhygiënische scope van de sanering is gewerkt aan een betere samenwerking tussen uitvoering en toezicht. Essentieel voor het bereiken van deze verbeteringen was een andere sturingsfilosofie: sturing op doelen in plaats van op activiteiten en meer vooruitsturen op procesrisico's dan op controle van incidenten. Dit proces heeft geresulteerd in het opstellen van processchema's. De gedachte achter het opstellen van processchema's is om de handhaving meer te richten op de stappen binnen het proces dan naar de letter. Per

activiteit zijn processchema's opgesteld en direct in de praktijk toegepast en zonodig weer bijgesteld.

**Toezichthouder WBB (DMB):** "Toezicht is sterk betrokken bij het opstellen van de processchema's. De inbreng was praktisch en groot. Ik vond dat heel leuk om te doen en heb dit proces aangegrepen voor het doorvoeren van verbeteringen. De relatie verbeterde: er ontstond vertrouwen en er werd geluisterd naar de ideeën van toezicht: er werden vragen gesteld aan de toezichthouder Wbb: "Wat vergeten we? Kun je nog even kritisch kijken naar...?"

In het eerste kwartaal 2007 heeft Waternet een overschrijding van de lozingsnorm geconstateerd. Begin april heeft zij een proces verbaal opgesteld. Het PBB erkent de overschrijding maar erkent niet dat er sprake is van een overtreding. Alle mogelijke inspanning is geleverd om de overschrijding te voorkomen. Het OM besluit over eventuele vervolging.



Bouw Stadsdeelkantoor

## 4



## Persoonlijke beleving van de projectleider

**Deze persoonlijk beleving is gebaseerd op een interview met de projectleider van de opdrachtgever (PBB), de latere alliantiemanager.**

**Wat dacht je toen je in de zomer van 2005 de projectleider tijdelijk verving?**

*“Hoe kom ik hier zo snel mogelijk weg. Ik werd knettergek. Iedereen kwam met allerlei detailvragen terwijl ik het plaatje miste. Ik moest allerlei beslissingen nemen (en wel onmiddellijk) die ik niet zomaar voor mijn verantwoording kon nemen.”*

**Ben je niet ingewerkt?**

*“Mijn voorganger is op vakantie gegaan en daarvoor hadden we beiden weinig tijd. We hadden in mijn herinnering een gesprek van een uur. Hierdoor was ik niet goed op de hoogte van alles wat er speelde. Zo wist ik bijvoorbeeld niet dat de bewoners een petitie zouden indienen om het werk stil te laten leggen. Daar kwam ik ineens achter toen de communicatiemedewerker mij een concept-persbericht voorlegde.”*

**Wat gebeurde er toen?**

*“Het werk kon niet onmiddellijk worden stilgelegd, want dan zit je met een grote emitterende put. We moesten daarom afspraken maken over tot wanneer we dan wel door konden gaan. Ik vroeg: hoeveel tijd hebben jullie nodig om het werk beheerst stil te leggen? “Twee weken”, zeiden ze op het werk. Ik dacht laat ik wat veiligheid inbouwen dus ik gaf door: drie weken. Maar daar gingen we potverdorie ook weer overheen.”*

**Het komt vaker voor dat projecten worden stilgelegd. Wat maakte dit project bijzonder?**

*“Het is altijd vervelend maar in dit geval waren er twee bijzondere dingen: Als je doorgaat voorbij die datum heb je een strafrechtelijke overtreding begaan en loop je het risico om voor de rechter te moeten verschijnen. Verder gebeurden er allerlei dingen tegelijk. Niemand had overzicht. Iedereen zat in de stress. Er waren conflicten. De aannemer wilde niet verder want het was financieel niet meer te doen. De opdrachtgever vond dat de aannemer te veel bezig was met geld en te weinig met*



het werk. De adviseur vond dat de opdrachtgever zich te veel met de details bemoeide.”

#### En toen?

“Drie weken nadat ik het overnam dacht ik: ‘Die stillegging is een cadeau, want we hebben een time-out. Nu kan ik een analyse maken.’ Die analyse heb ik voorgelegd aan de programmamanager en de projectdirecteur. Die analyse ging over drie niveaus:

1. Zijn we met het juiste doel bezig?
2. Past wat we hebben bedacht bij de doelstelling?
3. Wordt het werk zo uitgevoerd als bedacht?

Dat riep allerlei vragen op in de trant van: ‘wat begrijpen we nog niet, hoe gaan we dat uitzoeken?’”

#### Hoe reageerde men op jouw analyse?

“Men was zeer tevreden.”

#### Waarom?

“Ik vermoed dat men blij was met iemand die de grote lijnen in beeld bracht. We waren pas een half jaar bezig met een project dat drie jaar zou gaan duren en we zaten al diep in de problemen. Zowel de programmamanager als de projectdirecteur zijn

goed in staat om op grote lijnen te sturen, maar daarbij zijn ze wel afhankelijk van de informatie die ze daarvoor krijgen.”

#### Welke conclusies trokken jullie samen?

“In de eerste plaats dat we er verstandig aan deden om experts van buiten aan te trekken om ons te testen en met hen te zien wat er mogelijk was. Ten tweede dat er een andere projectleider moest komen. De projectdirecteur vroeg: ‘Wil jij het overnemen?’. Ik had het toen voldoende in beeld om het aan te durven. Bovendien was door mijn analyse duidelijk wat mijn startpunt was. Eigenlijk kon het vanaf dat punt alleen maar beter gaan. Dat geeft je gemoedsrust en de vrijheid om de zaken goed op een rijtje te zetten.”

#### Wat deden jullie met die experts?

“We hebben een expertmeeting van een dag gehouden. Dat was eind september, dacht ik. Er waren specialisten op verschillende gebieden: gezondheid, milieu, enzovoorts. We hebben die experts verschillende vragen voorgelegd, maar wel alle vragen voor iedereen: alles heeft met alles te maken. We hadden niets aan snipperadviezen. Om het proces te sturen hebben we een externe voorzitter gevraagd en dat ging vrij georganiseerd zonder dat daar veel interventies voor nodig waren. We deden het

in rondes en waren daardoor in staat om samen van een hoog abstractieniveau naar concreet te gaan en weer terug, waar dat nodig was.”

#### Wat vond jij het belangrijkste resultaat van de expertmeeting?

“Vooral de pluriformiteit van de adviezen heeft me aangenaam verrast. De bodemsaneringexperts hadden geen eenduidige mening. Dat is aan de ene kant verwarrend maar aan de andere kant biedt het ruimte om tot een goede oplossing te komen waarbij ook andere argumenten konden worden meegenomen. Vanuit de gezondheidsexperts kwam bijvoorbeeld het advies het ontgraven te beperken.”

#### Wat was jouw belangrijkste conclusie uit deze expertmeeting?

“De dingen die naar voren kwamen, bevestigden voor mij dat we het project tot op dat moment verkeerd hadden gedefinieerd. We zagen het teveel als een milieuproject waarbij het gaat over stofjes en hoe je ze kwijtraakt. We hadden een grens om het project getrokken die letterlijk en figuurlijk leek samen te vallen met de schutting. De buitenwereld werd als een ergernis gezien: ‘Laten we dat gezeik buiten de deur houden’. Binnen

de schutting had vervolgens elke partij weer schuttingen om zichzelf gebouwd waarbinnen ieder zijn eigen wereld bouwde. De aannemer zag het als een RAW-project: “Vertel me maar wat ik moet doen, dan doe ik het”. Dat begreep ik wel, tenslotte had hij een RAW-contract aangenomen. De adviseur had, net als de aannemer, heel scherp ingeschreven. Dat gold vooral voor het ontwerpwerk, dat had hij voor een vast bedrag aangenomen. Ook hij wilde dit werk om begrijpelijke redenen tot een minimum reduceren en alle wijzigingen nauwkeurig registreren om hier meerwerk op te claimen. Er was een directievoerder die enorme lijsten bijhield. Bovendien zei hij tegen mij: ‘Jullie als opdrachtgever moeten je niet zoveel met dit project bemoeien’. Mijn gewenste werkelijkheid, mijn visie, was: Alles hangt met alles samen en als je het gaat opknippen verlies je het overzicht. En verder, dit is geen milieuproject, dit is een grootstedelijk project. We moesten kortom onze focus verbreden.”

#### Er was druk vanuit de toezichhouder en vanuit de omgeving. Was er ook druk vanuit de politiek?

“Het project kent een complexe organisatie. De sanering gebeurt onder verantwoordelijkheid van het stadsbestuur van de centrale stad. De herontwikkeling is de primaire verantwoordelijkheid van het bestuur van het Stadsdeel Oost/Watergraafs-

meer. Dit is te vergelijken met twee werkmaatschappijen van een holding met een eigen winst- en verliesrekening. De balans vinden tussen samenwerken en werken aan je eigen resultaat, is erg lastig. Natuurlijk weet een wethouder dat ook. Daarnaast is iemand op zijn positie altijd bezorgd over datgene wat negatieve publiciteit kan opleveren. Natuurlijk maakt een wethouder zich zorgen als een project niet goed loopt. Directe druk heb ik niet gevoeld maar dit realiseer je je natuurlijk wel."

#### **Hoe ben je verder gegaan?**

"Toen ik binnenkwam, zag ik bij de opdrachtgever allemaal heel hard werkende mensen met over het algemeen beperkte ervaring in de uitvoering van zo'n omvangrijk grootstedelijk project. Het waren gepassioneerde mensen maar ze misten het overzicht. Op enkele plekken had ik andere mensen nodig die meer ervaring hadden in grote projecten. Aan de andere kant wilde ik ook gebruik blijven maken van de kennis van de bestaande ploeg. Maar alleen mensen toevoegen had naar mijn mening geen zin. Er moest meer gebeuren om de organisatie te verbeteren. Ik dacht: 'Ik wil af van de competentiestrijd tussen opdrachtgever en adviseur, ik breng ze bij elkaar in één nieuwe organisatie met een nieuwe structuur, de oprichting van het ontwerpteam.' Om de juiste mensen te kunnen aantrekken

heb ik aangeboden om het contract open te breken en over de tarieven van de strategisch belangrijke functies te praten, om die meer-marktconform te maken. Maar dan wel met de understanding: "We gaan het heel anders aanpakken." Vervolgens hebben we als opdrachtgever en adviseur gezamenlijk een sessie georganiseerd in Utrecht. Met alle mensen van de opdrachtgever en adviseur. Ik schrok me te pletter hoeveel mensen daar waren, zo'n vijftig. Een groot aantal daarvan had ik nog nooit op het werk gezien. Ik dacht 'Geen wonder dat het misgaat. Zoveel mensen die op afstand bij dit werk betrokken zijn.' Ik heb uitgelegd wat ik wilde, wat ik straks wilde horen als ik door de gangen liep. Daar hebben we uitvoerig over gesproken. Daarna hebben we met elkaar gekookt. Ik wilde bereiken dat iedereen zou voelen: 'Dit is een nieuwe fase, met een nieuwe projectleider, een nieuwe organisatie; nu gaat het anders.' Ik heb een werkvoorbereidingsteam gevormd die in zijn geheel naar Amsterdam moest komen. Die kreeg een plaats bij het werk, met de neus er bovenop, zien dat kranen stilstaan en problemen van de uitvoering meemaken en meevoelen. Ze konden meteen aan de bak met de sanering van kuip 2/1-4/1."

#### **Dat was met de adviseur, hoe zat het met de aannemer?**

"Daar hadden we in september een belangrijk gesprek mee.



Aflekken verontreinigde grond vanuit emissiebeperking



*Ik denk dat je achteraf kunt zeggen dat dat het startpunt van de Alliantie was. De aannemer zei: 'Ik begrijp er niets van, zoveel wijzigingen en dan weer stilstaan. Op andere projecten gaat het niet zo.' Dat vond ik wel mooi, die verwondering. Dat heb je nodig als je veranderingen wilt. Ik heb gezegd: 'Dit is een project in de schijnwerpers, de buitenwereld heeft er geen boodschap aan dat we niet met elkaar overweg kunnen, dus dat straalt ook op jullie af.' We hebben op dat moment afgesproken om elkaar niet meer met de letterlijke tekst van het contract om de oren te slaan maar te werken op basis van redelijkheid en billijkheid."*

**Even terug naar de scopewijzigingen want dat begrijp ik ook niet. Waarom waren er zoveel scopewijzigingen terwijl de opdrachtgever zo dicht op het werk zat en strak wilde sturen op de scope?**

*"De scope is een afgeleide van de doelstelling. De aanneme was dat het uitvoeren van de scope ons bij de doelstellingen zou brengen. Daarover ontstond twijfel op het werk. Er bleken vervuilingen op andere plekken te zitten dan verwacht. Vanuit de doelstelling geredeneerd zeg je dan: 'Laten we dat ook meepakken want anders halen we het doel niet.' Dan komt de vraag: 'Hoeveel kost dat?' 'Nou, € 10.000,-'. 'Is er nog genoeg geld?' 'Ja, er is nog geld zat'. Met andere woorden: op het werk zelf*

*wordt, mede onder druk van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht en de eigen ambities, een wijziging aangebracht in de scope die achteraf wel goedgepraat kan worden. Als dat een of twee keer gebeurt, is er niets aan de hand. En let wel: als het omgekeerde gebeurt ben je ook niet blij. Je wilt ook niet dat de mensen in het veld maar als een kip zonder kop de ooit eens afgesproken scope volgen. Als het echter zo vaak en zo snel gebeurt dat niemand het totaal nog overziet, wordt er in theorie wel op de scope gestuurd maar in de praktijk niet meer."*

**En toen?**

*"We hadden een succes nodig om werkelijk het gevoel te schepenen dat het nu anders zou gaan. Die kans kregen we met kuip 2.1-4.1 Dat betrof een kuip die vlak voor de school lag. Er was een hooglopend meningsverschil in de buurt over de sanering van die kuip voor de school. De bewoners van Tuinwijk wilden dat uitstellen tot na de vakantie, als er lagere temperaturen zouden zijn. Maar de school wilde dat juist in de vakantie. Daarbij kwam dat de terreinen niet op tijd functievrij waren om de sanering in de bouwvak uit te voeren. Toen ontstond het idee om het werk uit te voeren in de herfstvakantie. Probleem was dat die maar een week zou duren terwijl de doorlooptijd van de ontgraving was geraamd op drie weken. Maar op de*

*golf van het nieuwe elan ontstond het idee om twaalf uur per dag en zeven dagen per week te gaan werken. De aannemer was enthousiast en had een houding van 'we gaan ervoor'. We hadden echter ook de medewerking van anderen nodig en die kregen we. De school bood aan dat ze nog 1 dag langer dicht zouden blijven. Die dag hadden we uiteindelijk ook nodig. De buurt ging akkoord onder voorwaarde dat het werk ook echt maar tien dagen zou duren. De toezichhouders van de DMB dachten mee hoe op pragmatische wijze de kwaliteit van ons werk kon worden geborgd. Nadat dit was gelukt, hadden we een stuurgroepvergadering met de wethouder; een doorge-winterde bestuurder. Die stak de loftrumpet. Dat leverde ons krediet en geloofwaardigheid op bij zowel de bestuurders van de centrale stad als van het Stadsdeel. Hierdoor kregen wij meer gehoor voor de wensen die wij hadden ten aanzien van de condities voor ons werk."*

**En toen...?**

*"Daarna zakte het weer terug. Op papier was het allemaal mooi. Maar we bleven toch teveel in onze oude patronen terugvallen. Wel gezamenlijk in een ontwerpteam, maar de een ging zich toch als opdrachtgever gedragen en de ander ging zich daar tegen verzetten. Ook vond ik dat de scherpte ontbrak.*

*We dachten nog steeds: 'We hoeven niet alles uit te zoeken, dit en dat kun je in het werk uitzoeken'. We hadden inmiddels wel een ander systeem van verantwoording richting de toezichhouders van de Dienst Milieu en Bouwtoezicht: meer sturing op risico's. In samenspraak met de DMB hebben we dat ontwikkeld, van een meterdik procedureboek naar een dun boekje met processchema's. Dat kan omdat het primaire proces in wezen vrij eenvoudig is. Dus concentreren op hoofdstappen, kijken waar risico's zitten en daar een plan van aanpak voor maken, ophouden met de papierwinkel, overleggen en aan de slag. Dit idee bestond al aan het begin van 2005 maar was nooit echt opgepakt. In september begonnen we met de ontwikkeling, in november werd het in de praktijk gebracht."*

**Was de ellende voorbij?**

*"We liepen toch nog tegen allerlei blokkades aan: te hoge emissies, te grote trillingen. Rond de jaarwisseling 2005-2006 dacht ik: 'Dit heeft niet het rendement dat ik had gehoopt.' Ik twijfelde of ik de reorganisatie moest terugdraaien. Nee, dacht ik, laat het maar gebeuren. Laten we doorgaan met elkaar aanspreken en coachen. 'Hoe is dit gepland? en Hoe is dit voorbereid?' Verder niet via de structuur interveniëren. Eerst het denken beïnvloeden, mensen meer vooruit- en vooral samen laten*

denken. Ik bleef er in het MT op hameren dat we allemaal ook verantwoordelijk zijn voor het handelen van een ander.”

#### **Hoe lang heb je dat volgehouden?**

“Tot aan de Alliantie. Wel zijn enkele mensen op andere plaatsen gezet. Sommige mensen denken en handelen in incidenten en zijn daar vaak ook heel goed in. Anderen maken de stap naar het herkennen en beïnvloeden van patronen. Weinig mensen gaan een stap verder en denken en handelen in mechanismen. Op deze drie niveaus heb ik getracht meer balans aan te brengen.”

#### **Waarom had jij later toch een alliantie nodig?**

“Er speelden nog steeds belangentegenstellingen tussen de aannemer en de opdrachtgever. Je kunt wel roepen ‘we werken samen’, maar als aan het einde van het liedje een partij de financiële consequenties moet nemen, dan geeft dat een enorme druk op het samenwerkingsproces. Ik wilde de aannemer meer in een co-regie rol. Het kon nog steeds beter en sneller als we de risico's deelden, was mijn idee. Kijk, het is door de omstandigheden een dure sanering met hoge kosten per kuub. Dat betekent dat we een nog grotere morele taak hebben dan normaal om te verbeteren en te optimaliseren. Bovendien zag ik een kans om aan te sluiten bij het algemene klimaat in de

bouwwereld. Na de Bouwfraude kwam een tendens om meer naar samenwerking te zoeken. Dit project biedt de kans om dit uit te proberen en maakt dat je nog meer rendement uit je investering haalt. Ook wilde ik een manier vinden om mensen meer plezier in hun werk te laten vinden. Ten slotte is het ook een kwestie van persoonlijke overtuiging: We moeten af van het Angelsaksische vechtmiddel.”

#### **Zijn de kosten per m<sup>3</sup> nu ook lager geworden?**

“Ik heb het niet nagerekend, maar voor zover we nu kunnen overzien wel.”

#### **Maar als er geen fase C was geweest, wat dan?**

“Dan was er geen alliantie gekomen en waren we op oude voet doorgedaan.”

#### **Waarom is het gelukt?**

“Iedereen vond de toenmalige situatie onwenselijk. Zo had de aannemer veel last van zijn accountant omdat hij uit loyaliteit toch vaak begon zonder opdracht. We hadden nu de juiste mix van mensen aan boord. Ik had het vertrouwen en de steun van twee zwaargewichten: de projectdirecteur en de programma-manager. Aan de zijde van de aannemer hadden we belangrijke

bondgenoten in de directeur en de bedrijfsleider. We hadden de wind mee in Nederland want Eurlings riep dat er meer allianties moesten komen. Er is voor gezorgd dat het proces van alliantievorming op het hogere niveau goed is gespeeld. We hebben ons (juridische) huiswerk goed gedaan en de juiste mensen rechtstreeks geconsulteerd. Daar heeft vooral de projectdirecteur voor gezorgd.”

#### **Wie waren belangrijk voor jou?**

“In eerste instantie de projectdirecteur en de programma-manager, zij waren al die tijd mijn steun en toeverlaat. Van tijd tot tijd analyseerden we de situatie tussen 5 en 7 met warme chocolademelk voor het whiteboard: een beetje uitwaaiëren, over allerlei dingen praten, elkaars denken verruimen. Achteraf lijkt het een consistent proces, maar zo voelde het toen niet. Het was een zoektocht. Daar moet je elkaar in steunen en gaandeweg iedereen. Iedereen heeft zijn bijdrage geleverd aan het ontstaan van evenwicht. Als je de omgevingsmanager en mij onze gang laat gaan, regelen we het, maar ontstaan er aan de achterkant problemen. Je hebt dus mensen nodig die zeggen: ‘Wacht, we moeten het ook goed op papier hebben’. Zo heb je balans.”

#### **Werk je nu minder uren in dit project?**

“Ja, twintig tot dertig uur minder per week. Mijn werk is verder heel erg veranderd. Ik zit in geen enkele operationele keten meer. Daardoor heb ik geregeld dat ik het escalatieniveau kan zijn en voldoende mentale ruimte overhoud. Ik durf de groep te laten struikelen en ik probeer vooral vragen te stellen, geen eindoplossingen te bieden of brandjes te blussen.”



Projectleider/alliantiemanager

## 5



## De Alliantie, haar ontstaan, implementatie en effecten: een integrale terugblik

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- **Wat voor soort Alliantie was het?**
- **Waarom vond men het nodig om de Alliantie te vormen?**
- **Hoe kwam de Alliantie tot stand?**
- **Welke veranderingen bracht de Alliantie teweeg?**
- **Leverde deze Alliantie op wat men er van had verwacht?**

### 5.1 Het karakter van de Alliantie Oostergasfabriek

Een 'alliantie' of een 'bondgenootschap' is een verdrag tussen staten, zakenpartners of individuen, omwille van een gemeenschappelijk voordeel. Allianties kunnen verschillende vormen hebben.

Tijdens de besprekingen over het mogelijk vormen van

een alliantie kwamen twee varianten naar voren: een *zware* en een *lichte* variant. In de zware variant worden alle werkzaamheden, alle risico's en alle kosten ondergebracht in een gezamenlijke onderneming (bijvoorbeeld een VOF). In de lichte variant wordt slechts een deel van de werkzaamheden, de risico's en de kosten ondergebracht in een alliantiecontract en wordt het resterende deel ondergebracht in een uitvoeringscontract. Het verschil zit dus zowel in de inhoud als in de (juridische) vorm.



Enkele eigenschappen van de twee varianten werden als volgt omschreven:

Aspect	Zware variant	Lichte variant
<b>Prikkel tot samenwerking</b>	De prikkel blijft voor alle alliantie partijen werken ook als er sprake is van onderuitputting van het Alliantiefonds	De prikkel ebt weg voor de uitvoerende partijen zodra het Alliantiefonds leeg is.
<b>Organisatie van het project</b>	De oorspronkelijke opdrachtgever (PBB) komt geheel op afstand van de uitvoering. De VOF is een nieuwe organisatie, bemenst door medewerkers van de alliantiepartijen en in te huren personeel van derden.	De oorspronkelijke opdrachtgever komt voor een deel op afstand. Er wordt geen nieuwe rechtspersoon geschapen.

Uiteindelijk is gekozen voor een tussenvariant. Deze variant sloot naar de mening van beide partijen beter aan bij de relatie zoals die in de voorbije jaren was gegroeid en bij het feit dat hier geen sprake was van een geheel nieuwe start. Voorts werd ingeschat dat een zware variant politiek-bestuurlijk gezien niet haalbaar zou zijn.

#### **Belevingen**

**Projectdirecteur:** *"We hebben gekozen voor een tussenvariant omdat, naarmate je hem zwaarder maakt, je veel meer van tevoren moet regelen en steeds meer bestuurlijke argwaan krijgt. Verder speelde de vraag: 'De intenties zijn er wel, maar gaat het ook lukken?'"*

**Programmamanager:** *"Je moet enthousiasme een kans geven. De opzet van de Alliantie heeft een parallel met ISCO (In-situ Chemische Oxidatie). In feite geeft de aannemer een wilsbeschikking af: 'we komen eruit!', 'we maken er een succes van!'. Via het alliantie/bouwteam is ontwerp- en uitvoeringskennis ingebracht. De aannemer wilde ook een andere visie neerzetten, eerder aan tafel zitten, meedenken, risico's nemen. Het was een spel tussen doel en middel: de Alliantie was een middel om ons doel -een meedenkende aannemer- te bereiken".*

**Aannemer:** *"In een alliantie zoek je gezamenlijk (opdrachtgever en aannemer) naar een optimaal ontwerp en probeer je zoveel mogelijk waarde te creëren voor het beschikbare budget. Risico's worden zoveel mogelijk gedeeld en zijn daardoor beter te managen."*

Formeel hield dit in dat twee contracten werden gesloten tussen de opdrachtgever (PBB) en de aannemer: een Alliantieovereenkomst en een Uitvoeringsovereenkomst. Deze overeenkomsten zijn onverbreekelijk met elkaar verbonden. In de volgende tabel treft u een inhoudelijke typering van de Alliantieovereenkomst aan.



Ontgravingsfase B

Onderwerp	Alliantieovereenkomst
<b>Doel</b>	Beperken van de totale projectkosten door optimalisatie van ontwerp en uitvoering. Beperken van de kosten als gevolg van vertragingen en stagnaties gedurende voorbereiding en uitvoering van de sanering.
<b>Organisatie</b>	De Alliantie bestaat uit de gezamenlijke teams voor ontwerp, werkvoorbereiding en toezicht. Het Alliantiebestuur bestaat uit één vertegenwoordiger van de opdrachtgever en één vertegenwoordiger van de aannemer. Het bestuur benoemt een alliantiemanager. Daarbij dienen de persoonlijke kwaliteiten van de kandidaat te prevaleren boven de (partij)herkomst.
<b>Personeel</b>	Partijen stellen in onderling overleg medewerkers ter beschikking aan de Alliantie. Alle functionarissen van de Alliantie, behoudens de leden van het Alliantiebestuur, opereren zonder last van of ruggespraak met de partij waartoe zij behoren. Personeel dat door een van de partijen ter beschikking wordt gesteld aan de Alliantie blijft in dienst van die partij.
<b>Verdeling van taken en risico's</b>	De taken en bijbehorende risico's worden globaal verdeeld over drie partijen: de Alliantie zelf, de opdrachtgever en de aannemer.

Onderwerp	Alliantieovereenkomst
<b>Budget</b>	Het budget is ondergebracht in een Alliantiefonds. Dit dient ter dekking van bepaalde kosten zoals personeelskosten, huisvestingskosten en kosten als gevolg van aansprakelijkheden die direct verband houden met taken die binnen de Alliantieovereenkomst vallen. Het fonds is niet ter dekking van kosten verbonden aan scopewijzigingen of stelposten zoals omschreven in de Uitvoeringsovereenkomst. Het definitief saldo -positief of negatief- van het Alliantiefonds wordt gelijkmatig verdeeld over de partijen.
<b>Beëindiging</b>	Als de Alliantie ondanks de inspanningen van de partijen niet functioneert en als de samenwerking binnen de Alliantie voortijdig wordt beëindigd kunnen partijen fase C van de sanering voltooien volgens de Uitvoeringsovereenkomst.

Wat zeggen betrokkenen terugblikkend over de inhoud van deze contracten? Zijn er redenen om het in de toekomst (en in soortgelijke situaties) anders in te vullen?

#### **Meningen**

**Adviseur:** "Ik vind dat het woord Alliantie niet past bij de gekozen variant. Het overgaan van fase B naar fase C was gewoon makkelijker zo. Er was behoefte om de al gestarte werkwijze een naam te geven".

**"Ons management zei: 'We gaan niet risicodragend in de Alliantie zitten'. We konden onze risico's niet goed inschatten. De risico's zitten in het uitvoerende werk, zoals het anders heien van de damwanden. Daar hadden wij geen invloed op en die zouden we ook niet krijgen".**

**Aannemer:** "De feitelijke verbetering van de samenwerking was al veel eerder gestart. De Alliantie gaf daar een naam aan. De precieze vorm is niet zo belangrijk."



## 5.2 Waarom vond men het nodig om de Alliantie te vormen?

Uit de voorgaande hoofdstukken komen de volgende motieven voor de vorming van een alliantie naar voren:

- Het gevoel bij meerdere partijen dat deze optie hun eigenbelang het beste diende;
- Mogelijkheden scheppen om nog meer te optimaliseren in voorbereiding en uitvoering;
- Delen van risico's die alleen met gezamenlijke verantwoordelijkheid effectief beheerd kunnen worden;
- Gebruik maken van het momentum, namelijk de noodzaak om een derde fase aan te besteden;
- Een formeel kader scheppen voor de beoogde en deels gerealiseerde procesverbeteringen en deze verbeteringen niet alleen van vrijwilligheid en welwillendheid laten afhangen;
- Een betere werksfeer scheppen voor de mensen die het werk doen;
- Gebruik maken van de politieke en bestuurlijke steun voor andere samenwerkingsvormen.
- Inspelen op de nieuwe tijdgeest. Afstand nemen van het Angelsaksische 'vechtmodel'.

Geen van deze motieven was leidend of doorslaggevend, het is de combinatie van motieven die een alliantie zinvol maakt.

*Projectdirecteur* "Ik zag het niet gebeuren dat fase C binnen budget gerealiseerd zou worden als we niet in alliantieverband zouden werken. De stilstandkosten van fase A wezen daar duidelijk op."

*Aannemer*: "De Alliantie was een verstandshuwelijk, een supersamenwerkingsverband waarbij de samenwerking tussen de klant en de aannemer uit noodzaak is geboren. We hebben er als aannemer niks aan als het project niet loopt, aan stagnatie verdienen je niet veel. Ik weet zeker dat als het er niet was geweest dan was het werk niet afgeweest. Samenwerken geeft voor iedereen een beter resultaat."

*Adviseur*: "We hadden een ouderwets RAW-bestek en veel gedoe met de aannemer die zei dat hij recht op meerwerk had en dat dit niet in het bestek stond. De verhouding tussen het gecontracteerde bestekwerk en het niet voorziene meerwerk raakte zoek; dat werd ongeveer fifty-fifty. Dan is het bestek niet meer de primaire leidraad voor de uitvoering en de afrekening."

*Er was flexibiliteit nodig, doordat het niet alleen saneren was, maar dat er ook bouwputten voor herontwikkeling moesten worden gemaakt, en doordat plannings over de kop gingen. We hadden de expertise van de aannemer nodig en het bestaande bestek leende zich hier maar weinig voor. Het is een soort bipolaire verhouding tussen opdrachtnemer en opdrachtgever en het bestek dat de verhouding vorm gaf. Het was natuurlijk veel voordeliger dat de aannemer meedacht en soepeler werd. Sommige dingen kon de aannemer zien aankomen, en dan was het gewoon voordeliger om te wachten tot de blokkade zich daadwerkelijk voordeed en dan de vinger omhoog steken: 'Dat is meerwerk'. We wilden een belang creëren om beter te anticiperen en de expertise gebruiken om die veranderingen die op ons af zouden blijven komen met de inbreng van de aannemers te kunnen aanpakken."*

*Projectmanager adviseur*: "Dankzij de Alliantie kregen we meer grip op de mogelijke risico's en tegenvallers in het project. Daardoor verbeterde de relatie opdrachtgever - opdrachtnemer."

*Adviseur*: "We wilden meer greep op de risico's. Dat hebben we bereikt door eerst gezamenlijk een longlist van alle denkbare risico's op te stellen en daarna van grof naar fijn te gaan."

*Daardoor ontstond een bundeling van acht à tien risico's. Als je van alle afzonderlijke risico's zou uitgaan, zou de theoretisch benodigde risicoreserve onevenredig hoog geworden zijn."*

## 5.3 Hoe kwam de Alliantie tot stand?

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de Alliantie met vallen en opstaan tot stand kwam. Redenen waren:

- De projectleider en latere alliantiemanager had bij zijn aantreden niet direct een dusdanig vergaande vorm van integratie voor ogen. Het was een kwestie van voortschrijdend inzicht.
- Dit voortschrijdend inzicht ontstond onder andere doordat de eerste interventies op besturing en samenwerking niet of niet voldoende het beoogde effect hadden. Na een episode van verbetering kwam doorgaans een episode van terugval.
- Bij het ontstaan van dit inzicht speelde eveneens mee dat het gedrag van de partijen niet alleen werd beïnvloed door factoren binnen de grenzen van het project. Elke partij heeft zijn eigen achterban. Naarmate de problemen in het project groter worden, gaat de achterban zich meer roeren. De achterban richt zich vooral op bescherming van het eigen belang. Om



Bouw Stadsdeelkantoor met Tuinwijk op achtergrond

- ook de achterban te binden is een oplossing op een hoger bestuurlijk niveau nodig, een oplossing die de achterban sterker bindt aan het gezamenlijk belang.
- Er is getracht om ook de adviseur in het alliantieverband te brengen. Dat is niet gelukt ondanks het feit dat deze optie door de betrokken partijen serieus is overwogen en besproken. Beide kanten, Alliantie en de adviseur, moesten daarna wat mentale barrières overwinnen om desondanks wel in de geest van een alliantie met elkaar samen te werken.
  - De uiteindelijke gekozen tussenvariant maakte nog gebruik van conventionele contractvormen. Deze zijn weliswaar ondergeschikt gemaakt aan de Alliantieovereenkomst maar hebben niettemin invloed op het gedrag van de partijen in specifieke, onvoorziene en problematische situaties.

Zo'n proces van vallen en opstaan was naar de beleving van veel betrokkenen onvermijdelijk.

**Programmamanager:** "Een alliantie is een beeld, een gevoel. Het gaat om het benadrukken van het gezamenlijke doel. Je probeert eigenlijk een wedstrijd met 22 voetballers dezelfde

*kant op te spelen. De systematiek van een dienstenbestek en een RAW-bestek paste niet bij het project. Liever een procesbeschrijving maken met een uitleg waarom dit proces nodig is. De in de toekomst voorziene alliantievorming heeft ertoe geleid dat het proces werd doorgesproken tussen opdrachtgever, adviesbureau en aannemer. In dit licht was het Bouwteam de perfecte opmaat voor de Alliantie."*

**Aannemer:** "Met een team van specialisten hebben we een eerste inventariserend overleg gevoerd waarna een directeur van ons bedrijf en een directeur van een projectmanagementbureau een advies hebben geschreven hoe een en ander op te pakken en in te richten. Eén van de adviezen was om met het toekomstige alliantieteam een training Human Dynamics te volgen. Dit heeft in mijn ogen veel opgeleverd en vrijwel iedereen was er ook erg enthousiast over."

*"Ik heb ervaren dat we als team op de werkvloer niet in één keer een verandering kunnen bewerkstelligen. Vooral de werkvloer heeft het hele proces dat wij met elkaar hebben doorgemaakt niet beleefd waardoor er nog steeds veel wantrouwen is. Men valt gemakkelijk terug in oud gedrag van afschuiven en stelling kiezen op momenten dat de druk toeneemt."*

*Adviseur: "De Alliantie had veel eerder kunnen beginnen".*

*Projectmanager Adviseur: "De meerdaagse werksessie met alle relevante partijen in de zomer van 2007 is heel belangrijk geweest. Er ontstond meer wederzijds begrip en vertrouwen bij de mensen die ook het werk moesten gaan uitvoeren. Er kwam een duidelijke schifting over wie wel en wie minder geschikt was om in alliantieverband verantwoordelijke posities te gaan innemen. Ook de rol en verantwoordelijkheid werden duidelijk, evenals welke mensen daar een goede rol bij zouden kunnen gaan spelen."*

#### 5.4 Welke veranderingen bracht de Alliantie teweeg?

De belangrijkste veranderingen in het project betroffen:

- Een andere mentaliteit: samen de problemen oplossen,
- Een andere sturing: verder vooruit kijken en oplossingen zoeken om problemen te voorkomen,
- Een andere rolverdeling en daarmee samenhangend wijzigingen in de bezetting.

Maar niet iedereen merkte evenveel van de Alliantie, zoals uit enkele van de volgende meningen blijkt.

#### Meningen

*Programmamanager: "Er is maar een klein deel van het projectbureau Bodem binnen het alliantieteam gezet. De alliantie-manager is een extern ingehuurde persoon, dat is geen gelukkige keuze omdat het intern opbouwen van kennis en ervaring zo niet lukt. Het is een pragmatische keuze geweest. Het is vaak lastig om ambtenaren binnen een dergelijke constructie te laten functioneren. Ze zitten te veel vast, opgesloten in een groot systeem, massief ingebed in een rigide organisatie. Dit zal ook een probleem zijn bij een project als de Zuid-As. De projectdirecteur valt direct onder de verantwoordelijkheid van de betreffende wethouder en moet dan ambtenaren vanuit IBA, OGA etcetera in zijn projectteam krijgen. Hoe zijn deze aan te sturen?"*

*Directievoerder: "Toen ik bij de Alliantie werd gevraagd, mocht ik zelf mijn team uitkiezen. Dat was een groot voordeel."*

*Adviseur: "De invulling van mijn rol is veranderd. Uiteindelijk is de Alliantie gevormd en werd de kantoorruimte op het Montessori College Oost gesloten (daar was de ontwerpgroep gehuisvest). De mensen die over waren gingen in de keet werken."*

*Mijn bemoeienis werd minder omdat;*

- *het ontwerpwerk vrijwel was afgerond,*
- *de huisvesting nu in de keet werd geconcentreerd, waar onze directievoerder de leiding over had,*
- *de alliantiemanager dichter op het operationele werk kwam te zitten en dat ook coördineerde.*

*Ik heb telefonisch één keer per week contact met onze directievoerder. Ik ben nog steeds op de hoogte van wat er gebeurt, wie er ziek zwak of misselijk is, maar ik hoor het wel op afstand. We bellen elkaar regelmatig, ik ben zijn back-up en sparring-partner geworden in de Alliantie.*

*Ik ging van veertig naar twee uur per week. Voor mij veranderde er heel veel: ik kreeg meer managementtaken op afstand in plaats van direct betrokken inhoudelijke taken. Voor mensen in de keet waren er minder grote veranderingen: de handelingen die worden verwacht waren niet veel anders. Organisatorisch was het wel wat anders, vanwege de gewijzigde contract- en samenwerkingsvorm."*

*Aannemer: "Het belangrijkste effect van de Alliantie is dat mensen zoals ik dingen gingen doen die we voorheen niet*

*deden. Als ik bijvoorbeeld een probleem zie, bespreek ik dat niet alleen met degene met wie ik het moet bespreken, maar ook met de degene van wie ik weet dat hij er later mee te maken krijgt. Een Alliantie stimuleert en legaliseert dat gedrag. De conventionele organisatie- en contractvorm houdt dat juist tegen."*

*"We hebben laten zien dat samenwerking in deze vorm veel meerwaarde biedt voor de opdrachtgever en meer zekerheid voor ons als aannemer. Het totale proces is veel beter onder controle en daarmee is iedereen gediend. De grote meerwaarde van deze alliantie zit in de winst bij de opdrachtgever: minder faalkosten en realisatie binnen planning."*

#### Meningen van de werkvloer:

- *Het is nu beter geadmistreerd. Er zijn minder meerwerken. Bestekken worden samen gemaakt.*
- *In het MT worden besluiten nu sneller genomen.*
- *Je hoort meer. Je weet nu bij wie je moet zijn.*
- *Ik heb er niet veel van gemerkt. Wel zie ik heel ander personeel.*
- *Ik heb moeten zoeken naar mijn rol, maar het is erg prettig dat ik nu naar de aannemer kan lopen om iets door te spreken en dan niet te horen dat hij er niets van weet omdat*

*hij er nog geen opdracht voor heeft gekregen.”*

- *We hebben nu een bouwprocesmanager die zich er helemaal op richt dat het proces gesmeerd loopt. Dat kun je natuurlijk ook zonder Alliantie doen.*
- *Er zijn meer mensen voor de uitvoering. Er waren tijden dat er meer mensen in de keet zaten dan in de put aan het werk.*
- *Vanaf januari 2008 gaan we anders met elkaar om en wordt er meer uitgesproken. Of het werk daardoor heel anders gaat, dat weet je niet van tevoren. Er zal heus wel weer gepeesd moeten worden, maar dat gaat dan in een betere sfeer.*
- *Ik merkte weinig van de Alliantie, behalve toen er plotseling vijf kranen in plaats van één in de kuip stonden en toen er andere mensen op het werk kwamen. Die nieuwe mensen keken verder vooruit, daardoor hadden we later bijvoorbeeld minder bufferbakoverstromingen.*
- *Ons is weinig uitleg gegeven over het wat en waarom van de Alliantie.*
- *Volgens mij is de Alliantie meer een financieel verhaal.*
- *Het is een kip-ei-verhaal. Mij is niet duidelijk of de Alliantie voor verbetering heeft gezorgd of dat iedereen het beu was om nog langer te treuzelen. Was er eerst de Alliantie en toen een betere mentaliteit of omgekeerd?*

**Aannemer:** *“Wat bij mij blijft hangen is het contrast tussen de hallelujastemming bij degenen die de Alliantie optuigden en degenen die het uitvoerende werk deden. Daar in de put heeft men niet zo’n succesgevoel. Wij hebben zelf een spanningsveld geschapen door gedurende enige tijd te weinig mensen in te zetten terwijl we de prestatiedruk opvoerden. Dat deden we omdat we in die periode nog lang niet zeker waren dat we ons geld zouden krijgen terwijl we wel door extra inspanningen onze goede wil wilden tonen. We hebben kansen laten liggen om de uitvoerenden in het leerproces te betrekken. Toen er bijvoorbeeld vanaf de werkvloer voorstellen kwamen om het grondbalansprobleem aan te pakken, hebben we dat bovenin tegen gehouden.”*

### 5.5 Leverde deze Alliantie op wat men er van had verwacht?

Belangrijke opbrengsten van de Alliantie waren:

- Beter uitvoerbare ontwerpen;
- Minder meerwerk;
- Minder stagnatie;
- Relatief lagere totale kosten voor laatste fase;
- Minder overlast voor de omwonenden.

### Meningen

**Omwonende:** *“Er werd gewoon strikter gecontroleerd op emissies en het aantal klachten. Dit zorgde ervoor dat de overlast uiteindelijk minder werd.”*

**Adviseur:** *“Er waren minder contractuele veranderingen in het werk.”*

**Aannemer:** *“Het grootste succes van de Alliantie is in mijn ogen het realiseren van een enorme hoeveelheid werk conform planning. We hebben het in een half jaar gedaan en daar zijn we trots op. Ik ben ervan overtuigd dat we hier via de traditionele weg nooit in waren geslaagd.”*

*“In de uitvoering is er bijvoorbeeld veel stagnatie voorkomen die in de eerdere fases wel is opgetreden. In fase B stonden we een keer twee weken stil met twee heistellingen. Een complete stelling inclusief toebehoren kost circa 500 euro per uur. Een dag niks doen kost de opdrachtgever dus ongeveer 8.000 euro. Je kunt je dus voorstellen wat het betekent als we niet aan de slag kunnen, terwijl die stellingen er al wel staan. In fase B was het terrein niet op tijd functievrij. Dat heeft heel veel gekost. In*

*Fase C hebben we dit soort stagnaties kunnen voorkomen. Dit betekende directe winst (geen verlies) voor de opdrachtgever.”*

*“Ik ben erg blij met het alliantieconcept. We hebben laten zien dat samenwerking in deze vorm veel meerwaarde biedt voor de opdrachtgever en meer zekerheid voor ons als aannemer. Het totale proces is veel beter onder controle en daarmee is iedereen gediend. Voor ons is een positief financieel resultaat een voorwaarde, dat is ons bestaansrecht. Ik denk dat we dat ook in de traditionele vorm wel gehaald zouden hebben. De grote meerwaarde van deze alliantie zit mijns inzien in de winst bij de opdrachtgever (minder faalkosten en realisatie binnen planning). We hebben aangetoond dat een goede samenwerking tussen partijen veel kan opleveren en we hebben een prachtige referentie die we aan de buitenwereld kunnen tonen.”*

*“Een negatief aspect is dat de mensen langdurig onder grote druk hebben gestaan. Dit is vooral gebeurd tijdens de Alliantie. Ik heb onderschat hoeveel werk en energie van onze mensen is gevraagd: weekenden werken, om zes uur ’s ochtends beginnen en om negen uur ’s avonds naar huis. Veel discussie, veel onduidelijkheid en veel spanningen.”*



## 6



## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

**In dit hoofdstuk vatten we belangrijkste ervaringen, belevingen en leerpunten uit de Leergeschiedenis sanering Oostergasfabriek samen. Hierna volgen de conclusies en doen we onze aanbevelingen voor toekomstige bodemsaneringsprojecten. Deze conclusies en aanbevelingen hebben hoofdzakelijk betrekking op de aanpak en organisatie van een dergelijk project.**

### 6.1 Samenvatting

Het project sanering Oostergasfabrieksterrein heeft een relatief lange ontstaansgeschiedenis. Tijdens deze periode hebben allerlei ambities, heroverwegingen, inschattingen en ontwikkelingen een rol gespeeld. De saneringsvisie en -strategie zijn gaandeweg -als een breiwerk met onvolledig patroon- ontstaan. Ervaringen in voorgaande saneringsprojecten -Westergasfabriek en Diemerzeedijk- hebben invloed gehad op de wijze waarop dit project is ontworpen. Uiteindelijk is gekozen voor een bronverwij-

deringsstrategie in plaats van een isolatiestrategie. Bij de uitvoering van de sanering kwamen verschillende partijen bij elkaar, alle met een eigen visie op en belang bij het project. Bij de aanpak en organisatie van het project ging men ervan uit dat deze verschillende visies en belangen eenduidig en harmonieus gekoppeld konden worden aan de centrale opgave: het verwijderen van de vervuiling van het Oostergasfabrieksterrein volgens de gekozen strategie. Daarmee werd de essentie van het project vooral een technische kwestie: 'Waar zit de vervuiling en hoe kunnen we die het beste verwijderen?'. Aanpak en organisatie werden daarop toegespitst. Het project werd op conventionele wijze georganiseerd en aanbesteed. Men nam aan dat de milieuhygiënische scope van het project voldoende juist was om daar zo strak mogelijk aan vast te houden teneinde de saneringskosten te kunnen beheersen. Deze aanname bleek onjuist om de volgende redenen:

- De oorspronkelijk bepaalde milieuhygiënische scope



bleek niet optimaal in het licht van de werkelijke verspreiding van de vervuiling,

- De saneringsstrategie bleek niet optimaal in relatie tot de saneringsdoelstelling,
- De invloed van de herontwikkeling van het terrein op de aanpak van de sanering bleek groter dan voorzien,
- De directe overlast van de sanering voor de omwonenden bleek groter dan voorzien.

Verwachtingen omtrent de voortgang van het werk werden bij lange na niet gerealiseerd. Dit ondanks het feit dat men in de uitvoering heeft getracht om de onvoorziene problemen met nieuwe oplossingen het hoofd te bieden. Niet alleen de doorlooptijd nam toe, ook de kosten werden hoger. Het gevolg hiervan was dat de betrokken partijen hun eigen belangen in gevaar gebracht zagen. De eenheid in opvattingen en de gezamenlijkheid in optreden die oorspronkelijk werden verondersteld aanwezig te zijn in dit project verbrokkelden gaandeweg. Partijen gingen zich steeds defensiever gedragen ten opzichte van elkaar. Het onderlinge vertrouwen nam af, de communicatie werd onduidelijker en de besluitvor-

ming trager. Het gezamenlijk oplossingsvermogen nam af terwijl de *'stopping power'* van elk der partijen steeds groter leek te worden. Gaandeweg werd duidelijk dat in dit project geen enkele partij over voldoende kennis, ervaring en middelen beschikte om eenzijdig te bepalen wat er moest gebeuren.

Het project raakte in een impasse en kwam daar pas weer uit toen de betrokken partijen zich realiseerden dat ze elkaar nodig hadden om de klus te klaren. Hun eigen belang (het voorkomen van nog meer schade) was het best gediend met een focus op het gezamenlijke belang: het binnen afzienbare tijd en tegen redelijke kosten opleveren van een gesaneerd en voor herontwikkeling bruikbaar terrein. De nieuwe projectleider en latere alliantiepartner heeft in dit proces het voortouw genomen. Hij zag in dat het project leed aan een verkeerde uitgangsvisie en als gevolg daarvan een gebrek aan onderling vertrouwen. Bijtjds wist hij bij de andere betrokken partijen steun te verwerven van een aantal sleutelspelers. Alle betrokkenen waren bereid te investeren in de onderlinge verhoudingen en in een andere aanpak en organisatie van het project.

Verbetering van onderlinge verhoudingen ontstond onder meer door strategisch overleg te scheiden van tactisch en operationeel overleg, door reflectiemomenten in te lassen, door derden om advies te vragen en door voorbeeldgedrag. De andere aanpak en organisatie werden onder meer gekenmerkt door meer sturing op doelen in plaats van op een gefixeerde of bevroren scope, door beheersing op basis van processen in plaats van op incidenten, door een focus op globale in plaats van detailrisico's, en door meer inbreng van de aannemer bij ontwerp en voorbereiding.

Het ontwikkelen en implementeren van deze nieuwe aanpak en organisatie vergde nogal wat tijd. Ten eerste omdat men allerlei risico's die bij aanvang niet waren onderkend en onderzocht, alsnog moest onderzoeken (het project moest als het ware herontdekt worden). Ten tweede omdat de betrokken personen hun oude gedrag moesten verruilen voor nieuw gedrag. Ten derde omdat voor de koersherziening steun en toestemming van het bevoegd gezag verworven moest worden.



Boorankersinstallatie in bedrijf



## 6.2 Conclusies en aanbevelingen

- **De mensen maken het project, maar dan wel samen.** Het eerste deel van deze uitspraak is de meest geuite tijdens alle gesprekken en interviews; het tweede deel is een toevoeging van de schrijvers. De manier waarop mensen in een project de onderlinge samenwerking ervaren, vooral die met hun directe tegenspelers, heeft grote invloed op hun motivatie en plezier in het werk. Teamwork is essentieel. Teamwork betekent hier in het bijzonder: elkaar versterken in het gevoel 'We doen dit samen' en 'Ik begrijp jou en jij mij, ook al kom je van een andere planeet'. De vrijwel dagelijks voorkomende tegenslagen en teleurstellingen vormen een bedreiging voor dit gevoel. Deze worden evenzeer intern als extern (bijvoorbeeld door een niet aflatende stroom klachten van omwonenden) veroorzaakt.

*vergaderen heeft bijvoorbeeld alleen zin als gezamenlijke competentie; het heeft geen zin als één persoon er goed in is en de rest niet).*



*Bij het vormen van een projectorganisatie is het noodzakelijk om vroegtijdig (en daarna met regelmaat) te investeren in:*

- afstemming van wederzijdse rolopvattingen,
- oplossen van wederzijdse ergernissen,
- individuele en gezamenlijke competenties (efficiënt



*Uitgaanscentrum in voormalige koolgasstokerij*

- **Een gefixeerde scope voor een grootstedelijke grondsanering is een illusie.**

Een grondsanering als die van het Oostergasfabrieksterrein is onderhevig aan een proces van voortschrijdend inzicht. Ten eerste omdat de scope noodgedwongen ten dele is gebaseerd op veronderstellingen omtrent de werkelijke verspreiding van de vervuiling en de ernst daarvan gezien het beoogde hergebruik van de grond. Ten tweede omdat het beoogde hergebruik, in een stedelijk gebied als het onderhavige, tijdens de ontwikkeling van het plan niet gefixeerd kan worden. Ten derde omdat een grondsanering zeer kostbaar is en vanuit geheel verschillende bronnen gefinancierd moet worden. De "eigenaren" van deze financieringsbronnen zijn gebonden aan hun eigen beleid. Dit beleid kan wijzigen tijdens de looptijd van planontwikkeling, voorbereiding en uitvoering. Ten vierde omdat de strategische scope, die bepalend is voor het succes van het project, veel breder is dan de operationele scope (dit punt wordt hieronder nader toegelicht).

*De operationele scope van een grondsanering moet, zelfs tijdens de uitvoering, gewijzigd kunnen worden.*

- **Het streven om een project te sturen en te beheersen op basis van een fixed scope leidt tot vernauwing van het strategisch denken en daarmee tot gefixeerde (inflexibele) gedragspatronen bij de betrokken partijen.**

In dit project stuurde men in eerste instantie op een operationele scope. Een strategische scope is breder. Deze omvat bijvoorbeeld ook de doelstelling om voldoende draagvlak voor de uitvoering van het project in haar directe omgeving te bewerkstelligen. Nadat bleek dat de gekozen saneringsstrategie niet uitvoerbaar was binnen de gestelde randvoorwaarden en de werkelijk aangetroffen omstandigheden, onderzocht en toetste men alternatieve strategieën. Dit roept de vraag op of een dergelijke strategische analyse niet eerder had kunnen en moeten plaatsvinden.

*In vergelijkbare situaties dient een contingency strategie gehanteerd te worden. Dit houdt tenminste in dat er meerdere buffers (in tijd, geld, kwaliteit en organisatie) rondom het project worden geplaatst. Bij voorkeur houdt dit eveneens in dat een terugval strategie wordt ontwikkeld en bijgehouden tijdens het verloop van het project.*

- **Dienen de bodemsanering en de herontwikkeling van het gebied in één projectorganisatie geïntegreerd te worden?**

In dit project waren beide projectorganisaties gescheiden. Enerzijds heeft dit voordeel dat elk zich kan concentreren op de eigen opgave. Aangezien de een niet zonder de ander kan dwingt dit beide organisaties om goed na te denken over de wederzijdse afhankelijkheden en om in het hanteren van die afhankelijkheden een zakelijk standpunt in te nemen. De synergie tussen beide projecten wordt dan expliciet gemaakt en men zal minder snel geneigd zijn om compromissen te sluiten die de synergie teniet doen. In dit project zocht en vond men bijvoorbeeld synergie in het zoeken naar een fasering die voor beide projecten gunstig was en in het bedenken van gezamenlijke oplossingen voor het grondbalans vraagstuk. Anderzijds is het zo dat dergelijke projecten ook een gezamenlijke opgave hebben. Die gezamenlijke opgave kan technisch van aard zijn, maar ook commercieel of politiek. In dit project zat een gezamenlijke opgave om het draagvlak voor sanering en herontwikkeling richting de omwonenden goed te managen. Dit project maakte gebruik van een stuur-

groep om deze gezamenlijke opgaven in goede banen te leiden. De mate waarin de stuurgroep dat kon doen hing af van de professionaliteit en de onderlinge verstandhouding van de projectmanagers. De ervaringen in dit project wijzen erop dat deze condities voldoende aanwezig waren.

*Onze conclusie is dat Integratie van bodemsanering en herontwikkeling niet in één projectorganisatie niet noodzakelijk is, mits men de wederzijdse afhankelijkheden tijdig concreet maakt, op zakelijke wijze invult en de gezamenlijke opgaven volgens een gezamenlijke strategie aanpakt.*



*Ontgraven en afdekken grond fase B*



- **Een impasse in een project heeft meerdere, onderling samenhangende oorzaken.**

De impasse in het project Oostergasfabriek ontstond in eerste instantie door de samenhang tussen drie factoren:

1. een fixed scope-fixed price strategie,
2. feitelijke afwijkingen van de scope,
3. stilleggingen als gevolg van publiek protest en politieke ingrepen.

Deze primaire impasse en de daaruit voortvloeiende externe druk leidden tot stress in de onderlinge verhoudingen. Onenigheid over de juistheid en aanvaardbaarheid van de scopeaanpassingen en partijgebonden voorzichtigheid (defensief gedrag) bij het oplossen van de ontstane problemen versterkten deze stress. Geen van deze factoren is uniek. Zij allen kunnen zich manifesteren in soortgelijke projecten.

*De mogelijkheid van het ontstaan van een impasse dient bij de (strategische) planvorming serieus te worden beschouwd. Het onderkennen van de samenhang van factoren (beïnvloedende krachten) in geheel verschillende aspecten van het project is daarbij cruciaal.*

- **Een time-out en de beschikbaarheid van wisselers zijn niet alleen voor sporters een goede zaak.**

De impasse werd mede doorbroken doordat er in de projectleiding een wisseling van de wacht plaatsvond. De nieuwe projectleider zag en nam de kans om een time-out in te lassen. Positief kritische reflectie en het raadplegen van experts speelden daarbij een rol. Zodoende werd simultaan verbetering gezocht in de onderlinge verhoudingen en in de aanscherping van kennis en inzicht in de situatie en de redenen van hun ontstaan. In teamsporten is dit een algemeen gebruik.

*Een time-out, gericht op het verkrijgen van feedback op het eigen gedrag, het benutten van elkaars ervaring en kennis en het aanpassen van de gezamenlijke strategie, dient een vast gebruik te zijn in projecten als het Oostergasfabriek project.*

- **Een constructieve confrontatie van belangen en verantwoordelijkheden kan een bron van leren en beter presteren zijn.**

Toezichthouder (DMB) en vergunninghouder (PBB) hebben verschillende, ogenschijnlijk tegenstrijdige verantwoordelijkheden ten aanzien van dit project. Als deze verantwoordelijkheden hiërarchisch ten opzichte van elkaar geplaatst worden (de een heeft meer dwangmacht dan de ander), zal de mentale ruimte om gezamenlijk oplossingen te vinden voor onvoorziene problemen -die beider verantwoordelijkheden raken- te klein worden. Het gevolg is defensief gedrag, zoals in dit project naar voren kwam. Dit defensieve gedrag leidt tot een overmatige focus op incidenten en details. De kernzaken van de vergunning raken daarbij op de achtergrond.

*Voor beide partijen, toezichthouder en vergunninghouder, geldt dat een onderzoekende en lerende houding een grotere kans biedt op het realiseren van de eigen kernverantwoordelijkheden, dan een houding waarbij elk zich richt op het inperken van de invloed of vrijheid van de ander.*



*Tussendamwand fase B*

- **De adviseur moet niet de enige zijn die over het ontwerp gaat.**

De adviseur speelde een belangrijke rol in het project. De reikwijdte van die rol gaat verder dan de kwaliteit van de door hem aangedragen oplossingen. Het verloop van het project laat zien dat indien die oplossingen, om welke reden dan ook, niet tot de gewenste resultaten leiden, de geloofwaardigheid van de adviseur in twijfel getrokken kan worden. Het gaat daarbij niet om de vakmatige competenties van de adviseur, die door niemand betwijfeld werden. Met andere woorden: het gaat niet om de vraag 'Begrijp jij je vak wel?', maar om de vraag 'Begrijp je het project, zoals wij dat beleven, wel?'. Deze vraag wordt prangender naarmate de afstand tussen adviseur en degenen die zijn oplossingen moeten accorderen of uitvoeren, groter is. Gaandeweg zijn diverse maatregelen getroffen, ook aan de zijde van de adviseur, om die afstand, ook in letterlijke zin, te verkleinen. Dat heeft grotendeels de gewenste effecten gehad.

*Bij het vormgeven van de projectorganisatie, in het bijzonder de rol en positie van de kernpartijen (opdrachtgever, adviseur, aannemer), dienen de leerprocessen van die partijen geïntegreerd*

*te worden. Het mag niet voorkomen dat een van de partijen, vanwege zijn bijzondere rol en positie, heel andere "lessons learned" destilleert uit dezelfde ontwikkelingen en gebeurtenissen.*



*Toespraak programmamanager*

- **Allianties bieden geen garantie voor superieure resultaten.**

De operationele en financiële effectiviteit van de nieuwe alliantie ten opzichte van de voorgaande organisatie- en contractvorm is zichtbaar. Dit effect kon echter niet bereikt worden zonder de symbolische en psychologische invloed van het alliantievormingsproces op houding en gedrag van de leidinggevenden in het project.

*Tijdens de vorming van een alliantie dienen alle leidende personen en partijen te investeren in het kweken van samenwerkingsrelaties die de druk van operationele tegenslagen, cultuurverschillen, extern verzet, toenemende prestatiedruk, etcetera kunnen weerstaan.*

- **Als je niet weet waar je bent en hoe je daar gekomen bent, kun je niet weten waar je naartoe gaat (vrij naar "Alice in Wonderland").**

Tijdens de impasse hebben veel leidinggevenden en medewerkers in woord en daad getoond dat zij hart voor de zaak hadden. Door zich onder andere niet neer te leggen bij de ontstane omstandigheden maar door te zoeken naar concrete oplossingen. Dat is vanzelfsprekend een goede zaak. Maar niet alle goede zaken hebben uitsluitend goede gevolgen. Een averechts gevolg van deze 'can do'-geest kan zijn dat er op ruime schaal wordt geïmproviseerd waardoor het overzicht over het geheel en het inzicht in de feitelijke situatie verloren gaat. Dat is des te meer het geval indien de administratieve processen ook onderhevig worden aan improvisatie.

*Het ondersteunende proces, beginnend met het opnemen van de stand van zaken, wordt achtereenvolgens gevolgd door het vaststellen van afwijkingen van het plan, het prognosticeren van gevolgen van de afwijkingen, en het vooruitsturen op een beperking van de afwijkingen. De betrouwbaarheid van dit proces is cruciaal in projecten waar meerdere partijen simultaan invloed hebben op het ontwerp en de uitvoering.*



- **“Een grotere gezamenlijke risicopot betekent niet dat een alliantie sterker is”.**  
Het scheppen van een gezamenlijke risicopot is een voorwaarde voor het bouwen van een alliantie. Zonder zo'n gezamenlijke risicopot is de kans op opportunistisch gedrag te groot. Maar de omvang van de risicopot is geen maatstaf voor de kracht van een alliantie.

*De kracht van een alliantie wordt bepaald door de mate waarin de regie over het project wordt geïntegreerd en door het karakter van de samenwerking binnen het project. Dat samenwerkingskarakter komt onder meer tot uitdrukking in: meer samen anticiperen, vaker de eigen ideeën toetsen bij de ander, problemen signaleren en problemen helpen aanpakken die formeel niet de jouwe zijn.*

- **“Een alliantie, dat is gewoon een kwestie van hoe ze daarboven de centen verdelen”.**  
Medewerkers op de werkvloer horen van alles over de verwickelingen die op 'boven' spelen. Je zit in zo'n project op elkaars lip. Niettemin is het concrete werk en de voortgang daarin voor hen maatgevend voor hun beeld van het project. Nadat de Alliantie was gevormd, liep het werk niet meteen beter. In sommige gevallen was er zelfs een terugslag. Voor mensen op de werkvloer is dat niet zo eenvoudig te rijmen. Tijdens de interviews en gesprekken kun je hier en daar een licht cynisme waarnemen: 'Is dat alles?'

*Bij het vormen van een projectorganisatie (al dan niet in de vorm van een alliantie) is het van belang om op alle mogelijke manieren duidelijk te maken wat de relatie is tussen 'boven' en 'onder'.*

- **Procesmatig denken en handelen is de ontbrekende sleutel.**  
Zoals conventionele kluizen twee sleutels of een cijfercombinatie hebben, heeft een project ook twee sleutels of formules nodig om aan het rollen gebracht te worden. De ene sleutel betreft de ontwerp kant, de ander de proces kant. In de voorbereiding van dit project is relatief veel aandacht besteed aan de ontwerp kant. Dat ontwerp heeft niet alleen betrekking op het technisch ontwerp maar bijvoorbeeld ook op het ontwerp van het contract en van de projectorganisatie. De proces kant heeft betrekking op de manier van werken en samenwerken zoals mensen die gewend zijn. Denk bijvoorbeeld aan: 'Welke problemen los ik zelf op en bij welke problemen roep ik de hulp van een ander in?', of 'Wanneer ga ik een compromis zoeken en wanneer ga ik op mijn strepen staan?'. Te vaak wordt aangenomen dat de jarenlange ervaring van de managers en medewerkers in een project voldoende is om ervoor te zorgen dat men elkaars gebruikelijke manier van werken en samenwerken kent en dat men in staat is om deze naadloos op elkaar te laten aansluiten. De ervaringen in dit project laten zien dat dat niet het geval is. Vooral niet wanneer

het oorspronkelijke ontwerp wordt losgelaten. De verrassingen die men in het werk tegenkwam, noopten de leiding ertoe om veranderingen aan te brengen in het ontwerp. Tijdens het zoeken naar nieuwe oplossingen volgden de veranderingen in het ontwerp elkaar snel op. Veel mensen konden dat niet bijbenen. Dat leidde tot rolonduidelijkheid en stress.

*Ontwerpers zijn nodig om goede ontwerpen te maken, managers zijn nodig om samenwerkingsprocessen goed te laten verlopen.*



*Milieukundige begeleiding*

## Afkortingenlijst

Afkorting	Verklaring	Rol binnen het project
<b>Organisaties</b>		
DMB	Dienst Milieu en Bouwtoezicht	Bevoegd gezag wet Bodembescherming (Wbb)
OCP	Ontwikkelings Combinatie Polderweggebied	Ontwikkelaar van het grootste deel van het gebied (circa tachtig procent)
OGA	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam	Medefinancier van de sanering
PBB	Project Bureau Bodem	Namens de gemeente Amsterdam opdrachtgever van de sanering
PWG	Projectbureau PolderWegGebied	Projectbureau dat namens de gemeente Amsterdam de opdrachtgever is voor de herontwikkeling
<b>Gebouwen</b>		
MCO	Montessori College Oost	Middelbare school, gelegen ten noorden van de Polderweg
CMA	Continental Music Association	Feestzaal/jongerencentrum met oefenruimtes, voorheen meterhuis van de gasfabriek, gelegen midden op het gasfabrieksterrein

Afkorting	Verklaring	Rol binnen het project
<b>Documenten</b>		
RSP	RaamSanerings Plan	Opgesteld in 2000 door Grontmij
ISP	Integraal SaneringsPlan	Opgesteld door PBB in 2003, basis voor de Wbb-beschikking

## Colofon

### Auteurs

Lidwien Besselink  
Kees Kaptein  
Gerard Scheffrahn  
Peter Storm

### Sponsors

Projectbureau Bodem van de gemeente Amsterdam  
Heijmans  
DHV  
AT Osborne

### Met ondersteuning van

Kennis & Co

### Vormgeving

Van Lint Vormgeving, Zierikzee

### Druk

De Groot, Goudriaan

### Fotografie

DHV  
Heijmans  
PBB

Juni 2009