

Voorkom problemen in de uitvoering, zet een Bouwsupervisor aan tafel!

Anja Wanningen, Senior Projectmanager

Gemeente Amsterdam Projectmanagementbureau

Aanleiding

Amsterdam ontwikkelt zich in rap tempo. Overall in de stad wordt gebouwd en op veel plekken staan nieuwe ontwikkelingen gepland. Tegelijkertijd is de stad volop in gebruik: er wordt gewoond en gewerkt, er zijn grote hoeveelheden toeristen en al deze mensen verplaatsen zich dagelijks door de stad. In de ideale wereld bouwt elke aannemer binnen het bouwkegel en kan de stad er omheen gewoon doorfunctioneren. Maar de praktijk is weerbarstiger. Vaak wordt een deel van de openbare ruimte omgezet naar bouwterrein om ruimte te creëren voor het opstellen van een kraan of damwandstelling, laden en lossen van vrachtwagens en om de veiligheid van de gebruikers van de stad te garanderen. Dit gaat meestal ten koste van de bereikbaarheid: fietspaden worden afgesloten, OV wordt omgeleid en soms gaat een straat voor lange tijd dicht. Maar door het grote aantal gebruikers van de stad kan dit lang niet overal. Nu al zijn er projecten waarbij de keuze tussen bouwterrein en openbare ruimte leidt tot conflicten, hoogoplopende emoties, extra kosten en schadeclaims.

Met de komst van de nieuwe wetgeving op het gebied van bouwveiligheid (januari 2020) zal deze spanning tussen bouwactiviteiten en omgeving verder toenemen omdat in de wet grotere bouwveiligheidszones zijn opgenomen. Herman Groot, senior projectmanager bij het PMB denkt dat het niet bij conflicten blijft: "Als we niets doen verwacht ik dat we op een bepaald moment een punt bereiken waarop een project niet meer gerealiseerd kan worden".

De grote vraag is dan ook: wat kunnen we daar aan doen? Zijn deze conflicten oplosbaar en zo ja, hoe dan? In deze paper beschrijf ik de resultaten van mijn onderzoek naar de bouwbaarheid van projecten. Ik heb voorbeelden verzameld van projecten waar zich conflicten hebben voorgedaan of waarvan mensen uit de uitvoering verwachten dat deze zich voor gaan doen. Ik heb met diverse collega's gesproken die vanuit verschillende rollen werkzaam zijn in de planvorming en de uitvoering van bouwprojecten in Amsterdam om te analyseren waarom dit soort conflicten voorkomen en waarom we dit (nog) niet hebben opgelost. En uiteraard ben ik op zoek gegaan naar een oplossing.



Eén van de complexe uitvoeringsprojecten in de stad: Booking.com op het Oosterdokseiland. De vier bouwkransen markeren het bouwterrein, gelegen tussen belangrijke publieksfuncties zoals Nemo en het Muziekgebouw aan het IJ

Welke projecten zijn complex?

Mijn eigen ervaring zit vooral in de grote, grootstedelijke projecten en gebiedsontwikkelingen. Maar tijdens gesprekken met collega's kwam ik er al snel achter dat dit vraagstuk zich bij allerlei projecten voordoet. Het is niet uniek voor vastgoedontwikkeling, ook bij infrastructurele projecten komt het voor. En nieuw is het ook niet. Zo houden sommige collega's zich al jaren bezig met dit vraagstuk. Wel nieuw is dat het steeds vaker voorkomt. De stad wordt steeds voller, we bouwen veel op binnenstedelijke locaties, we willen dat het functioneren van de stad gewoon doorgaat en er moet ook veilig gebouwd worden. Daarentegen leiden lang niet alle projecten tot problemen in de stad. Vaak is met een beetje goede wil en slim nadenken een oplossing te vinden die zowel voor het project als de gebruikers van de stad acceptabel is. Maar in welke gevallen lukt dat niet (meer)?

Desgevraagd noemen de collega's die ik sprak een aantal projecten waar het volgens hun mis is gegaan of dreigt te gaan. Zo ontstaat er een lijst met acht projecten, van Booking.com tot herprofilering Strawinskylaan en van Ziggo Dome tot een lege kavel in het deelgebied Vivaldi in het deelgebied Zuidas. Wat zijn de overeenkomsten tussen deze projecten? Ze zijn namelijk op het eerste gezicht erg verschillend qua opdrachtgeverschap, omvang en aard (vastgoed en infrastructuur).

Toch zijn er wel degelijk vier gemeenschappelijke kenmerken, namelijk:

- Ingewikkelde ruimte
- Doorgaande routes
- Grote tijdsdruk
- Stakeholders met contacten in de politiek

Er is bij deze projecten sprake van, zoals een collega van de Omgevingsdienst het noemde, "ingewikkelde ruimte". Daarmee wordt bedoeld dat het project omgeven wordt door openbare ruimte waar sprake is van veelsoortig gebruik. Er moet heel veel op weinig vierkante meters.

Ook zijn deze projecten gelegen direct grenzend aan doorgaande routes voor voetgangers, fietsers, OV en auto. In Amsterdam noemen we dat het "hoofdnet". Bovendien is bij deze projecten om verschillende redenen sprake van een grote tijdsdruk. Soms komt dit vanuit de ontwikkelaar (die een opleverdatum heeft beloofd aan een klant), soms van een toekomstige gebruiker die zijn oude locatie reeds heeft opgegeven. Maar het kan ook komen door buurprojecten die pas kunnen starten nadat het project gereed is of dat er vanuit de politiek grote waarde wordt gehecht aan het project. Tot slot is er bij al deze projecten sprake van stakeholders in de directe omgeving die goede contacten hebben met de politiek en via de media macht uitoefenen op het proces.

Een voorbeeld: Booking.com

Het nieuwe hoofdkantoor van Booking.com is momenteel in aanbouw. Het wordt gerealiseerd aan de oostzijde van het Oosterdokseiland en vormt het slotstuk van de herontwikkeling van dit gebied. Deze ontwikkeling is gestart rond 2000 en de eerste vijf kavels zijn tussen 2003 en 2008 gerealiseerd. Toen sloeg de crisis toe, waardoor het 6e en laatste kavel onbebouwd bleef. In 2017 is gestart met een plan om ook dit laatste kavel te bebouwen. In die periode meldde Booking.com zich bij de stad Amsterdam met de mededelingen dat zij een locatie zochten voor een nieuw hoofdkantoor. Amsterdam wees Booking.com op het Oosterdokseiland, waarna ontwikkelaar BPD de onderhandeling startte. Naar verluid heeft Booking.com een harde opleverdatum afgesproken met bijbehorende boeteclausule.

Het kavel heeft een kleine voetprint maar mag volgens het bestemmingsplan uitsteken boven de weg. Onder de reeds gerealiseerde kavels ligt een tweelaagse parkeergarage. De entree van deze reeds in gebruik zijnde garage, loopt over het kavel. Terwijl op het kavel zelf die tweelaags garage nog gerealiseerd moet worden. BPD heeft UN architecten in de arm genomen om het ontwerp te laten maken. Het is een gebouw van

hoogstaande architectuur met veel unieke elementen waardoor er veel hijsbewegingen nodig zijn en veel onderdelen op het werk gerealiseerd moeten worden. Directe burens zijn het conservatorium en de OBA en op korte afstand bevinden zich een aantal andere grote publiekstrekkingen zoals NEMO, het Marineterrein, het Muziekgebouw aan het IJ en de PTA. Dit genereert grote langzaamverkeerstromen over het eiland.

Struikelpunt was vooral de doorgaande route langs het gebouw. De ontwikkelaar had in de eisen vanuit de gemeente meegekregen dat de route altijd open moest blijven. Dit had de gemeente ook met de omliggende bedrijven zo gecommuniceerd. De Omgevingsdienst eiste dat BPD met een voorstel zou komen hoe het gebouw veilig gebouwd kon worden binnen die voorwaarde. BPD heeft uiteindelijk aangegeven dat het gebouw, gezien het ontwerp, met die voorwaarde niet bouwbaar is. Om veilig te kunnen werken is daarom de route alsnog afgesloten. Dit leidde tot hevige discussie binnen de gemeente omdat eerdere beloftes aan stakeholders daarmee werden geschonden. Deze stakeholders en andere projecten in de omgeving hebben last van de afsluiting en worden daar nu door de gemeente voor gecompenseerd.

Waarom is dit een probleem?

Bij veel projecten wordt het vlak voor de start van de uitvoering ineens spannend. Dan blijkt dat de manier waarop het project gerealiseerd wordt een impact heeft op de directe omgeving. En die impact is groter dan verwacht, strijdig met eerdere afspraken en/of vraagt om dure (of duurder) ingrepen in de openbare ruimte (zoals hulpbruggen of een extra keerwand). Op dat moment komen drie partijen met elkaar in conflict: Omgevingsdienst NoordZeekanaalgebied (ODNZKG), vergunningverlener en bewaker van de veiligheid, stelt eisen aan een veilige bouw. De ontwikkelaar en aannemer geven aan wat zij nodig hebben om het project te kunnen realiseren. En het gemeentelijk projectteam probeert ODNZKG en de aannemer op één lijn te krijgen zodat het project gerealiseerd kan worden. Daarbij heeft het gemeentelijk projectteam rekening te houden met afspraken die zij hebben gemaakt met andere stakeholders, zoals naastgelegen projecten, bewoners en gebruikers.

Het verschil tussen 'gewone' projecten en projecten die voldoen aan bovengenoemde vier kenmerken is dat in het laatste geval elke oplossing echt pijn doet bij de gemeente: het kost veel tijd en geld. Maar het kost ook veel energie. Het doet iets met de motivatie van mensen, want de spanningen en irritaties tussen collega's onderling lopen op en ambtenaren worden door de politiek aangesproken omdat het niet snel genoeg gaat. Stakeholders zijn ontevreden en eerder gemaakte afspraken worden niet nagekomen. Vaak moet er uiteindelijk worden gekozen tussen bereikbaarheid en veiligheid, wat leidt tot druk vanuit het gemeentelijk projectteam en de ontwikkelaars richting de ODNZKG om concessies te doen aan de veiligheid. En uiteindelijk is iedereen ontevreden met het proces en maar een enkeling tevreden met de manier waarop het project gerealiseerd wordt. Als wordt vastgehouden aan veiligheid, gaat dit ten koste van de bereikbaarheid. Of de hinder en overlast neemt fors toe, bijvoorbeeld omdat er 's nachts of in het weekend gewerkt wordt.

De emoties die hierbij opspelen, zijn voor een aanzienlijk deel frustraties. Als er eerder was nagedacht over de uitvoering, waren de problemen minder groot en minder ingewikkeld geweest, aldus de vaste overtuiging van vrijwel iedereen die ik heb gesproken. Als in een eerder stadium van het project wordt nagedacht over de wijze van realisatie en gebleken is dat het echt niet anders kan, dan vinden collega's de concessies die uiteindelijk moeten worden gedaan in bereikbaarheid, leefbaarheid en ook financieel bovendien makkelijker te accepteren en ook (veel) beter te verantwoorden aan politiek, stakeholders en ook naar zichzelf. Kortom, die emoties raken aan de kernwaarden waar wij als overheid voor staan: een betrouwbare overheid, op een goede manier uitgeven van belastinggeld en uitgaven kunnen verantwoorden.

Eerder ingrijpen in proces, wat houdt ons tegen?

Senior bouwinspecteur André Brons van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) pleit al 30 jaar voor eerder ingrijpen in het voortraject van projecten: "Hoe verder het ontwerp vordert, hoe minder ruimte er is om oplossingen te bedenken." Een ontwerpproces gedeeltelijk overdoen is kostbaar, net als kort voor de uitvoering constateren dat je eigenlijk op een andere manier moet heien en een andere stelling had moeten bestellen. Eerder ingrijpen is vaak goedkoper: er zijn nog meerdere oplossingen mogelijk en het ontwerp kan nog relatief eenvoudig worden aangepast. Maar waarom doen we dat niet?

Als we kijken naar het proces van gebiedsontwikkeling (zie Bijlage 3 voor een uitgebreidere beschrijving), valt er zo op het eerste gezicht weinig aan te merken. De ruime ervaring met gebiedsontwikkeling is in Amsterdam vertaald naar een geordend proces (Plaberum¹) waaraan deskundige mensen werken in multidisciplinaire teams. De uitvoering (in de vorm van een projectleider IB) zit al aan tafel als de eerste kaders worden gevormd in het Stedenbouwkundig Plan. De procedure laat bovendien voldoende ruimte voor maatwerk: er is in elke fase ruimte om experts in te huren, adviezen in te winnen of aanvullend onderzoek te doen. Bij de tender van de kavels uit het Stedenbouwkundig Plan wordt aandacht besteed aan de locatie waar gebouwd moet worden: bouwroutes en bouwruimte worden voorgeschreven en er worden eisen gesteld ten aanzien van het voorkomen van hinder en overlast. Dit neemt de ontwikkelaar mee in zijn inschrijving waar hij vervolgens door middel van een overeenkomst zich aan committeert.

Maar er is meer dan er op het eerste gezicht zichtbaar is. In het proces zitten een aantal mechanismen die er voor zorgen dat de manier waarop projecten worden gebouwd beperkt of niet aan bod komt.

- We willen het beste voor de stad (maar wat is dat?)

Een sterke overtuiging die in diverse interviews naar voren kwam is dat wij als ambtenaren het beste voor Amsterdam willen. Ons doel is de stad beter en mooier maken, en liefst zonder dat de stad daar veel last van heeft. Zo is stedenbouw van een hoog niveau in Amsterdam. Rooilijnen, zichtlijnen, hoogteaccenten en architectuur zijn belangrijk en tellen zwaar mee. Bij veel gebiedsontwikkelingen is een Supervisor betrokken. Deze vervangt Welstand en adviseert en beoordeelt de plannen in verschillende stadia van het project. Zowel in het gemeentelijke traject, bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan, als bij het traject met de ontwikkelaar, die verplicht langskomt voor advies met zijn VO en DO. De keuzes die gemaakt worden in stedenbouw en architectuur hebben hun weerslag op de uitvoering, maar die werelden komen niet bij elkaar. De keuze om een rooilijn van een hoog gebouw pal naast een doorgaande weg te leggen bijvoorbeeld, zegt meteen iets over de wijze waarop het gebouw wel of niet gebouwd kan worden, maar dat laatste speelt geen enkele rol in de afweging.

Ook de grondopbrengsten zijn belangrijk voor de stad. Door verevening maken opbrengsten in het ene project, andere, minder rendabele, projecten mogelijk, zoals een nieuwe bibliotheek, een fietsbrug of sociale woningbouw. Omdat extra eisen in een bouwveloppe kunnen leiden tot lagere grondinkomsten wordt hier streng op gelet en terughoudend mee omgegaan. Gek genoeg krijgen de totale kosten van het project minder aandacht. De kosten voor de uitvoering worden tijdens de planvorming wel geraamd, maar daarbij wordt zelden rekening gehouden met maatregelen die nodig zijn het project te realiseren en de omgeving door te laten draaien. Deze extra kosten komen pas vlak voor de uitvoering in beeld als ze vrijwel onvermijdelijk zijn. Er wordt zelden tot nooit vooraf een afweging gemaakt om iets in de planvorming anders te doen ten gunste kostenbesparende maatregelen in de uitvoering.

¹ Het Plaberum (PLan en BEsluitvorming RUimtelijke Maatregelen) is een bestuurlijk vastgestelde procesbeschrijving voor ruimtelijke projecten met een gemeentelijke grondexploitatie.

Tijdens de uitvoering moet de stad functioneren. Maar we willen heel veel, het liefst houden we alle routes in stand, werkt de aannemer op een zo'n klein mogelijke bouwplaats en komen er zo min mogelijk vrachtwagens naar het bouwterrein. Bij sommige projecten gaan we zover, dat aannemers zelf aangeven dat het project binnen de gestelde kaders niet te realiseren is. Dit speelde bijvoorbeeld rond het Amstelstation waar het bus en tramstation opnieuw is ingericht en een nieuwe fietsparkeergarage is gerealiseerd. Voor een deel van het werk was vooraf gesteld dat alle verkeersstromen doorgang moesten hebben tijdens de werkzaamheden. Tijdens de dialoofase voor deze deelopdracht kwamen er verschillende reacties van de beoogde aannemers. Zij vonden het deelproject op deze manier volstrekt onuitvoerbaar. Door deze reacties had de projectorganisatie een sterk argument om het gesprek aan te gaan met de vervoerders, stakeholders en Stadsregie. Uiteindelijk kwam er toch toestemming om een deel van de openbare ruimte af te sluiten tijdens de uitvoering.

Stadsregie is overigens een bijzondere partij in het spel van de projecten. Zij hebben de bestuurlijke opdracht om de stad bereikbaar te houden. Door middel van coördinatie en regie (afgeven van tijdvakken) stuurt Stadsregie sterk op de mate waarin bouwprojecten wel of niet hoofdroutes mag afsluiten. Enerzijds komt informatie over de wijze waarop een project gebouwd gaat worden eerder op tafel (één tot twee jaar voor start bouw) dan bij projecten die niet aan een hoofdroute liggen, maar keuzes worden telkens gemaakt vanuit het adagium "de stad moet door" en niet vanuit een integrale afweging wat goed is voor de stad.

Kortom, we willen heel veel en dus moeten we vaak kiezen, maar als we kiezen doen we dat met onvolledige informatie over de uitvoering. We *denken* dat we het beste kiezen voor de stad, maar pas vlak voor de uitvoering komen we erachter of dat klopt of niet.

- We hechten aan een goede relatie

Een tweede punt dat in de gesprekken naar voren kwam, is het belang van een goede relatie. Woorden als 'geven en nemen', 'je wilt allemaal dat het project slaagt' alsmede de notie dat samenwerkingsverbanden vaak jaren duren, worden vaak genoemd. Dat leidt er toe dat er veel geïnvesteerd wordt in de relaties. Zo wordt veel tijd geïnvesteerd in de relatie met de ontwikkelaar en toekomstig gebruiker, met wie samen het plantraject doorlopen wordt. Dit is intensief, soms komen projectgroepen en ontwikkelaars elke twee weken bij elkaar. Ook zijn de projectteamleden zich er van bewust dat ontwikkelaars vaak veel geld betalen voor het kavel en dat het project een forse investering is met grote financiële risico's. Bovendien hebben dit soort grote partijen (zeker als het om belangrijke eindgebruikers gaat) vaak een korte lijn met de politiek. Het projectteam is daardoor eerder geneigd het conflict te vermijden, zeker als het gaat over iets wat in de toekomst ligt (de uitvoering) en daardoor minder concreet is en minder belangrijk voelt.

Ook binnen het eigen team, dat ook vaak jaren samenwerkt, is het lastig om echt kritisch te zijn. Projectmanagers en ontwerpers hebben bovendien een sterke focus op de functionaliteit en schoonheid van het project, vaak voorzien van mooie "artist impressions". De projectleider IB heeft vaak een "we lossen het wel op" mentaliteit, waardoor andere collega's de urgentie van problemen die zich kunnen voordoen in de uitvoering niet voelen of het makkelijker kunnen negeren. Bovendien is de hoofdtaak van de projectleider IB het bouw- en woonrijp maken van de kavels. Kennis van de manier waarop een project gebouwd wordt, is niet vanzelfsprekend aanwezig maar groeit vaak met de jaren. Het bouwen van een gebouw is immers vooral een taak van de ontwikkelaar en zijn aannemer. Deze kennis zit op dit moment vooral bij de Omgevingsdienst, die geen onderdeel uitmaken van de projectorganisatie. Zij zijn echter huiverig om te adviseren, en zich daarmee mogelijk te committeren aan een oplossing, omdat zij ook vergunningverlener zijn en een daarbij een toetsende rol hebben.

Tot slot investeren projecten de afgelopen jaren steeds meer in de relaties met stakeholders. Ook in de gebiedsontwikkeling heeft de omgevingsmanager zijn intrede gedaan. Toch zijn projectteams in hun communicatie lang niet altijd realistisch. De nadruk ligt op de afspraken die in het BLVC-kader zijn vastgelegd, zoals welke routes tijdens de bouw open blijven, en minder op de overlast die er wél is (stof, geluid etc.). Bouwen geeft nu eenmaal overlast, maar dat is nog niet het uitgangspunt in onze communicatie. Daardoor is er bij stakeholders vaak geen realistisch beeld van de hinder die een bouwplaats en het werk met zich meebrengt.

Samengevat maken de langdurige relaties die we als projectteam aangaan met elkaar, ontwikkelaars en de omgeving ons minder kritisch. We vinden het lastig om echt voet bij stuk te houden, maar scheppen ook verwachtingen richting de omgeving die we niet waarmaken. Daarmee brengen wij onszelf vaak in een lastig parket.

- Uitvoering zit niet in onze planvormingsprocedures

Hoewel de hoofdstappen vastliggen in het Plaberum is er veel ruimte voor het projectteam om het project naar eigen inzicht te organiseren. Zo wordt er binnen de gebiedsontwikkeling niet verplicht met een bepaald organisatiemodel gewerkt (zoals IPM) maar ook het tijdspad is niet strikt waardoor er ruimte is voor bijvoorbeeld extra onderzoek, langer ontwerpen of het herzien van plannen. Bijvoorbeeld als een buitengewoon mooi plan niet binnen het bestemmingsplan past. In dat opzicht is er dus ook zeker ruimte om in de planvorming uitgebreider stil te staan bij de uitvoering. Toch doen we dat weinig. In de risicoanalyses zijn vaak wel risico's in de uitvoering opgenomen, maar deze worden gezien vanuit het standpunt van de gemeente. De risico's gaan vooral over het bouw- en woonrijpmaken zoals obstakels in de ondergrond, verleggingen van kabels en leiding en de mogelijke aanwezigheid van bodemverontreiniging. Het leidt vrijwel nooit tot een discussie over de bouwbaarheid van het project en de risico's die daar mee samenhangen. Als het wél aan bod komt, komt dat doordat er toevallig iemand in het team zit met kennis van bouwmethoden en/of die ervaring heeft met dit onderwerp in voorgaande projecten.

De manier waarop een project wordt gebouwd komt dus niet vanzelfsprekend aan bod binnen onze processen, we worden er niet toe gedwongen er over na te denken en er zit geen mechanisme in de procedure die aandacht vraagt voor dit onderwerp. Of het aan bod komt of niet hangt af van de kennis en ervaring van projectteamleden.

- Plannenmakers zijn geen uitvoerders (en omgekeerd)

Amsterdam kent een lange traditie van "gebiedsontwikkeling": van de ontwikkeling van het Oostelijk Havengebied en de Zuidelijke IJ-oeveren tot IJburg, Zuidas en Houthavens. Kenmerkend voor deze projecten is dat ze een lange looptijd hebben, het duurt minimaal vijf jaar voordat er buiten gebouwd wordt omdat er eerst een stedenbouwkundig plan en een bestemmingsplan opgesteld moeten worden voordat gestart kan worden met de eerste tenders. Door de lange looptijd, zijn wisselingen in de projectorganisatie normaal en de scheidslijn ligt vaak tussen ontwerp en uitvoering. Over het algemeen zijn de mensen die betrokken zijn in de ontwerpfase van een project, niet de mensen die bij de uitvoeringsfase betrokken zijn. Veel mensen hebben bovendien een voorkeur, zij doen óf projecten in de planvorming óf in de uitvoering. Dat betekent dat de mensen in de planvorming vaak geen of weinig kennis hebben van uitvoering. Zij weten dus ook niet tegen welke problemen hun collega's in de uitvoering aanlopen.

Dit blijkt niet uniek voor de gemeente. Ook bij ontwikkelaars zitten tijdens de tender en het opstellen van het Voorlopig Ontwerp (VO) mensen aan tafel met verstand van de planvorming. De

uitvoeringskennis komt pas met de selectie van een aannemer, op zijn vroegst als het project richting Definitief Ontwerp (DO) gaat maar vaak pas na de vaststelling van het DO. Zij geven aan dat zij terughoudend zijn om bij het VO al met een aannemer te overleggen, omdat een aannemer aan tafel meteen in geld denkt en dat mede de prijs zal bepalen. Hun architect let wel op de constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid en maakbaarheid van een gebouw (dat het fysiek mogelijk is om het te bouwen), maar maakt vrijwel nooit de vertaalslag naar maakbaarheid in relatie tot de omgeving waar in het staat (is er voldoende ruimte om meerder hijsstellingen neer te zetten?). Ontwikkelaars die zelf ook aannemer zijn, zijn in dat opzicht in het voordeel omdat zij de kennis wel in huis hebben, wat weer niet wil zeggen dat de afstemming tussen de ontwikkelpoot en de aannemerspoot binnen zo'n bedrijf vanzelf gaat.

Een ontwikkelaar heeft de overigens de mogelijkheid om in het kader van Vooroverleg voor zijn bouwvergunning in gesprek te gaan met Omgevingsdienst, maar zij vinden dat lastig als zij nog geen aannemer hebben en maken daar dan ook weinig gebruik van.

Bovenstaande is niet uniek. Het heeft gelijkenissen met het spanningsveld tussen verkoop en productie die bij veel 'maakbedrijven' speelt, waarbij verkoop de mooiste producten bedenkt en aanbied en productie vervolgens maar moet zien hoe het product op een efficiënte manier gemaakt kan worden. Het spanningsveld zelf laat zich niet oplossen, maar het kan wel door de projectmanagers in balans worden gebracht mits zij kennis hebben van beide werelden. Dat is nu niet het geval.

Eerder ingrijpen, maar wanneer en hoe?

Door de mensen in de uitvoering wordt gesteld dat veel problemen die zij tegenkomen zijn op te lossen door eerder na te denken over hoe een project daadwerkelijk gebouwd wordt. In het proces waarin een project tot stand komt, komt dit echter om allerlei redenen die hierboven beschreven staan, niet vanzelf aan bod.

Maar op welk moment zou dit precies aan bod moeten komen? Hoe verder het ontwerp gevorderd is, hoe minder ruimte er is om keuzes te maken in het type fundering, de positie van kranen of vorm van de gevel (kleine of grote elementen). Wijzigingen in het ontwerp na afronding van het DO en indiening van de bouwvergunning zijn kostbaar. Oplossingen worden dan vaak gezocht in tijdelijke (hulp)constructies, zoals een containerwand, opvangconstructie of tijdelijk fietsbrug, die zelf ook weer kostbaar zijn en veel tijd kosten. In sommige gevallen is het middel erger dan de kwaal. Bij Booking.com is lang gestudeerd op een tijdelijke voet- en fietsbrug om zo een alternatieve route te creëren, maar het ontwerpen, de engineering en het bouwen zou bijna net zo lang gaan duren als de bouw van het kantoor en bovendien waren de kosten hoog.

Met een stedenbouwkundig plan worden weliswaar de eerste kaders gezet, maar dat is niet de directe oorzaak van problemen in de uitvoering. Een gebouw met een rooilijn pal aan een drukke straat kan wel degelijk gerealiseerd worden op een klein bouwterrein, maar dat vraagt wel een bepaalde bouwtechniek die beperkingen oplegt aan het ontwerp. Het meest logische moment om stil te staan bij de manier waarop een gebouw gebouwd wordt, ligt derhalve ergens in de buurt van het gereed komen van het Stedenbouwkundig Plan en het opstellen van het VO.

Zoals gezegd komt binnen de gemeente dit onderwerp niet vanzelf op de agenda allerlei redenen. Ook bij de ontwikkelaar komt het onderwerp pas later (te laat) aan bod. Je zou dus eigenlijk een haakje moeten creëren, een drempel die partijen alert maakt dat er keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op de uitvoering zonder dat er meteen beperkingen worden opgelegd die de grondprijs, de schoonheid of het programma beïnvloeden. Daarbij zal het alleen werken als het (ook) de ontwikkelaar helpt, dat er

een soort noodzaak wordt gevoeld om iets met het onderwerp te gaan doen. Bij de gemeente Rotterdam hebben zowel de gemeente als de ontwikkelaars positieve ervaringen met het kijken naar de manier van bouwen ten tijde van het VO. Bouw- en Woningtoezicht stimuleert ontwikkelaars om met hun VO langs te komen en in het kader van vooroverleg al na te denken over het bouwveiligheidsplan en daarmee over de manier waarop er gebouwd gaat worden. Rotterdam voorziet ontwikkelaars daarbij van advies en ontwikkelaars stellen dat op prijs omdat zij huivering zijn om een dergelijk advies in te winnen bij een aannemer. Het gaat in Rotterdam echter vaak om individuele gebouwen en geen gebiedsontwikkeling waarin talloze ambities gerealiseerd moeten worden zoals in Amsterdam. Bovendien is de Omgevingsdienst meer terughoudend om een advies rol te pakken.

Een haakje in het proces: de Bouwsupervisor

In de projecten kennen we als sinds jaar en dag de stedenbouwkundig /architectonische Supervisor: een onafhankelijke persoon (soms in dienst van de gemeente maar nooit rechtstreeks betrokken bij de projectontwikkeling) die adviseert over het Stedenbouwkundig Plan, meedenkt met de ontwikkelaar over de aan te stellen architect en vervolgens het VO en DO toetst aan een set van randvoorwaarden. Op die manier wordt de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit geborgd in het proces. Er zijn 'haakjes' gecreëerd in het proces, zodat er aandacht en zorg is voor de kwaliteit.

Om de bouwbaarheid van projecten eerder op de agenda te krijgen, is een vergelijkbaar haakje nodig: de Bouwsupervisor! Vergelijkbaar met de "gewone" Supervisor, is dit een onafhankelijk iemand (van de Omgevingsdienst, als zij dat willen, of iemand anders binnen de gemeente met deze kennis) die langdurig betrokken is bij de gebiedsontwikkeling en lokale kennis heeft. De Bouwsupervisor brengt advies uit aan het gemeentelijke projectteam (op het Stedenbouwkundig Plan en de tenderdocumenten) en aan de ontwikkelaar over de cruciale aspecten in het bouwproces zoals locatie van kranen, funderingsmethode, aan- en afvoer en de bijzondere onderdelen van een project zoals gebouwen met een overhang. Op dit manier kunnen zowel de gemeentelijke projectgroep als de ontwikkelaar een beter afgewogen keuze maken.

De beoordeling van het Stedenbouwkundig Plan is daarbij cruciaal. Op basis daarvan kan een inschatting worden gemaakt welke projecten complex (kunnen) worden in de uitvoering en welke niet. We hebben immers gezien dat lang niet alle projecten tot conflicten leiden en het is niet nodig om het proces voor die projecten te verzwaren. Als de Bouwsupervisor concludeert dat er sprake is van een complex project qua wijze van bouwen, kan in de tender worden opgenomen dat de ontwikkelaar verplicht zijn VO voorlegt aan de bouwsupervisor. Hij krijgt dan advies, zonder dat zij een aannemer raadplegen, en kunnen zelf bepalen of zij dit verwerken of naast zich neerleggen. De voorbeelden uit Rotterdam laten ook zien dat ontwikkelaars dergelijke adviezen over hun VO op prijs stellen. Echter, als zij dit naast zich neerleggen, zal de gemeente minder genegen zijn om mee te bewegen als het plan binnen het BLVC-kader niet realiseerbaar blijkt. Idealiter weegt het advies mee in de vergunningen (WIOR en bouwveiligheidsplan).

Voor de gemeentelijke projectgroep betekent de Bouwsupervisor dat zij de mogelijkheid hebben om de eisen die zij opnemen in de tender te laten toetsen op uitvoerbaarheid. Bovendien kan het projectteam, zich nu bewust van dit risico, verder verdiepen in de risico's van de uitvoering en daarop de ramingen bijstellen. Ook kan alvast in overleg met Stadsregie en eventueel opschalen naar het bestuur om vóóraf al te besluiten of een weg kan worden afgesloten of niet. In het geval van Booking.com had het een hoop frustraties en geld gescheeld als al bij het VO een gesprek op bestuurlijk niveau had plaatsgevonden. Met deze relatief kleine ingreep in de vorm van een Bouwsupervisor worden problemen in de uitvoering voorkomen. Het zorgt ervoor dat we ook met de nieuwe wetgeving over bouwveiligheid door kunnen met het bouwen van een mooie stad.

Bijlage 1

Over de auteur

Anja Wanningen (1975) is sinds 2000 werkzaam bij het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam. Gedurende haar carrière, waarbij ze doorgroeide naar senior projectmanager, werkte ze aan diverse grote en kleine projecten in Amsterdam waaronder de Oostelijke Handelskade, Noord/Zuidlijn, IJburg, Amstelveenlijn en Functievrijmaken Zuidasdok. Momenteel is ze werkzaam bij Zuidas en is ze met haar team verantwoordelijk voor het organiseren van het Amsterdamse Opdrachtgeverschap aan Zuidasdok. Binnen het directieteam Zuidas heeft Anja bovendien de thema's Uitvoering en Beheer in haar portefeuille.

Bovenstaande paper is gemaakt als afsluiting van het Kernprogramma 2017-2019 van Neerlands Diep. Aanleiding van de paper vormde haar eigen verwondering over het bouwrijpmaken van de hoek Strawinskylaan/Beethovenstraat. Op deze plek wordt door het WTC momenteel Tower10 gerealiseerd. In het planvormingsproces is advies gevraagd aan specialisten uit de uitvoering. Die hebben geadviseerd geen uitbreiding aan de oostzijde toe te staan, i.v.m. de aanwezige doorgaande weg, het doorgaande fietspad en de ligging van kabels en leidingen. Het uiteindelijke bouwplan voorzag toch in een forse uitbreiding aan de oostkant. In de uitvoering is dit uiteindelijk opgelost door het aanbrengen van een damwand en ruim 60 meter lange groutankers waarvoor een volledige afsluiting van het fietspad en een gedeeltelijke afsluiting van de weg noodzakelijk was.

Over het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze paper: "Op het moment dat je gevraagd wordt om een dergelijke opgave te doen, zie je in eerste instantie alleen maar bezwaren: het kost tijd, het is te groot en ingewikkeld, wie zit hier nou op te wachten etc. Maar toen ik eenmaal was begonnen met de interviews kreeg ik er steeds meer plezier in. Het is heel fijn om na te denken over zo'n vraagstuk en ik heb me echt verbaasd dat zoveel mensen bereid waren om hier uitgebreid met mij over te praten. Ook het feit dat vrijwel iedereen het probleem herkende en vindt dat hier wat mee moet gebeuren, gaf me enorm veel energie om door te gaan. Natuurlijk valt het niet mee om het verhaal vervolgens op papier te zetten. De recente ontwikkelingen bij Zuidasdok maakten dat alleen de avonduren overbleven om dit paper te schrijven en ik heb lang gevreesd dat het niet tijdig af zou komen, maar mede dankzij de stimulerende vragen van mijn begeleider, André Dorée², is het toch gelukt. Ik hoop echt dat dit bijdraagt aan een verandering binnen de gemeente Amsterdam. Qua timing komt het op een goed moment, zowel van ODNZKG als vanuit Stadsregie wordt dit onderwerp nu op de agenda gezet in verband met de gewijzigde wetgeving per januari 2020"

² André Dorée is hoogleraar Markt- & Organisdynamiek in de Bouw aan de Universiteit Twente en al vele jaren als docent betrokken bij Neerlands Diep

Bijlage 2

Geïnterviewden en sparringspartners (met grote dank voor hun tijd en inbreng!)

- Andre Brons, senior inspecteur bouwtoezicht, bouwveiligheid en tunnelveiligheid, ODNZKG
- Herman Groot, senior projectmanager Gebiedsontwikkeling Oost, PMB
- David van Traa, directeur Zuidas
- Gijs Mol, Adjunct directeur PMB
- Stephan Steltman, projectmanager Oostelijke OV-verbindingen, V&OR
- Ronald Rientjes, senior procesmanager, Rijksvastgoedbedrijf
- Frank Karssing, senior projectmanager Beethoven/RAI, PMB
- Steven Wijsman, senior projectleider, IB
- Monique Soe-Agnie, projectmanager Ravel / Vivaldi, PMB
- Geoffrey Kneppers, adviseur Kernteam Zuidasdok
- Olga van de Ven, projectmanager Oosterdokseiland, PMB
- Elian Ineke, projectmanager Amstelstation, IB
- Hans van Zijst, strategisch omgevingsmanager, Wesseling Van Zijst
- Jasper Tetteroo, senior projectleider, IB
- Yke Norg, kwartiermaker V&R GPO, Rijkswaterstaat
- Mike Coffeng, directeur, Bouwbedrijf M.J. de Nijs en Zonen
- Dick van Pijkeren, projectmanager HWBP Vecht, Waterschap Drents Overijsselse Delta
- Piet Gravesteijn, expert, BWT, Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
- Ronny Elbers, senior bouwinspecteur, BWT, Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam
- Rutger Veldhuijsen, technisch beleidsadviseur, ODNZKG

Bijlage 3

Gebiedsontwikkeling in Amsterdam: het proces

De gebiedsontwikkeling in Amsterdam doorloopt een aantal stappen. De stappen zijn vastgelegd in het zogenaamde Plaberum (Plan- en Besluitvorming Ruimtelijke Maatregelen). Hierin staat beschreven welke fasen het project doorloopt, wie in welke fase betrokken moet worden, welke adviezen moeten worden ingewonnen en welke producten en besluiten aan het bestuur moeten worden voorgelegd. De meeste projecten worden voorbereid door een multidisciplinair team onder leiding van een projectmanager. Het team bestaat uit een risicomanager/planner, iemand van grondzaken (financiën & gronduitgifte), een projectleider IB (ingenieursbureau) en een ontwerper en wordt, afhankelijk van het project, aangevuld met specialisten, bijvoorbeeld op het gebied, van water, duurzaamheid, maatschappelijk vastgoed etc.

In het planvormingstraject worden een aantal producten opgesteld waarin stap voor stap de kaders worden gevormd voor het project. De eerste kaders worden vaak gesteld in het stedenbouwkundig plan waarin op het hoofdlijnen de functies, routes en bouwvolumes worden vastgelegd. Dit stedenbouwkundig plan wordt vervolgens juridische planologisch mogelijk gemaakt door middel van een bestemmingsplan. Als het bestemmingsplan is vastgesteld, kunnen de verschillende kavels binnen het plan in de markt worden gezet. Dit gebeurt door middel van een tender per kavel. Voor de tender wordt een zogenaamde "bouwvelop" opgesteld, waarin de kaders zijn opgenomen waaraan het project moet voldoen. Dit is een lijvig document met kaders ten aanzien van o.a. het te realiseren programma, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, bouwlogistiek, grondprijzen en de grenzen van het kavel. Hierin staan ook de beperkingen voor de uitvoering vermeld, bijvoorbeeld als een weg niet afgesloten mag worden. Vaak worden deze eisen meegegeven in de vorm van een zogenaamde BLVC-kader (Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie).

De ontwikkelaar met het mooiste en beste plan binnen de bouwvelop mag het project realiseren. Hij committeert zich aan zijn plan via een bouwveloppe-overeenkomst waaraan vaak een verplichting zit om binnen een bepaalde periode een bouwvergunning te verkrijgen. In die periode maakt hij dan, in nauw overleg met de gemeente, een Voorlopig Ontwerp en Definitief Ontwerp. Pas als de bouwvergunning is verleend, wordt de grond definitief in erfpacht uitgegeven ("geleverd") aan de ontwikkelaar en kan de bouw starten. Als onderdeel van de bouwvergunning moet de aannemer van de ontwikkelaar voor de start van het werk een bouwveiligheidsplan inleveren bij de vergunningverlener. Dat is vaak het moment waarop voor de gemeente echt duidelijk wordt hoe het project gebouwd gaat worden.