

Bron: Raad  
Type document: Bijlage  
Nummer Gemeentebld: P  
Onderwerp: Rapport van de Commissie Stadhuis/Muziektheater  
Datum publicatie:--1988  
Datum Raad:29-06-1988  
Besluit Raad: conform besloten  
Opmerking: behoort bij afd. 1, nr. 1006 van 1988

Tekst:

Rapport van de Commissie Stadhuis/Muziektheater

Onderzoek van de financiële situatie rondom de bouw van het Stadhuis/Muziektheater

Rapport van de commissie van onderzoek

Aan de Gemeenteraad van Amsterdam

Amsterdam, 18 mei 1988

Ter voldoening aan haar door U op 2 september 1987 verstrekte opdracht biedt de Commissie van Onderzoek Stadhuis/Muziektheater U hierbij haar rapport met bijlagen aan.

De Commissie acht het dienstig vast te stellen dat zij met het uitbrengen van dit rapport haar taak als beëindigd beschouwt.

Ir. S. Herweijer,  
Voorzitter

(Dit rapport is integraal in het Gemeentebld opgenomen. Redactie Gemeentebld)

'...De historicus kent de afloop van bepaalde episoden in de geschiedenis. Dat is natuurlijk een voordeel, omdat hij zo weet waarop hij moet letten, wat de hoofdweg is en wat een zijspoor. Maar het is ook een nadeel. De tijdgenoten waren uiteraard niet op de hoogte van de afloop van de gebeurtenissen waarin ze waren ingekapseld. Ze namen beslissingen op grond van de feiten die ze kenden of meenden te kennen, niet op grond van voorwetenschap van het latere resultaat...'

Prof. Dr. I. Sch"ffer  
(NRC HANDELSBLAD 19 maart 1988)

## 1 Inleiding

### 1.1 Instelling, samenstelling en opdracht aan de commissie

Op 21 november 1979 keurt de gemeenteraad van Amsterdam een krediet goed van f 306 mln ten behoeve van een combinatiegebouw van stadhuis en muziektheater (Gemeentebld 1979, afdeling 2, pagina 2070). Ruim zes jaar later, op 16 april 1986 verhoogt de Raad het krediet tot f323mln (Gemeentebld 1986, afdeling 2, pagina 719) en op 2 september 1987 tot f403 mln (alle bedragen inclusief BTW), (Gemeentebld 1987, afdeling 2, pagina 1740).

In totaal een verhoging van ca f100 mln. Een overzicht van de opbouw, de financiering en de besteding van het krediet is opgenomen in bijlage 13.

De verhoging is noodzakelijk doordat er meer werk aan de aannemer is opgedragen dan bij de aanbesteding was voorzien, vertragingen en stagnaties tijdens de bouw optraden waarvoor aan de aannemer en installateurs vergoedingen betaald moesten worden en meer advies- en tekenwerk is verricht dan oorspronkelijk was begroot (Gemeentebld 1987, afdeling 1,

In de bovenvermelde f403 mln is nog geen rekening gehouden met de opgetreden loon- en prijsstijgingen, een deel van de kosten van het sinds 1984 ingeschakelde managementbureau Toornend en de verdere afwikkeling van enkele door de aannemer en installateurs ingediende extra vorderingen (Gemeentebblad 1987, afdeling 1, nr. 1099, pagina 2462).

Na voltooiing van het project zal daartoe een afsluitend krediet worden opgesteld.

Het muziektheaterdeel is opgeleverd in 1986, een jaar later dan in 1979 werd voorzien; het stadhuisdeel is gedeeltelijk reeds in gebruik en zal medio 1988 in zijn geheel worden opgeleverd, ruim twee jaar later dan was gepland.

Op 24 augustus 1987 stelt het College van Burgemeester en Wethouders aan de Raad voor een commissie van onderzoek in te stellen die twee hoofdvragen zal moeten beantwoorden:

- 1 welke factoren hebben ertoe geleid dat het beschikbare krediet is overschreden en
- 2 op welke wijze moet in de toekomst bij projecten van vergelijkbare omvang gehandeld worden?

Deze hoofdvragen zijn in het Raadsvoorstel verder toegespitst op zestien deelvragen. Het voorstel van het College is als bijlage 14 bij dit rapport opgenomen.

In de vergadering van 2 september 1987 besluit de Raad tot het instellen van deze commissie die zal bestaan uit ir. S. Herweijer, voorzitter en de leden mr. A.M. Goudsmit, prof. ir. P.K.A. Pennink en drs. A. van Stuijvenberg (Gemeentebblad 1987, afdeling 2, pagina 1741).

#### 1.2 De werkwijze van de commissie

De commissie is na haar instelling bij raadsbesluit van 2 september 1987 als volgt te werk gegaan.

De commissie heeft eerst kennis genomen van de verslagen van de Commissie van Bijstand, de Ambtelijke Begeleidingscommissie, de Bestuurlijke Kerngroep, de geheime notulen van het College van B en W - voorzover deze betrekking hadden op het project -, de verslagen van de bouw- en projectteamvergaderingen, de relevante Raadsstukken alsmede de perspublicaties over het stadhuis: muziektheater over de periode 1979-1988.

Ook werd een bezoek gebracht aan het muziektheater en het gedeeltelijk nog in aanbouw zijnde stadhuis.

De door de commissie aangetrokken secretaris van de commissie, drs. P.M.M. Valens te Amsterdam, onderzocht vervolgens de archieven van het bureau stadhuis: muziektheater en de Afdeling Ruimtelijke Ordening en Grondzaken, en verzamelde op basis hiervan voor de commissie mogelijk relevant materiaal. Mede op basis van deze informatie zijn in de maanden oktober en november 1987 oriënterende gesprekken gevoerd met vijftien bij het project betrokken personen.

Vanaf november 1987 is de bouwkundige ir. R.W.A. Leenes te Delft als medewerker aangetrokken om op basis van het archief van de Dienst Openbare Werken een overzicht van de chronologie van het project te maken en enkele specifieke documenten waaronder: het bestek, de verschillende plannings-, begrotingen, contracten en de meerwerkadministratie aan een analyse te onderwerpen.

De commissie kwam elke veertien dagen plenair bijeen om de voortgang te

bespreken, indrukken uit te wisselen en de activiteiten onderling op elkaar af te stemmen.

Gedurende de maanden december 1987 tot en met maart 1988 voerde de commissie, of ,,n of meer leden te zamen gesprekken met 38 betrokkenen waarin dieper op belangrijke besluiten of ontwikkelingen rond het project werd ingegaan. Met sommige ge<nterviewden werd meer dan ,,n gesprek gevoerd. Mede op basis van deze gesprekken werden gericht nadere stukken opgevraagd en geanalyseerd.

Een door de commissie gepland gesprek met de architect de heer Holt heeft niet meer plaats kunnen vinden door het overlijden van de heer Holt in februari 1988.

Een lijst van ge<nterviewde personen is als bijlage 1 bij dit rapport opgenomen.

De commissie wil op deze plaats gaarne haar dank en waardering uitspreken jegens alle betrokkenen die de commissie mondeling dan wel schriftelijk van informatie hebben voorzien.

### 1.3 Een opmerking van algemene aard

De commissie wenst voorafgaande aan het rapport nog een opmerking van algemene aard te maken.

De commissie kwam bij haar onderzoek tot de overtuiging dat in de beginperiode van de voorbereiding en de uitvoering van de bouw door de opdrachtgever enkele minder verstandige beslissingen zijn genomen.

De aard van de problematiek die vervolgens ontstond was zodanig dat een poging tot oplossing van het ene probleem dikwijls leidde tot het ontstaan van weer een ander probleem. De reeks van feiten, die uiteindelijk geleid heeft tot de vergaande overschrijding van het door de Raad toegestane krediet was toen nauwelijks nog te stuiten.

De leden van de commissie die elk voor zich in het besturende of uitvoerende vlak verantwoordelijkheid dragen of hebben gedragen, zijn zich er dan ook van bewust dat achteraf analyseren en concluderen heel wat anders is dan handelen en besturen gericht op een onzekere toekomst.

Op het schutblad heeft de commissie een uitspraak van de historicus prof. dr. I. Sch"ffer opgenomen.

In die context dient naar de mening van de commissie het rapport mede gelezen en beoordeeld te worden.

### 1.4 Een opmerking van juridische aard

Op deze plaats wil de commissie er op wijzen dat zij het niet als haar opdracht heeft gezien juridisch advies uit te brengen aan de gemeente; met andere woorden het rapport bevat bewust geen juridische conclusie met betrekking tot de al of niet bestaande mogelijkheden voor ,,n van de betrokken partijen jegens elkaar claims aanhangig te maken.

### 1.5 Een toelichting op de opbouw van het rapport

Het rapport is overwegend chronologisch opgebouwd.

In de hoofdstukken 2 tot en met 7 wordt het project, fase voor fase behandeld vanaf de ontwikkeling van het idee in 1979 tot de meerwerkproblematiek in 1986. Waar de commissie dit gewenst achtte heeft zij telkens direct bij de betreffende passage in het rapport haar commentaar op de beschreven feiten en gebeurtenissen weergegeven. Op deze wijze wordt reeds per hoofdstuk duidelijk welke oorzaken tot de overschrijdingen hebben geleid.

In hoofdstuk 8 wordt de rol van de Commissie van Bijstand behandeld die niet specifiek op ,,n fase in het project betrekking heeft.

In hoofdstuk 9 worden vervolgens de oorzaken, zoals deze reeds in de voorgaande delen zijn uitgewerkt, nogmaals apart samengevat. Dit hoofdstuk kan worden gezien als een antwoord op de eerste hoofdvraag die aan de commissie is gesteld.

Hoofdstuk 10 bevat het antwoord op de tweede hoofdvraag die aan de commissie is voorgelegd en behandelt de adviezen voor de toekomst bij de bouw van vergelijkbare projecten als die van het stadhuis: muziektheater.

Hoofdstuk 11 tenslotte gaat in op alle deelaspecten die door de Raad naar voren zijn gebracht en waarvan de commissie werd verzocht in haar rapportage aandacht te schenken. Voorzover de commissie van oordeel was dat het betreffende aspect voldoende in het rapport wordt uitgewerkt volstond de commissie met een enkel woord. Voor die aspecten waarbij dat niet het geval was heeft de commissie nog enkele aanvullende passages aan het aspect gewijd.

Enkele naar de mening van de commissie bijzonder relevante stukken die in het rapport worden genoemd, zijn als bijlage bij het rapport gevoegd.

De bijlagen worden gecompleteerd met een kaart van Amsterdam met de lokaties waar in de loop der jaren het stadhuis en het muziektheater geprojecteerd, c.q. gevestigd waren (bijlage 15), en een schematisch/chronologisch overzicht van de belangrijkste fasen en gebeurtenissen betreffende het project (bijlage 16).

2 De idee-ontwikkeling tot en met 21 november 1979

2.1 Een operagebouw aan de Ferdinand Bolstraat in voorbereiding

In mei 1956 gaf de gemeente Amsterdam opdracht aan architect Bijvoet om een ontwerp te maken voor een operagebouw op het Frederiksplein, het plein waar tot aan de brand in 1929 het uit steen, gietijzer en glas opgetrokken Paleis van Volksvlijt had gestaan en dat van 1936 tot 1954 als situatie diende voor de prijsvraagontwerpen voor het nieuwe stadhuis. In 1958 echter bereikten het gemeentebestuur en de directie van de Nederlandsche Bank overeenstemming over een grondruil tussen de Oude Turfmarkt, waar de bank tot dan was gevestigd, en het Frederiksplein. De bank zou naar het Frederiksplein verhuizen en de opera diende te verhuizen naar het terrein aan de Ferdinand Bolstraat, dat vrijkwam na het gereedkomen van het nieuwe RAI-complex aan het Europaplein en na de sloop van de oude RAI. Het besluit niet de opera maar de Nederlandsche Bank - als opvolger van het Paleis van Volksvlijt - op het Frederiksplein te vestigen wekte in Amsterdam hevige verontwaardiging op.

In 1959 ontving Bijvoet, nu samen met de architect Holt, een nieuwe opdracht voor een ontwerp voor een operagebouw aan de Ferdinand Bolstraat waarvoor in 1963 het eerste definitieve ontwerp gereed kwam: het eerste van vier plannen waaraan tot in 1976 gewerkt zou worden. In 1978 was er voor het operagebouw een nagenoeg aanbestedingsgereed bouwplan, waarvan alleen de technische installaties nog nader moesten worden uitgewerkt.

B en W wilde echter zonder sluitende toezeggingen van het Rijk over de financiering en de exploitatie niet tot de bouw overgaan; overigens verliep het overleg met het Rijk daarover redelijk voorspoedig, zoals blijkt uit het persbericht van 23 maart 1979 (bijlage 3). Maar binnen de gemeente en met name binnen de Raad en het College nam inmiddels het - soms heftige - verzet tegen een muziektheater in 'de Pijp' op het terrein van de oude RAI toe.

De politieke vertaling van dit verzet luidde in het programakkoord van de politieke partijen die in het College vertegenwoordigd waren in de periode 1978-1982 (PVDA, CDA, CPN, D'66 en PPR):

"...Amsterdam zet de onderhandelingen met het rijk over de realisering van een muziektheater met kracht voort, ervan uitgaande dat het muziektheater in Amsterdam dient te worden gerealiseerd. Het muziektheater wordt uitsluitend gebouwd als van het rijk garanties zijn verkregen voor de financiering van de bouw- en de exploitatiekosten. Zolang met het rijk hierover geen overeenstemming is bereikt, worden de mogelijkheden voor een andere plaats dan het terrein van de oude RAI onderzocht..."

## 2.2 Het stadhuis op het Waterlooplein in een impasse

In 1968 wint de Oostenrijkse architect Holzbauer een internationale prijsvraag voor het ontwerp van een nieuw stadhuis op het Waterlooplein en hem wordt opgedragen het plan verder uit te werken en vervolgens bestedingsgereed te maken. In 1972 is het stadhuisplan zover gereed dat met de bouw kan worden begonnen. Wegens het ontbreken van een sluitende begroting van de gemeente Amsterdam houden Gedeputeerde Staten van Noord-Holland het Raadsbesluit tot de bouw en het daarvoor verleende krediet echter voor onbepaalde tijd aan. Tussen 1972 en 1978 wordt het stadhuisontwerp nog tweemaal herzien en tenslotte opnieuw voor besteding gereed gemaakt.

In het kader van een financiële regeling tussen het Rijk en de gemeente om weer tot een sluitende begroting te komen wordt in 1977 door het kabinet Den Uyl de toezegging gedaan dat het Rijk een bijdrage ter beschikking zal stellen om de bouw van een stadhuis mogelijk te maken (Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Financiën A. de Goede en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken W. Polak d.d. 13 januari 1977). Het ligt op dat moment in de bedoeling dat de Rijksgebouwendienst de bouw van het stadhuis zal verzorgen.

In de Tweede Kamer der Staten Generaal ontstaat echter in de eerste maanden van 1979 enige onzekerheid over de besteding van de in de Rijksbegroting voor het nieuwe stadhuis gereserveerde gelden aangezien het kabinet van Agt besluit gelden van de begroting bestemd voor de Rijksgebouwendienst te gebruiken voor de financiering van een groter aantal woningwetwoningen, dan aanvankelijk was voorzien (Mondelinge behandeling Begroting V.R.O. 1979, Handelingen der Staten Generaal 1979, pagina's 3287, 3295, en 3527. Schriftelijke vragen van de leden van de Tweede Kamer, de heren Jacobse en Keja d.d. 23 februari 1979 en het antwoord van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer mr. H. E. Koning, mede namens de Minister van V.R.O. d.d. 3 april 1979). Omstreeks maart 1979 ontstaat er daarom ongerustheid in het College van B en W of de regering haar toezegging wel gestand zal doen. Als deze ongerustheid terecht zou blijken te zijn, zou de bouw van het stadhuis opnieuw vertraagd worden. Bovendien bestond er binnen de gemeente ook met betrekking tot het stadhuis op het Waterlooplein geen eenstemmigheid.

In het programmakkoord was over deze problematiek de volgende passage opgenomen:

"...De bouwkosten van het nieuwe Stadhuis mogen geen verdere druk op de Amsterdamse begroting leggen. Er wordt naar gestreefd om door het behouden en creëren van ook andere voorzieningen het Waterlooplein een centrumfunctie te laten vervullen..."

In deze politieke en financiële impasse, te weten dat er misschien wel toestemming van het Rijk zou komen voor het muziektheater aan de Ferdinand Bolstraat - wat ongetwijfeld in Amsterdam tot verzet zou leiden - en dat de Rijksbijdrage in de bouw van het stadhuis misschien wel eens naar achteren zou kunnen worden geschoven en/of minder zou zijn dan nodig om geen verdere druk op de begroting van de gemeente Amsterdam te leggen, was een creatieve oplossing broodnodig. Een van de gesprekspartners van de commissie vatte het samen als: "Tom Poes verzin een list!".

## 2.3 Een poging tot een doorbraak

Op woensdag 4 april wendt architect Holzbauer zich tot enkele leden van het College met het idee om stadhuis en muziektheater te combineren tot een gebouw op het Waterlooplein. Holzbauer heeft daarbij zijn plannen weergegeven in een schets, waaruit de haalbaarheid van het plan en de uitgangspunten die er aan ten grondslag lagen, duidelijk naar voren traden (bijlage 4). Onder andere bleek eruit dat het hier om een geheel nieuw concept ging (Gemeentebled 1979, afdeling I, notitie nr. 451, bijlage I). Op vrijdag 6 april wordt deze ideeën in het College besproken en op zaterdag 7 april met de heren Holt en Bijvoet die van de activiteiten van de heer Holzbauer niet op de hoogte waren. Na raadpleging van de voorzitters van de Raadsfracties, de Commissie voor de Kunst en de Bouwcommissie nieuw Stadhuis op maandag 9 april, wordt de schets nog diezelfde dag ingebracht in een gesprek met minister-president Van Agt nadat deze had meegedeeld dat het kabinet niet akkoord ging met de bouw van het oorspronkelijke ontwerp voor het nieuwe stadhuis, omdat het ontwerp in het licht van de bestaande energie-politiek in strijd was met het regeeringsbeleid.

Tegenover de nieuwe conceptie van een combinatiegebouw stelt de minister-president zich echter welwillend op en hij zegt toe zich over de uitwerking van het idee te zullen beraden.

Op 20 april 1979 richt het College zich tot de Raad (Gemeentebled 1979, notitie nr. 451) met het voorstel voor een gecombineerd gebouw op het Waterlooplein dat zal bestaan uit:

- "...a een Stadhuis zonder grote representatieve ruimten (energiebesparing) zonder raadzaaltoren en ten dele zonder air-conditioning doch met meer kantoorruimte dan in het oude ontwerp, en
- "...b een muziektheater, dat voldoet aan het programma van eisen, waarop het bestaande ontwerp van de architecten Bijvoet en Holt is gebaseerd.

...De totale investeringskosten van dit project worden globaal geraamd op f 350.000.000 (inclusief de essentiële openbare werken, de herziening van de ontwerpen en het maken van nieuwe tekeningen)..."

Deze raming kon inderdaad niet anders dan zeer globaal zijn omdat niets anders ter beschikking stond dan een ruwe schets. Voor een verantwoorde prijsindicatie was tenminste een redelijk uitgewerkt plan nodig. Daarvoor ontbrak echter de tijd.

Het College baseert zich bij zijn voorstel mede op een memorandum van de architect Holzbauer waarin onder meer wordt vermeld:

"...Het bestaande programma van eisen van het muziektheater is, evenals de capaciteit van de grote zaal, geheel uit het bestaande ontwerp overgenomen. Ook de afmetingen van het toneel met de naastliggende ruimten komen, evenals de technische ruimten, overeen met het bestaande ontwerp..."

"...Te verwachten is voorts dat het nieuwe ontwerp voor het kantoorgedeelte van het Stadhuis, dit in tegenstelling met het bestaande ontwerp, geen behoefte meer zal hebben aan volledige klimatisering, maar volstaan kan worden met te openen ramen en voldoende zonwering..."

In dezelfde notitie 451 van 20 april 1979 deelt het College van B en W voorts aan de Raad mee dat met de Regering in beginsel overeenstemming bestaat over de hoogte van de noodzakelijke Rijksbijdrage voor de bouw van het stadhuis, te weten minimaal f230 mln en maximaal f260 mln, prijspeil december 1978: januari 1979. Voorts was er in beginsel overeenstemming dat genoemde bedragen geïndexeerd zullen worden naar het prijspeil van het tijdstip, waarop het bedrag ter beschikking van Amsterdam zal worden gesteld.

In de Raadszitting op 25 april 1979 wordt het voorstel van B en W op 26 april om 02:15 uur voor kennisgeving aangenomen (Gemeentebled 1979,

## 2.4 De uitwerking van het idee

Op 29 mei 1979 richt de gemeentesecretaris zich tot het College met een korte notitie. Daarin wordt gesteld dat bij een start van de bouw omstreeks de jaarwisseling van 1982 en 1983 het bouwwerk eind 1988 in gebruik kan worden genomen. De gemeentesecretaris baseert zijn uitspraak op een concept-planning van de Dienst Openbare Werken\* die eveneens op 29 mei 1979 is gedateerd.

In deze notitie wordt tevens gewag gemaakt van problemen voor Ballet en Opera bij een oplevering van het muziektheater in 1988:

"...Met name worden de onderhandelingen met het Circustheater in Scheveningen problematisch geacht. Het afsluiten van een nieuw huurcontract met dit theater moet in september 1979 plaatsvinden". Het gaat hierbij blijkbaar om een vijfjaars-contract want verder wordt gesteld: "Opera en Ballet stellen zich op het standpunt dat het Muziektheater, op welke plaats en volgens welk ontwerp dan ook, in 1984 in gebruik kan en moet worden genomen..."

De gemeentesecretaris stelt voor dat:

"...op korte termijn een delegatie van Uw College ...met Opera en Ballet overleg pleegt over de consequenties van het uitstel van de totstandkoming van het Muziektheater..."

Als eerste raming van de bouwkosten wordt in de notitie een bedrag van f350 mln genoemd, waarbij wordt voorgesteld om de architecten bij hun ontwerp te laten uitgaan van f340 mln, en f10 mln vooralsnog in reserve te houden.

## 2.5 Versnelling wordt noodzakelijk geoordeeld

Op 12 juni 1979 vindt een gesprek plaats tussen de wethouder van Financiën, een vertegenwoordiger van Openbare Werken en de architecten Holzbauer, Bijvoet en Holt, waarin de wethouder uiteenzet dat versnelling van de realisatie van het project politiek gezien noodzakelijk is. De notulen vermelden als toelichting:

"...(zittingsperiode Kabinet en College, Opera moet in 1984 onderdak zijn)..."

De commissie heeft zich verdiept in de vraag waarin de politieke noodzaak tot versnelling gelegen was. Het antwoord op deze vraag was voor de commissie van groot belang omdat deze versnelling geleid heeft tot het aanvangen met de bouw van het project, terwijl de voorbereidingen daarvoor nog niet waren afgerond. Hierdoor zijn de kansen op overschrijdingen in tijd en geld aanzienlijk vergroot.

De commissie is van oordeel dat de politieke noodzaak als volgt kan worden gereconstrueerd.

\* De Dienst Openbare Werken is in feite pas in de loop van 1979 ontstaan uit een reorganisatie waarbij drie onderdelen van de Dienst der Publieke Werken werden samengevoegd. In het rapport spreekt de commissie echter uitsluitend over de Dienst Openbare Werken, ook als in feite de toenmalige Dienst der Publieke Werken is bedoeld.

Zoals hiervoor uiteengezet bestond binnen de Raad en het College slechts een wankel draagvlak voor het idee van een gecombineerd stadhuis/muziektheater op het Waterlooplein. Onder de burgerij was eveneens veel oppositie waarneembaar. In het algemeen werd in Amsterdam aan het muziektheater een hogere prioriteit toegekend dan aan een stadhuis. De toegezegde f230 mln was echter juist voor het stadhuis bestemd. Voorts werden op Rijksniveau ook steeds meer geluiden tot bezuiniging vernomen.

Het was dus van belang die toezegging zo snel mogelijk te 'verzilveren'.

Het risico was niet denkbeeldig dat opnieuw in de voor het stadhuis en het muziektheater nu al decennia durende voorbereidingstijd het project weer zou stranden hetzij om Amsterdams-politieke, hetzij om financiële redenen als nu niet snel knopen werden doorgehakt.

## 2.6 De bijdrage van de architecten

Ten tijde van de planontwikkeling in 1979 moeten door de architecten in hoog tempo beslissingen worden genomen over de onderlinge samenwerking, de rechtsverhouding met de opdrachtgever en over de juridische en financiële consequenties daarvan. Desondanks - maar het kan ook zijn omdat zij de ermee verband houdende problemen nog niet in hun volle omvang konden overzien - stellen zij zich coöperatief op tegenover de vergaande eisen van de opdrachtgever ten aanzien van tijd en geld. Zij maken er geen bezwaar tegen dat de prognose van de tijd, gemoeid met planvoorbereiding en bouw wordt teruggebracht van acht tot vijf jaar en dat de raming van de projectkosten wordt gereduceerd van f350 mln (inclusief openbare werken) tot f297 mln (exclusief openbare werken, en exclusief de inrichting van het theater).

De commissie acht het vrijwel zeker dat bij een minder coöperatieve houding van de architecten, met name wat de bouwkosten betreft, het College er niet in geslaagd zou zijn met een voorstel te komen tot het bouwen van het combinatiegebouw stadhuis:muziektheater en dat zelfs als dat gelukt zou zijn, de Raad een dergelijk voorstel verworpen zou hebben.

Immers gezien de hiervoor geciteerde teksten in het programakkoord (die in een gewestelijke vergadering van de PVDA Amsterdam kort voor het Raadsdebat nog eens bevestigd werden) zou elk bedrag hoger dan f297mln een (onaanvaardbare) 'verdere druk' op de Amsterdamse begroting leggen.

Naar de mening van de commissie kan deze opstelling van de architecten mede verklaard worden uit het feit dat het niet doorgaan van het werk ook voor hen buitengewoon teleurstellend zou zijn geweest.

Hoe het ook zij, in tegenstelling tot de Dienst Openbare Werken en later ook de Rijksgebouwendienst hebben de architecten zich toentertijd wat betreft het tijdschema en de projectkosten niet kritisch ten opzichte van de wensen van het College opgesteld.

Op 20 juni 1979 geven de architecten Bijvoet, Holt en Holzbauer in een tijdsplanning aan dat zij kans zien een zodanige opzet te realiseren dat het muziektheater op 1 januari 1985 in gebruik kan worden genomen en het totale bouwwerk op 1 januari 1986. De tijdwinst wordt gerealiseerd door de ontwerptijd sterk te verkorten, het graven van de bouwput apart en voorafgaande aan het hoofdwerk aan te besteden en in de uitvoering het muziektheaterdeel voor te trekken. Daarin worden wel enkele nadere condities aangegeven die naar het oordeel van de architecten een voorwaarde zijn voor de realisatie van de planning. Deze condities zijn opgenomen in bijlage 5. Zo wordt de planning naar de mening van de architecten slechts mogelijk geacht indien besluitvorming, controle en inspraak van de opdrachtgever rechtlijnig volgens schema verlopen:

"...dat wil zeggen dat de besluitvorming moet worden gericht naar de momenten die de architecten verlangen. Gedacht wordt hierbij aan een speciale functionaris, die deze besluitvorming en de begeleiding door Diensten en Bedrijven in de tijd bewaakt..."

De commissie heeft moeten vaststellen dat aan deze condities niet is voldaan.

## 2.7 De adviezen van de Dienst Openbare Werken en de gemeentesecretaris

In het in par.2.5 genoemde gesprek van 12 juni 1979 heeft de

vertegenwoordiger van Openbare Werken reeds uitdrukkelijk gesteld dat verkorting van de tijd gemoeid met de planvoorbereiding en bouw met twee en een half jaar slechts theoretisch en met veel risico's mogelijk was.

In een notitie van de directeur van de Dienst Openbare Werken d.d. 27 juni 1979 (bijlage 6) wordt daarenboven onder meer gesteld dat:

"...door het in de architectenplanning sterk overlappen van de voorbereiding en de uitvoering, zeker in de beginfase, de kans erg groot is dat niet altijd de werktekeningen op het door de aannemer gewenste tijdstip beschikbaar zullen zijn .... Ook ten aanzien van de geplande werkzaamheden van de adviesbureaus op werktuigbouwkundig, elektrotechnisch- en toneeltechnisch gebied, die in sterke mate moeten zijn afgestemd op de voortgang van de bouwkundige voorbereiding, meen ik te moeten opmerken dat de daarvoor beschikbare en geplande tijd uiterst kort is en dat de geringste vertraging kan leiden tot verstoring van de noodzakelijke afstemming ... N.B. In de planning is niet opgenomen de voorbereiding en uitvoering van transportinstallaties (liften e.d.), welke ingrijpen in de uitvoering van de kelder(s), inclusief fundering ... de grote overlapping in de voorbereiding en de uitvoering maken het zeer moeilijk de gewenste details en bijbehorende hoeveelheden tijdig te onderkennen ... Als gevolg hiervan zal na de besteding veelvuldig met de aannemer over meer- en minderwerk en de daarmee samenhangende consequenties in geld en tijd moeten worden onderhandeld ... De planning draagt een uiterst geforceerd karakter ... de voorgestelde werkwijze zeer hoge eisen stelt aan de kostenbewaking, daar de kans op verstoring in voorbereiding en uitvoering zeer groot is en elke verstoring financiële consequenties met zich brengt..."

In de in par.2.4 genoemde notitie van 29 mei 1979 adviseerde de gemeentesecretaris reeds het College, met verwijzing naar de conceptplanning van de Dienst Openbare Werken, uit te gaan van een tijdschema volgens hetwelk het gebouw eind 1988 in gebruik zou worden genomen bij een start van de bouwwerkzaamheden omtrent de jaarwisseling van 1982 en 1983.

Het College blijft echter vasthouden aan de datum van 1 januari 1985.

Vervolgens bepleit de gemeentesecretaris in een notitie van 29 juni 1979 om extra ruimte te reserveren voor de bestuurlijke besluitvorming en voor de inbreng van de gebruikers; de ingebruikneming van het muziektheater zou daartoe moeten worden verschoven van januari naar september 1985.

Weer echter volgt het College de door de architecten voorgestelde planning en besluit het op 6 juli 1979 definitief voor het muziektheater 1 januari 1985 als datum van ingebruikname aan te houden. Het College aanvaardt hiermee de risico's die een dergelijke snelle bouw met zich meebrengt en legt daarmee welbewust de waarschuwingen van de gemeentesecretaris en de Dienst Openbare Werken naast zich neer.

In de notitie van de gemeentesecretaris van 29 mei 1979 wordt eveneens gememoreerd dat de wens van de architecten om de speciale in paragraaf 2.6 genoemde coördinerende functionaris aan te kunnen stellen begrijpelijk wordt geacht. Met handhaving van enige ruimte voor B en W voor goedkeuring van ontwerpen en bestekken adviseert de gemeentesecretaris dat de door de architecten aan te stellen coördinerende functionaris een 'gemeentelijke pendant' moet hebben die namens B en W over de nodige bevoegdheden ter aanzien van afdelingen, diensten en bedrijven dient te beschikken.

Een dergelijke gemeentelijke functionaris is niet aangesteld.

## 2.8 De visie van de Rijksgebouwendienst

Met de Rijksgebouwendienst (RGD) worden in de loop van 1979 enkele gesprekken gevoerd waaruit het standpunt van de RGD ten aanzien van het plan blijkt.

Op 7 november 1979 vindt een bespreking plaats tussen een delegatie uit het

College en enkele vertegenwoordigers van de RGD. De commissie geeft hierbij enkele relevante passages uit het verslag van dit gesprek weer:

"...De RGD deelt mee dat de rol van de RGD een andere zal zijn dan die was gepland bij het oorspronkelijke stadhuisplan. Het gecombineerde ontwerp wordt door de gemeente gebouwd met een subsidie van het Rijk. Het Gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het ontwerp de realisatie en de financiële aspecten. Het Rijk heeft daarbij een begeleidende rol. De RGD zal toetsen met betrekking tot het voldoen aan energetische eisen, de functionaliteit van het gebouw en de kosten... De RGD zegt twijfels te hebben of het combinatiegebouw voor de gestelde 306\* miljoen kan worden gerealiseerd... Op 9 november zal nader ambtelijk overleg plaatsvinden tussen de RGD en Amsterdam over de opstelling en de onderbouwing van de kosten... De RGD stelt dat hoe minder onvolkomenheden in de bestekken voorkomen, hoe minder de kansen op meerwerk zijn... Meerwerk ten gevolge van nadere programmering door gebruikers, danwel ten gevolge van nadere adviezen (bv Brandweer) dient niet voor te komen... Geconstateerd wordt dat de door de gemeente voorgestelde gefaseerde aanbesteding die om der tijds wille (opening opera 1-1-85) is gekozen, problemen kan opleveren ten aanzien van de kostenbewaking. Met name niet volledige bestekken werken kostenverhogend... Hierbij verdient het de voorkeur de besteding van de installaties tegelijk te laten plaats vinden met de bouwkundige besteding...De RGD meent dat in de uitvoeringsfase een bouwcoördinator zeer noodzakelijk is..."

In de aangekondigde ambtelijke bespreking van 9 november wordt door de RGD het volgende naar voren gebracht:

"...De RGD meent dat het combinatieplan niet voor het uitgetrokken bedrag gebouwd kan worden, met name de m3prijs voor het muziektheatergedeelte lijkt te laag begroot... De RGD meent dat de door Amsterdam uitgetrokken 13% voor de honorering van de architecten te laag is. De praktijkervaring van de RGD gaat in de richting van 18%..."

Tenslotte wordt in ,,n van de gesprekken door de RGD een (ongedateerd) commentaar op de raming van f306 mln overhandigd waarin de volgende passages voorkomen:

\*f297 mln plus f9 mln voor de inrichting van het theater.

"...Het is onjuist om een reductie toe te passen op de uitvoeringskosten vanwege het feit dat 2gebouwen op ,,n bouwterrein worden samengevoegd. Een en ander stelt hoge eisen aan het organisatievermogen van de aannemer, te meer daar gestreefd wordt naar een zeer korte bouwtijd.

...Het is daarom niet te verklaren dat volgens de opgave van de architecten Holt en Bijvoet de kosten van het Muziektheater f70,-:m3lager liggen dan voor het Stadhuis...

...Opmerkelijk is ook dat de adviseurs voor de technische installaties niet zijn betrokken bij de samenstelling van de kostenraming van f306 mln. Gezien het belangrijke aandeel (e30%) dat zij in het geheel hebben, is dit zeker noodzakelijk..."

Aan het slot van deze notitie volgt een cijferopstelling die resulteert in een totaalbedrag van f340 mln, indien men de kosten van de telefooncentrale buiten beschouwing laat.

In het Raadsdebat van 21 november 1979 heeft het College de waarschuwingen van de Dienst Openbare Werken en de Rijksgebouwendienst niet aan de Raad kenbaar gemaakt. (Het is de commissie niet bekend of de adviezen van Openbare Werken en de Rijksgebouwendienst voor het Raadsdebat ter visie hebben gelegen).

Het College wenste blijkbaar ten koste van alles dat het combinatiegebouw stadhuis/muziektheater gebouwd werd. Om dat doel te realiseren heeft het

College verhoogde risico's genomen en waarschuwingen van bevoegde en deskundige zijden naast zich neergelegd.

De gevolgen hiervan zijn helaas niet uitgebleven.

Naar de mening van de commissie kan echter de omvang van de overschrijdingen zoals die nu bekend zijn niet alleen verklaard worden uit de besluitvorming in 1979. Na 1979 is namelijk door het College niet gehandeld op een wijze die de bij het College in 1979 bekende risico's zoveel mogelijk beperkte; tegen de hiervoor aangehaalde waarschuwingen van de Rijks- gebouwendienst in, is er na 1979 op uitgebreide schaal sprake geweest van nadere programmering door gebruikers, de aanbesteding van de installaties heeft niet gelijktijdig plaats gevonden met de bouwkundige aanbesteding en de voorgestelde bouwcoördinator is niet aangesteld.

## 2.9 Het Raadsbesluit van 21 november 1979

Het Rijk gaat na ampel beraad met de Amsterdamse voorstellen accoord in die zin dat Amsterdam een vaste bijdrage van maximaal f230 mln (prijspeil 1 januari 1979) voor het gezamenlijke project krijgt toegewezen. (Brief staatssecretaris Koning aan de gemeente Amsterdam d.d. 27 september 1979, (bijlage 7)). Voor het overige moet de gemeente de bouw uit eigen middelen financieren, en draagt zij het volledige risico van eventuele financiële tegenvallers. De bijdrage zal worden aangepast overeenkomstig de jaarlijks vast te stellen prijsindex voor bouwkosten.

Op 23 oktober 1979 richt het College zich met de definitieve voorstellen tot de Raad (Gemeentebld, nr. 1120). In dit voorstel worden de volgende uitgangspunten voor de programmering gesteld:

"...Integratie.

- Ä Een gebouw met twee functies, zodat gelijksoortige voorzieningen zo efficiënt mogelijk kunnen worden benut.
- Ä Ruimten en installaties voor huishoudelijke en technische diensten, voor zover van algemene aard, samenvoegen.
- Ä Hal-, respectievelijk foyerruimten combineren, opdat die ruimten zoveel mogelijk activiteiten kunnen herbergen. Daarbij is het echter wenselijk, met het oog op veiligheid, rekening te houden met de verschillende bedrijfstijden.
- Ä Aparte personeelsrestaurants, zo mogelijk gemeenschappelijke voorzieningen, zoals keukens, maar met dien verstande, dat naar wens de afzonderlijke restaurants kunnen worden gecombineerd...

Muziektheater.

Handhaving van de eisen zoals verwerkt in het ontwerp Bijvoet/Holt, voor zover niet in strijd met de hiervoren onder 'Integratie' genoemde uitgangspunten.

Stadhuis.

Handhaving van de eisen zoals verwerkt in het ontwerp Holzbauer, voor zover niet in strijd met de hiervoren onder 'Integratie' genoemde uitgangspunten..."

Wat betreft de kostenbewaking wordt gemeld dat de Dienst Openbare Werken de technische en financiële begeleiding zal verzorgen en dat de Rijks- gebouwendienst deze activiteiten zal controleren. Daarom zullen de eindresultaten van de verschillende fasen in het proces ter goedkeuring aan de Rijksgebouwendienst worden toegezonden.

Tijdens het debat worden de moties Ten Have en Polak aangenomen waarin wordt vastgelegd dat de uitgangspunten voor het programma van eisen voorlopig worden aanvaard, maar dat in overleg met de gemeenteraad er belanghebbenden het programma van eisen getoetst zal worden mede in samenhang met een aanvaardbare vormgeving van het gebouw (Gemeentebld afdeling 1, nr. 1233, pagina 2241).

Het College heeft naar aanleiding van het indienen van deze moties niet gewezen op de krappe planning zowel in geld als in tijd, op grond waarvan in- spraakmogelijkheden strak in de hand gehouden zouden moeten worden, conform de door de architecten gestelde voorwaarden.

Op 21 november accepteert de gemeenteraad het aanbod van het Rijk, inclusief de risico's bij eventuele tegenvallers, op basis van een begroting die uitkomt op f306\* mln. De architecten hebben reeds verklaard deze begroting een aanvaardbaar uitgangspunt te vinden. Deze verklaring is vastgelegd in een schriftelijk stuk, d.d. 9 oktober 1979, mede ondertekend door de Wethouder van Financiën, welk stuk als bijlage bij de opdracht aan de architecten d.d. 5 juni 1980 is gevoegd.

Het bedrag van f306 mln zou het mogelijk maken om zonder aantasting van de besteedbare toekomstige begrotingsruimte zowel een opera als een stadhuis te realiseren. Immers het plan vraagt van de gemeente Amsterdam slechts een investering van f20,6\*\* mln en de kapitaalslasten daarvan blijken, samen met de overige ten laste van de gemeente komende exploitatielasten van het stadhuis:muziektheater te kunnen worden gedekt uit vrijvallende uitgaven wegens het afstoten van een aantal door de gemeente tot dusver gebruikte panden en dankzij het door het Rijk overnemen van de subsidie aan de Nederlandse Operastichting. Het gebouw zou Amsterdam per saldo 'niets' kosten, mits men erin zou slagen binnen de begroting te blijven.

\*\* f297 mln plus f9 mln voor de inrichting van het theater.

\*\* Door de verkoop door de gemeente van het paleis op de Dam - het oude stadhuis - aan de Staat der Nederlanden was in 1979 een sinds 1935 geaccumuleerd stadhuisfonds beschikbaar van f36,4 mln. Zie bijlage 13.5.

3 De organisatie van het project door het architectenbureau

3.1 Het ontstaan van de maatschap Holzbauer Dam Bijvoet Holt

Toen Holzbauer - nadat hij in 1968 de internationale prijsvraag voor het stadhuis op het Waterlooplein had gewonnen - in 1969 met de uitwerking van de plannen werd belast, werd daaraan door het gemeentebestuur de voorwaarde verbonden dat hij zich terzijde zou laten staan door een goed bekend staand Nederlands bureau. Op aanraden van de toenmalige stadsbouwmeester Nielse werd dat het Rotterdamse architecten- en raadgevend ingenieursbureau DSBV (Drexhage, Sterkenburg, Bodon en Venstra), dat in Amsterdam belast was met de nieuwbouw en uitbreiding van het RAI-complex. Holzbauer werkte aldus tot 1979 met DSBV aan de plannen voor het stadhuis op het Waterlooplein.

Van 1956 tot en met 1976 werkten Bijvoet en Holt aan de plannen voor het muziektheater, eerst zoals eerder beschreven, gesitueerd op het Frederiksplein en vervolgens op het terrein van het oude RAI-complex aan de Ferdinand Bolstraat.

Het voortdurend wijzigen van de plannen en de onzekerheid of ze wel ooit zouden worden gerealiseerd, zoals reeds in hoofdstuk 2 is beschreven, moet voor de projectorganisaties van beide bureaus fnuikend zijn geweest. Het ging tenslotte om zeer grote projecten die om een uitgebreide, goed op elkaar ingespeelde projectorganisatie en bemanning vragen. Door het gebrek aan continuïteit moet het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn geweest, om zo'n bemanning te financieren en te handhaven. Voor Bijvoet en Holt gold bovendien dat de jaren gingen tellen: Bijvoet was van 1890, Holt van 1904.

Toen in november 1979 eindelijk definitief was beslist dat het combinatiegebouw stadhuis:muziektheater gebouwd zou worden door de architecten Holzbauer, Bijvoet en Holt was het vanzelfsprekend nodig daarvoor een organisatie op te zetten waarbij de drie architecten betrokken zouden zijn.

Voor het realiseren van het combinatiegebouw, dat wil zeggen het maken van een voorlopig en definitief ontwerp, het gereedmaken van de

bestedingsstukken en het voeren van de directie tijdens de bouw was een gezamenlijke projectorganisatie onontbeerlijk en moesten beide architectenbureaus een daarop afgestemde samenwerkingsvorm vinden. Op 8 mei 1979 werd in verband hiermee door Holzbauer, Bijvoet en Holt een intentieverklaring ondertekend, waarin onder andere was opgenomen dat opgetreden zou worden als ,,n rechtspersoon, 'Samenwerkende architectenbureaus Holzbauer - Bijvoet en Holt'. Voor de samenwerking stonden in beginsel twee wegen open, te weten het vormen van ,,n bureau, bijvoorbeeld in de vorm van een maatschap of besloten vennootschap waarin beide bureaus zouden deelnemen, dus conform de intentieverklaring, of die van voor de gelegenheid samenwerkende architecten, die niet in ,,n bureau zijn verenigd. In het laatste geval geldt ingevolge artikel 16 van de AR 1971 een verhoging van het honorarium met 30%.

Het is begrijpelijk dat de gemeente hier niet onverschillig tegenover stond. Niet alleen had zij er belang bij dat overeenstemming werd bereikt over de interne organisatie van het architectenbureau omdat die essentieel was voor een goede start en een goed verloop van het proces, maar zij had er ook een zakelijk belang bij. Bij de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst tussen beide bureaus is de gemeente dan ook nauw betrokken geweest. Die betrokkenheid blijkt uit het gewicht van de delegatie uit het College die in de periode van 15 november 1979 tot 1 april 1980 over dit onderwerp met de architecten en hun juridische adviseurs van gedachten wisselde. Naast gemeentesecretaris, gemeente-advocaat en ambtenaren namen aan ,,n bespreking zelfs vijf wethouders deel.

Bijvoet en Holt werkten al samen in de besloten vennootschap 'Ir. B. Bijvoet b.i. en Prof. G.H.M. Holt B.V.'. Voor het ontwerpen van het combinatiegebouw werd na ampel overleg tussen architecten en gemeente op 1 april 1980 een aparte maatschap opgericht: 'De samenwerkende architectenbureaus Holzbauer Bijvoet Holt'. De maten waren de B.V. Bijvoet en Holt en Holzbauer. Deze maatschap draagt de sporen van zijn ontstaan: een gelegenheidscombinatie van de bureaus die belast waren met ontwerp van de oorspronkelijke componenten: het stadhuis op het Waterlooplein en het muziektheater aan de Ferdinand Bolstraat. Elk bureau bracht zijn eigen cultuur in: de eigen methoden van doen, het van elkaar weten hoe in de eigen kring architectonische en technische problemen worden benaderd en opgelost.

In de considerans van de maatschapsovereenkomst werd onder meer gesteld dat:

- "a de aard, de omvang en het representatieve karakter van het tot stand te komen bouwwerk, zomede de centrale ligging daarvan in de stad;
- "b de hoge eisen die een samenvoegen van twee op zichzelf zo verschillendsoortige onderdelen, tot ,,n bouwwerk met zich meebrengt;
- "c het uiterst krappe tijdsbestek, waarin het bouwwerk zal dienen te worden gerealiseerd;
- "d het gelimiteerde budget, dat aan de Gemeente voor de realisering van dit project ter beschikking staat;

hoge eisen zullen stellen aan de wijze van samenwerking tussen de maten van deze maatschap".

In december 1979 overlijdt de architect Bijvoet. In diverse besprekingen tussen architecten en gemeente was al gediscussieerd over de vraag op welke wijze de opvolging bij overlijden van ,,n der architecten geregeld zou moeten worden. Tenslotte is na het overlijden van de heer Bijvoet (in afwijking van artikel 43, lid 2, AR 1971) gekozen voor de formulering: 'In geval van overlijden van ,,n van de architecten behouden B en W zich het recht voor om na overleg met de overblijvende architect te bepalen of een nieuwe architect zal worden aangezocht om de opengevallen plaats in te

nemen. Indien B en W besluiten tot aanstelling van een nieuwe architect zal de keuze in overleg met de overblijvende architect geschieden', (artikel 9, lid 1, sub 3 van de opdracht d.d. 5 juni 1980 (zie par. 3.2)).

Na het overlijden van de heer Bijvoet is de heer Dam door de aandeelhouders van de B.V. Bijvoet en Holt tot directeur benoemd, als opvolger van de heer Bijvoet. De heer Holt gaat zijn activiteiten geleidelijk beperken in verband met zijn leeftijd. Vervolgens was het vanzelfsprekend dat de tweede opdracht van 6 januari 1982 (zie 3.2) aan Holzbauer en Dam (als opvolger van Holt) wordt gegeven.

Op 15 april 1980 draagt Holt zijn rechten met betrekking tot de ontwerpen van het stadhuis/muziektheater en het muziektheater aan de Ferdinand Bolstraat over aan de B.V. Bijvoet:Holt, waarvan de heer Dam dan al directeur is.

In de loop van 1980 wordt de naam van de architectenmaatschap aangepast aan de deelname van de heer Dam en wordt deze 'samenwerkende architectenbureaus Holzbauer Dam Bijvoet Holt'.

### 3.2 De contracten tussen gemeente en architecten

Met de architecten zijn sinds 21 november 1979 in feite vier contracten gesloten, te weten:

- 1 de opdracht d.d. 5 juni 1980 aan de maatschap 'Samenwerkende architectenbureaus Holzbauer - Bijvoet en Holt' tot het maken van een voorlopig en definitief ontwerp met elementenbegroting voor de bouw van het combinatieproject;
- 2 de opdracht d.d. 6 januari 1982 aan de architecten W. Holzbauer en C. Dam - laatstgenoemde als opvolger van prof. G.H.M.Holt - samenwerkende in de maatschap 'samenwerkende architectenbureaus Holzbauer Dam Bijvoet Holt' tot het maken van de bestektekeningen, het bestek en de begroting alsmede een deel van de werktekeningen voor de bouw van het combinatieproject;
- 3 de opdracht d.d. 15 februari 1982 tot het verrichten van de werkzaamheden behorende bij het houden van de aanbesteding van het stadhuis/muziektheater en
- 4 de opdracht, aanvankelijk gedateerd juni 1983, door de architecten ondertekend in maart 1987, tot het voeren van directie over de bouw en het verzorgen van de eindoplevering van het stadhuis/muziektheater.

Praktisch vanaf het moment dat het idee voor het combinatiegebouw ontstond zijn er besprekingen gevoerd tussen de architecten en leden van B en W; eerst om na te gaan of het idee haalbaar was en vervolgens over de inhoud en de formulering van de eerste opdracht.

Bij deze besprekingen waren voor beide partijen belangrijke aspecten: het honorarium en de inschakeling van het architecten- en ingenieursbureau DSBV. Op beide aspecten, die naar het oordeel van de commissie voor het ontstaan van de overschrijdingen van belang zijn geweest, wordt in paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4 nader ingegaan.

Op 5 juni 1980 wordt overeenstemming bereikt met prof. G.H.M. Holt en W. Holzbauer over de opdracht voor het voorlopig ontwerp en definitief ontwerp inclusief elementenbegroting.

### 3.3 Het honorarium

In verband met de besprekingen over het honorarium wordt B en W zowel intern - Openbare Werken, de gemeentesecretaris en de Afdeling Financiën - als extern - Rijksgebouwendienst en de gemeente-advocaat - geadviseerd.

Openbare Werken meent dat redelijk is de normale honorariumklasse te hanteren (bijlage I AR) en niet de honorariumklasse die e25% hoger ligt (bijlage III AR), omdat het meest gecompliceerde deel van het muziektheater

nagenoeg ongewijzigd wordt gehandhaafd en het oude stadhuisontwerp ook in de normale honorariumklasse was ingedeeld.

Bovendien rekent de Dienst daarbij voor, dat een flinke reductie op de door de architecten voorgestelde architectenkosten nodig is om binnen het vastgestelde financiële kader te blijven en voldoende over te houden voor de honorering en de personeelskosten van de adviesbureaus voor constructie en installaties. Een dergelijke reductie is redelijk op grond van de bekendheid van de architecten met betrekking tot het programma van eisen en op grond van de mogelijkheid om zowel ten aanzien van het ontwerp als ten aanzien van de uitwerking delen van de vroegere plannen te benutten.

De Rijksgebouwendienst adviseerde op basis van praktijkervaringen met andere grote gebouwen (zie par.2.8) rekening te houden met een hoger honorarium dan waar Openbare Werken op uitkomt.

De gemeente-advocaat - om advies gevraagd over de gehele opdracht - wijst er met betrekking tot het honorarium op dat hoewel hij honorering volgens bijlage I redelijk acht, het stadhuis:muзикtheater toch een gecompliceerd bouwwerk is waarvoor bijlage III bedoeld is. Voorts adviseert hij de toepassing van artikel 16 AR 71 (30% honorariumverhoging bij de inschakeling van twee architectenbureaus) niet bij voorbaat uit te sluiten.

In de periode dat de besprekingen plaats vinden zetten de architecten hun werkzaamheden verband houdend met de voorbereiding van de bouw voort.

Ook in die periode stelden zij een globale raming op van de stichtingskosten van het stadhuis/muзикtheater uitkomend op f296,65 mln; hierin was voor kosten architecten en adviseurs f31,7 mln opgenomen. Deze globale raming, gedateerd 9 oktober 1979 ondertekend door architecten en wethouder van Financiën, wordt 'een aanvaardbare budgettaire basis voor de opdracht aan architecten en adviseurs' geacht. De globale raming is opgenomen in het voorstel van B en W op basis waarvan het Raadsbesluit van 21 november 1979 werd genomen.

Na 21 november 1979 werden de besprekingen over de inhoud en formulering voor de eerste opdracht aan de architecten voortgezet.

Tijdens een bespreking op 9 januari 1980 met de architecten zegt de toenmalige wethouder van Financiën dat de hele nu door de gemeente voorgestelde regeling is gebaseerd op de in oktober 1979 in overleg met de architecten vastgestelde budgetten waarmee de architecten zich akkoord hebben verklaard en mede op grond waarvan de gemeenteraad inmiddels besloten heeft tot de bouw van het stadhuis:muзикtheater. Hoe de AR ook geïnterpreteerd wordt, het beschikbare budget mag niet worden overschreden. Bij de vastgestelde honorering is een grondige relatie gelegd met de totale voorgeschiedenis van beide projecten. De voorstellen ten aanzien van de honorering zijn dan ook niet ingegeven door een drang tot bezuinigingen ten koste van de architecten - aldus de wethouder van Financiën - maar zij gaan van die voorgeschiedenis uit. Met dit standpunt geeft de opdrachtgever op dat moment duidelijk aan dat het totaal budget van f306 mln als een onwrikbaar kader dient te worden gehanteerd.

Vervolgens wordt na een aantal besprekingen overeenstemming bereikt met Holt en Holzbauer op basis waarvan de opdracht van 5 juni 1980 voor het voorlopig ontwerp en definitief ontwerp inclusief elementenbegroting wordt vastgesteld. Aan de opdracht wordt de globale raming toegevoegd. Deze globale raming dient als financiële basis voor de opdracht te worden aangehouden (artikel 6 van het bij de opdracht behorende reglement).

In het reglement staan een aantal artikelen die, naar de mening van de commissie, belangrijke voorwaarden waren voor het welslagen de operatie, waaraan uiteindelijk slechts ten dele is voldaan.

Met name geldt dit voor de volgende artikelen:

Artikel 3, lid 1

"Burgemeester en Wethouders zullen het programma van eisen voor zover niet bekend uit de eerdere door de architecten reeds bestedingsgerekendgemaakte ontwerpen voor een stadhuis en een muziektheater op de uit het onder art. 5 lid j. genoemde tijdschema voortvloeiende tijdstippen aan de architecten verstrekken en zonedig toelichten".

Nog afgezien van het feit dat een afgerond en goed programma van eisen voorwaarde is voor een regulier ontwerpproces, schuilt in het verstrekken van programma-onderdelen op momenten in een tijdschema het dubbele risico, dat het schema onvoldoende is afgestemd op de behoeften en dat de gegevensverstrekking niet synchroon verloopt met het schema. Hierdoor ontstaan achterstanden en de neiging de gegevensverstrekking, bijvoorbeeld via stel- en mantelposten naar een later tijdstip te verschuiven. Dat is ook gebeurd.

Artikel 5, lid j

"Onverminderd het bepaalde in artikel 4 sub a en b van de AR 1971 zal de opdracht onder meer omvatten: een tijdschema van zowel de voorbereiding met de inspraakprocedures als de uitvoering van het combinatieproject uitgaande van een ingebruikneming van het theaterdeel in januari 1985 en een oplevering van het geheel in januari 1986, inclusief de daarbij behorende personele bezetting voor de uitvoering van deze opdracht. De in dit schema op te nemen termijnen ten behoeve van de inspraak dienen in overleg met de opdrachtgever te worden vastgesteld".

Binnen de door opdrachtgever en architecten uiterst nauw getrokken grenzen van de ingebruikneming, moest een schema worden samengesteld, gebaseerd op welhaast alleen maar onbekenden. Elke verstoring hierin heeft, zoals in de praktijk is gebleken, voor zo'n schema desastreuze gevolgen.

Artikel 6, lid 2

"Burgemeester en Wethouders behouden zich het recht voor om na overleg met de architecten een supervisor en/of een algemeen coördinator aan te stellen".

Van verschillende zijden is op de noodzaak van de inschakeling van zo'n functionaris geweest. Het is er echter niet van gekomen.

Artikel 7, lid 1

"Voor de uitwerking van de opdracht dienen de architecten een homogene organisatie samen te stellen, waarin naast medewerkers van het bureau Holzbauer en het bureau Bijvoet en Holt BV, medewerkers van het bureau DSBV, raadgevend ingenieurs te Rotterdam, worden geïntegreerd".

Hoewel de architecten wel gebruik hebben gemaakt van de in dit artikel genoemde componenten, zijn zij - zo is de indruk van de commissie - er niet in geslaagd een werkelijk homogene organisatie op te bouwen. Deze omstandigheid is, hoewel niet concreet meetbaar, zeker van invloed geweest op de overschrijdingen in tijd en geld.

Op 6 januari 1982 wordt aan W. Holzbauer en C. Dam, laatstgenoemde als opvolger van prof. G.H.M. Holt, samenwerkende in de maatschap 'samenwerkende architectenbureaus Holzbauer Dam Bijvoet Holt' opdracht verleend om bestektekeningen, bestek, begroting en een deel van de werktekeningen te maken, welke opdracht op 15 februari 1982 wordt uitgebreid met de werkzaamheden ten behoeve van de aanbesteding.

Vooruitlopend op deze opdracht waren de betreffende werkzaamheden door de architecten reeds ter hand genomen; de tijd tussen opdracht en aanbesteding (20 april 1982) was daartoe volstrekt ontoereikend.

In 1983 volgt tenslotte de opdracht voor directievoering en eindoplevering. Deze opdracht, die door de architecten in feite in juni 1983 werd aanvaard, werd door het verschil van mening tussen het College en de architecten over

het honorarium en de vergoeding van de tekenkosten, pas op 24 maart 1987 door partijen getekend.

### 3.4 De inschakeling van DSBV

Zoals in par. 3.1 reeds is aangegeven is het architecten- en ingenieursbureau DSBV steeds als partner van architect Holzbauer bij de ontwikkeling van de oorspronkelijke stadhuisplannen betrokken geweest. Vanaf het begin van het plan voor het gecombineerde stadhuis/muziektheater bestonden er echter over de mogelijke verdere inschakeling van dit bureau problemen.

Vanaf 19 november 1979 vinden er regelmatig gesprekken plaats tussen een delegatie van het College en de architecten over de uitwerking van het eerste contract en daarmee ook over de inschakeling van DSBV. Daarbij is op 15 november en 7 december 1979 ook een vertegenwoordiger van de Rijksgebouwendienst aanwezig. Deze is van mening dat de inschakeling van DSBV gedurende het hele project in verband met een optimale organisatie noodzakelijk is.

Op 22 november 1979 wordt - blijkens de notulen van de hiervoor genoemde bespreking van 7 december 1979 - in een overleg tussen architecten en ambtenaren een voorstel ontwikkeld waarbij een superviserend architect wordt aangewezen en een onafhankelijke chef de bureau wordt benoemd met een managersfunctie, die tevens een bewakende rol heeft ten aanzien van de afspraken op architectonisch gebied. Deze functie van chef de bureau zou - in dit voorstel - door een functionaris van DSBV kunnen worden vervuld. Op 7 februari 1980 vindt dan een volgend gesprek plaats waarbij een leidinggevende rol voor DSBV aan de orde wordt gesteld. Het idee blijkt bij beide architecten op grote weerstand te stuiten. Zij verwachten hierdoor niet alleen een onwerkbaar sfeer en, door een anders gerichte mentaliteit, frustraties op artistiek en architectonisch gebied, maar ook een verstoring van de noodzakelijke intensieve samspraak, homogeniteit en het directe contact met opdrachtgever. Naar het oordeel van de architecten gaat het hier om een onverantwoorde kostenpost. Bovendien wordt het beschikbare budget niet toereikend geacht. Bij de architecten bestaan echter geen bezwaren tegen de inschakeling van medewerkers van DSBV als personen. De gemeente stelt vervolgens in hetzelfde gesprek voor dat wordt overeengekomen dat DSBV in alle fasen van de opdracht moet worden betrokken en dat er een homogene organisatie geformeerd moet worden met aan het hoofd een voor de gemeente aanspreekbare persoon die verantwoordelijk is voor tijd, geld en kwaliteit. Daarmee laat de gemeente de eis vallen dat deze aanspreekbare persoon een functionaris van DSBV zal zijn.

In het periodieke overleg met een delegatie uit het College deelden de architecten op 23 april 1980 vervolgens mee met DSBV overeenstemming te hebben bereikt over:

- Ä de organisatie en coördinatie van het bureau zowel in- als extern, waartoe onder andere gerekend worden de opbouw van het bureau en het aantrekken van medewerkers, opzetten en bewaken van de tijdsplanning en het bewaken van raming en begrotingen;
- Ä het schrijven van het bestek;
- Ä het ramen en begroten;
- Ä het voorbereiden van de aanbesteding;
- Ä het toezicht op de bouw en
- Ä de oplevering.

Op 13 mei 1980 wordt een bespreking gehouden tussen vertegenwoordigers van de Dienst Openbare Werken, het architectenbureau en DSBV over de eerste opzet van de elementenbegroting. DSBV meldde daarbij hiervoor van de architecten nog geen opdracht te hebben gekregen.

Op 5 juni 1980 wordt het eerste contract met de architecten betreffende het voorlopig en het definitief ontwerp getekend.

In het reglement behorende bij deze opdracht volstaat het College met het

in 3.3 genoemde artikel 7, lid 1.

Op 29 augustus 1980 kwamen de maatschap en DSBV vervolgens onder andere overeen dat:

- Ä in verband met de korte voorbereidingstijd zal ernaar worden gestreeft zoveel mogelijk op het bouwbureau te werken;
- Ä de beide uitvoerende architecten leiden de tekenzaal en zijn verantwoordelijk voor het hele ontwerp. Een of beiden zullen bij alle belangrijke besprekingen met de opdrachtgever en/of gebruikers en, zover nodig, bij ander overleg aanwezig zijn;
- Ä de architecten zullen gemiddeld anderhalve dag per week op het bouwbureau aanwezig zijn;
- Ä de dagelijkse organisatorische en technische leiding van het bouwbureau berust bij DSBV dat, na overleg met opdrachtgever en architecten daartoe een directielid aanwijst die ten minste twee dagen per week op het bouwbureau aanwezig is;
- Ä het directielid van DSBV wordt bijgestaan door een medewerker van DSBV, die dagelijks op het bouwbureau is;
- Ä de taak van de DSBV-ers bestaat uit de algehele coördinatie, verslaglegging en secretariaat, alsmede de tijdsplanning en kredietbewaking.

Op 22 mei 1981 leggen DSBV, Ingenieurs en Architecten, gevestigd te Rotterdam en de Maatschap samenwerkende Architectenbureaus Holzbauer Dam Bijvoet Holt, gevestigd te Amsterdam tegenover elkaar in een overeenkomst het volgende vast:

"Ten behoeve van het plan voor het te bouwen Stadhuis:Muziektheater te Amsterdam zal DSBV de architecten gegevens toeleveren ten behoeve van het bouwkundig bestek en de bouwkundige begrotingen, het maken van dit bestek en deze begrotingen en het begeleiden daarvan. Een en ander volgens de door de Gemeente Amsterdam aan de architecten te stellen eisen. De uitvoering der werkzaamheden dient in overeenstemming te zijn met de vastgestelde tijdschema's."

Deze overeenkomst figureerde als bijlage bij het reglement, behorende bij de opdracht d.d. 6 januari 1982 van het College aan de maatschap voornoemd tot het maken van de bestektekeningen, het bestek en de begroting alsmede een deel van de werktekeningen.

Artikel 7 van het reglement luidde als volgt:

- "1 Voor het uitvoeren van deze opdracht dienen de architecten een homogene organisatie samen te stellen van zodanige aard en omvang dat de voortgang ende kwaliteit van het werk alsmede de bewaking van de kosten gewaarborgd zijn. De opzet van deze organisatie is als bijlage aan dit reglement toegevoegd. (bijlage 9)
- "2 De organisatie dient zodanig te zijn, dat de aanwezige kennis van het programma van eisen en van de uitwerking van het ontwerp van het stadhuis op het Waterlooplein en het muziektheater aan de Ferdinand Bolstraat, die bij de bureaus DSBV en Bijvoet Holt BV (nu Dam Bijvoet Holt BV) aanwezig is, optimaal wordt benut. De overeenkomst tussen de architecten Holzbauer en Dam en het bureau DSBV, waarin de inbreng van DSBV is vastgelegd, is als bijlage aan dit reglement toegevoegd".

Voorzover de commissie heeft kunnen vaststellen heeft de projectorganisatie van de architecten tot en met de aanbesteding ook zo gefunctioneerd. Voor het College was er dan ook geen aanleiding te veronderstellen, dat in de fase van de directievoering, waarin in voorgaande contracten was voorzien, voor DSBV geen rol meer zou zijn weggelegd.

In 1982 vindt opnieuw overleg plaats over de verdere inschakeling van DSBV. Op 27 augustus biedt DSBV de architecten aan een bijdrage te leveren in de directievoering. Voorgesteld wordt een geïntegreerde organisatie tussen het architectenbureau en DSBV op te bouwen onder leiding van de architecten.

De organisatie zou moeten bestaan uit:

- "Ä een hechte groep onder leiding van een hoofdopzichter voor het dagelijks toezicht;
- "Ä een coördinerend en administratief management dat zorgt voor de begeleiding van de toezichtgroep en dat de bouwdirectie voert namens en onder de directe verantwoording van de architect;
- "Ä een financiële administratie, deel uitmakend van het projectmanagement die gebruik makend van computerfaciliteiten, werkzaamheden verricht voor opdrachten, stel- en mantelposten, meer- en minderwerken, verrekenbare hoeveelheden en uren, termijnbetalingen, risicoregelingen enz".

Er wordt een prognose gegeven van een gemiddelde bezetting van tweeënhalve man per maand voor het projectmanagement en zeven man per maand voor het toezicht. De daarmee gepaard gaande kosten worden geraamd op f1,55 miljoen per jaar, exclusief BTW. Een maand hierna laten de architecten DSBV weten hun voorstel voor de inzet van coördinerend en toezichthoudend personeel te breed van opzet te vinden ten opzichte van de eigen organisatie en die van de projectcoördinatie door de aannemer. Het zou ook niet in het budget passen.

Begin december 1982 - de bouw is dan inmiddels een half jaar aan de gang en het toezicht wordt door DSBV-personeel uitgeoefend - doet DSBV voor het toezicht opnieuw een voorstel.

De architecten willen echter kennelijk van DSBV af, want in een gesprek op 9 december 1982 delen zij het College mee, dat zij van de diensten van dat bureau verder geen gebruik wensen te maken en dat zij zelf voor het toezicht en het projectmanagement kunnen zorgdragen. Als argument hanteerden zij daarbij dat het niet zozeer om de kosten ging, maar dat bij hen het kwaliteitsaspect de doorslag gaf.

De architecten hebben er, naar de mening van de commissie, bijzonder onverstandig aan gedaan het voorstel van DSBV d.d 27 augustus 1982 zonder meer naast zich neer te leggen. Zij gaven tegenover het college een optimistisch beeld van de opbouw van de eigen projectorganisatie en zij ontnamen zichzelf - en opdrachtgever - daardoor de kans gebruik te maken van een logisch gestructureerde organisatie, die in beginsel de mogelijkheden bezat de directievoering over dit ingewikkelde project direct en volledig op zich te nemen.

Het College kan zich met het voorstel van de architecten verenigen. Als belangrijkste argument voor het College om zich neer te leggen bij het niet verder inschakelen van DSBV is jegens de commissie genoemd dat het College er de voorkeur aan gaf dat de directiekwestie in december 1982 snel werd geregeld, boven een oplossing die wellicht nog maanden op zich zou laten wachten en die dan nog waarschijnlijk ... contrecoeur zou worden aanvaard met alle gevolgen voor de mate van samenwerking vandien.

Indien B en W de inschakeling van DSBV zouden hebben geëist zonder een aanvullend honorariumbedrag voor de architecten (als die het honorarium van DSBV zouden moeten betalen), dan wel zonder een gedeeltelijke rechtstreekse betaling aan DSBV aan te bieden, is het denkbaar dat de architecten de opdracht om financiële redenen zouden hebben geweigerd.

Niettemin meent de commissie dat B en W - mede op basis van adviezen van de Dienst Openbare Werken - in 1982 al had moeten en kunnen weten hoe belangrijk het was een bureau als DSBV in de managementorganisatie van het architectenbureau in te schakelen. Naar de mening van de commissie heeft B en W een onjuiste beslissing genomen toen zij er mee akkoord gingen de architecten directie te laten voeren zonder gebruik te maken van een dergelijk bureau. Het College heeft hiermee een groot risico aanvaard.

### 3.5 De organisatie van het architectenbureau

Volgens de eigen personeelsplanning waren op de tekenkamer voor het voorlopig en definitief ontwerp - zich globaal uitstrekkend van medio 1979

tot en met 1980 - 6 manjaren nodig; voor het opstellen van de bestedingsstukken - gedurende de jaren 1981 en 1982 - totaal 22 manjaren en ten behoeve van de directievoering - vanaf medio 1982 - 34 manjaren.

Uit de personeelsopgave van het architectenbureau blijkt dat deze bezetting in de eerste jaren redelijk werd gehaald en vanaf 1982 ruimschoots. Dit personeel, waaronder ontwerpers, coördinatoren, opzichters en administratieve krachten bestond uit zowel vaste krachten als uit speciaal voor het project aangetrokken personen. Tot de laatste categorie behoorden de medewerkers van architect Holzbauer en DSBV; bovendien werd vanaf 1984 een beroep gedaan op uitzendkrachten en in de laatste fase tevens op medewerkers van het bureau Toornend en Partners IPO BV te Haarlem. Naast de architecten Dam en Holzbauer, die zelf enkele dagen per week bij het project betrokken waren, was er een wisselend aantal (2 - 4) ontwerpers op het bureau werkzaam. De dagelijkse leiding was in handen van drie personen.

Naar het oordeel van de commissie voldeed het bureau van de architecten kwantitatief zeker aan de eisen die men aan een dergelijke organisatie mag stellen. Desondanks blijkt uit de feiten dat de architecten er niet in zijn geslaagd het bureau zodanig te organiseren, dat de nadelen van de uit zijn ontstaan voortvloeiende, beperkt homogene organisatie werden gecompenseerd door een sterk management. Bovendien heersten er in het bureau soms uiteenlopende architectuuropvattingen met alle gevolgen van dien voor het tempo van uitwerking van de plannen.

De heer Holzbauer die woonachtig is in Wenen, was enkele dagen per maand in Amsterdam. Mede daardoor kostte de soms moeizaam verworven overeenstemming over de architectonische uitgangspunten en probleemoplossingen veel tijd.

Gold dit met name voor de eerste fasen van het project en voor de realisatie van stel- en mantelposten, tijdens de directievoering heeft het volgens de commissie vooral ontbroken aan een binnen het bureau centraal, eenduidig en boven de partijen staand management. Toen de architecten in september 1982 de voorstellen van DSBV van de hand wezen, hebben zij in dit opzicht een kans gemist.

Bij de bouw van zo'n omvangrijk en complex project als het stadhuis/muziektheater, waarbij als gevolg van de te korte voorbereidingstijd en de - ook door de architecten toegelaten - wensen van de gebruikers, ontwerp en uitvoering tegelijkertijd in plaats van na elkaar plaatsvonden, was het voor de architecten bijzonder moeilijk om zowel hun rol van ontwerper als die van directievoerder volledig en op evenwichtige wijze te vervullen. Aan het managementaspect is door hen tekort gedaan. En juist bij een zo uitzonderlijk project als het onderhavige, dient ook aan dat aspect de grootst mogelijke aandacht te worden besteed.

### 3.6 De directievoering door de architecten

In de Algemene Regelen voor de honorering van de architect en de verdere rechtsverhouding tussen opdrachtgever en architect, vastgesteld door het bestuur van de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst Bond van Nederlandse Architecten BNA op 10 augustus 1971 - de AR 1971 - wordt ondermeer in de artikelen 4, 37 en 38 op de directievoering ingegaan.

In artikel 4, lid 9 staat:

"het voeren van de directie, waaronder wordt verstaan: het vertegenwoordigen van de opdrachtgever in alle zaken op de bouw betrekking hebbende, het geven van leiding bij het houden van toezicht op de uitvoering, het voeren en of controleren van de correspondentie en administratie daarop betrekking hebbende, waaronder begrepen het bijhouden of doen bijhouden van weekrapporten, waarin onder andere het meer- en minderwerk en de daaruit voortvloeiende geldelijke verrekening wordt aangetekend;

verder het aangeven van de tijdstippen, waarop de aannemer recht heeft op betaling van de gedeeltelijke of gehele aanneemsom en het controleren er

zodanig opmaken van de betalingsbescheiden van het werk, een en ander tot en met de eerste oplevering van het werk.

Tijdens de fase directievoering worden gemaakt de overige werktekeningen ten behoeve van de uitvoering waaronder wordt verstaan:

het maken van tekeningen staten en berekeningen ... welke voor de uitvoering van het werk nodig zijn;

benevens het met het oog op het bouwkundig inpassen in het geheel van het bouwwerk controleren en corrigeren van tekeningen en stukken welke door derden voor de uitvoering van het werk zijn gemaakt;

en het coördineren van alle werkzaamheden".

In artikel 37 en 38 worden de bevoegdheden van de architect bij het voeren van de directie geregeld, in artikel 37, als volgt:

"Een opdracht tot het voeren van directie ... brengt voor de architect de bevoegdheid mee, zonder dat daartoe toestemming van de opdrachtgever wordt vereist, de aannemer afwijkingen van bestek en tekeningen te gelasten voor zover deze afwijkingen inhouden wijzigingen van constructievoorschriften, of uit esthetisch oogpunt gewenste veranderingen in onderdelen der vormgeving, een en ander, mits met deze wijzigingen geen hogere bedragen voor de opdrachtgever zijn gemoeid dan waartoe de architect ingevolge artikel 38 bevoegd is en mits de praktische bruikbaarheid van het werk voor het door de opdrachtgever beoogde doel daaronder niet lijdt".

Artikel 38 lid 3 zegt daarover:

"Een opdracht tot het voeren van directie ... brengt voor de architect de bevoegdheid mee, zonder dat daarvoor de toestemming van de opdrachtgever wordt vereist, de aannemer meerwerk op te dragen mits de totale kosten van dit meerwerk niet hoger zijn dan een in het bestek opgenomen post voor onvoorziene uitgaven, of, bij gebreke daarvan 2% van de bouwsom. Voor het opdragen van bijgekomen werk en voor overschrijding van het voor meerwerk beschikbare bedrag heeft de architect eerst de goedkeuring van de opdrachtgever nodig, welke goedkeuring hetzij door de opdrachtgever, hetzij door de architect schriftelijk moet worden bevestigd, onverlet hun bevoegdheid de verlening van de goedkeuring met andere middelen te bewijzen".

In 1980 stond het College voor de keuze om de directievoering onder eigen beheer te houden, dan wel haar op te dragen aan de architecten of aan een extern bureau.

Bij de eerste en derde variant zou de directie, gezien de specifieke, daartoe behorende architectenwerkzaamheden, met de architecten moeten worden gedeeld, terwijl bij de tweede variant alles in één hand kon blijven.

Het was bij de gemeente gebruikelijk om bij in eigen beheer ontworpen gebouwen daarover ook zelf de directie te voeren. Dat was ook gebeurd bij de metro en het Slotervaartziekenhuis. Na de overschrijdingen in tijd en geld bij de bouw van deze projecten, die terecht of ten onrechte mede aan de Dienst Openbare Werken werden toegerekend, was het verklaarbaar dat het College afzag van het opdragen van de directievoering aan de eigen Dienst Openbare Werken en dat ervoor gekozen werd de directievoering op te dragen aan die partij die er toch al nauw bij betrokken was: de architecten.

### 3.7 De budgetbewaking door de architecten

De bewaking van het budget van 306 miljoen gulden, dat de architecten voor de realisatie van het stadhuis/muziektheater ter beschikking stond, stelde aan hen, door de uitzonderlijke opzet van het project, hoge eisen, zowel tijdens de voorbereiding, als tijdens de uitvoering, toen zij met de directie over het project waren belast.

Normaal gesproken (idealiter) verloopt het voorbereidingsproces als volgt:

- Ä opstelling programma van eisen en budgetindicatie;
- Ä voorlopig ontwerp met globale kostenraming op basis van vierkante en kubieke meters en kengetallen;
- Ä eventuele bijstelling van programma van eisen en budget;
- Ä definitief ontwerp met kostenraming op basis van een elementenbegroting\*);
- Ä laatste toetsing van het budget en eventuele bijstelling van het ontwerp;
- Ä bestedingsstukken, dat wil zeggen bestektekeningen, relevante werk- en detailtekeningen en bestek, alsmede de directiebegroting\*\*);
- Ä aanbesteding.

\* Een elementenbegroting is een zover mogelijk uitgewerkte begroting per gebouwelement (vloer, wand, plafond, dak, gevel etc.), waarvan alle daarin voorziene componenten (materialen en werkzaamheden) zijn geprijsd. Hierdoor is het mogelijk in het ontwerpstadium te werken met begrotingsgegevens per lengte- of oppervlakte-eenheid (meters of vierkante meters) en ontstaat snel een redelijk betrouwbaar kosteninzicht. Bij wijzigingen van constructie of afwerking van gebouwelementen hoeft niet de hele begroting te worden doorgewerkt, maar kan worden volstaan met die van het element.

\*\* Een directiebegroting is een volledig uitgewerkte begroting, waarin alle werkzaamheden en leveranties voorkomen die in bestek en tekeningen zijn genoemd, c.q. aangegeven. Daarbij wordt de indeling van het bestek aangehouden, hetgeen neerkomt op een indeling volgens werkfasen en materiaalsoorten. Wijzigingen, hierin aangebracht, vergen een groot aantal bewerkingen. Deze begroting is dan ook niet hanteerbaar in de fase van het ontwerpen; zij kan pas na het gereedkomen van het ontwerp worden samengesteld als in principe alle gegevens bekend zijn.

Deze zorgvuldige werkwijze, die het risico van ontsporingen in de planvorming en kostenoverschrijdingen in de uitvoering tot een minimum beperkt, kan echter in lang niet alle gevallen worden gevolgd.

Ook in het geval van het stadhuis:muziektheater kon deze methode niet gevolgd worden.

Gezien de beschikbare tijd was er in de planning van de architecten al in voorzien dat het programma van eisen gelijktijdig werd ontwikkeld met het voorlopig ontwerp. Hierdoor was het nodig in de fase van het voorlopig ontwerp te anticiperen op de nog niet volledig uitgekristalliseerde wensen van de opdrachtgever (de hoofdcomponenten waren wel bekend), met als gevolg dat ook de kosteninvloed van de nog niet bekende programma-onderdelen ten opzichte van het geheel een onzekere factor bleef. Er moest dus een tijdlang met een aantal, ook nog wisselende onbekenden worden gewerkt.

Deze situatie heeft tot in de fase van het definitief ontwerp voortgeduurd, met als extra complicatie de verwickelingen rond het middengebied.

Hierdoor werden hoge eisen gesteld aan de ontwerp-, begrotings- en budgetbewakingsmethodiek van de architecten.

Tot de opdracht voor het voorlopig en definitief ontwerp behoorde een elementenbegroting overeenkomstig het model van de Stichting Architecten-onderzoek Gebouwen Gezondheidszorg (STAGG). De eerste opzet van deze begroting moest gelijktijdig met het voorlopig ontwerp worden ingediend.

Tijdens een bespreking tussen een afvaardiging van het college en de architecten op 23 april 1980 wordt overeengekomen dat DSBV namens de architecten met de Dienst Openbare Werken contact opneemt over vorm en inhoud van de elementenbegroting bij het in mei 1980 gereedkomende voorlopig ontwerp. Op 13 mei 1980 vindt een dergelijk gesprek tussen de Dienst, de architecten en DSBV plaats. Op 11 juni 1980 merken de

architecten op dat, door het ontbreken van voldoende gegevens, de begroting niet anders kan zijn dan een mengsel van een elementenbegroting en een traditionele, op ervaringscijfers gebaseerde raming.

Op 29 januari 1981 is de elementenbegroting op sommige onderdelen na gereed en wordt ze aan het gemeentebestuur overhandigd. Kort daarna, op 11 februari, blijkt er ten gevolge van een koersomrekenfout bij de toneeltechniek een tekort te zijn van 1,6 miljoen. Besloten wordt deze overschrijding te compenseren door een nog niet verwerkte bijdrage uit het metrokrediet, het vervallen van een akoestische deur, bezuinigingen op de belichtingsinstallatie en overheveling van staalconstructies naar de bouwkundige reserve. Het is een van de eerste keren dat in verband met de budgetbewaking het begrip 'compensatie' wordt gebruikt.

Bij dit begrip wil de commissie wat langer stilstaan.

Onder 'compensatie' wordt in dit verband door de Dienst Openbare Werken en de architecten het volgende verstaan: indien, gegeven het limitatieve budget, bij een begrotingspost een overschrijding optreedt, dan dient deze te worden gecompenseerd door het bedrag van de overschrijding op een andere begrotingspost, of verschillende andere begrotingsposten in mindering te brengen.

In theorie is een dergelijke begrotings- en budgetbewakingsmethode mogelijk, maar zij vergt wel een daarop afgestemde techniek van kostenbewaking en een ver doorgevoerde wijze van kostenbewust ontwerpen inclusief bijbehorende planuitwerking. Hiertoe behoren tevens het slagvaardig opnieuw ontwerpen, technisch omschrijven en calculeren ('herbegroten') in verband met de begrotingsposten ten laste waarvan is gecompenseerd. Een en ander veronderstelt ook een overzichtelijke en snelwerkende administratie; voor een goed functionerende budgetbewaking is een volledig en snel overzicht van alle mutaties en nog te verwachten mutaties namelijk een vereiste.

Mits aan deze voorwaarden wordt voldaan, maakt een dergelijk systeem van onderlinge compensatie van begrotingsposten het mogelijk om in de periode waarin het plan wordt ontwikkeld - en zelfs nog tijdens de uitvoering - nog nieuwe en nader uitgewerkte wensen van opdrachtgever en architect in het ontwerp te verwerken, zonder dat de totale begroting wordt overschreden. Zinvol geachte aanpassingen of een nadere uitwerking van een bepaald onderdeel van het gebouw kunnen dan worden gehonoreerd door op daarvoor in aanmerking komende begrotingsposten te bezuinigen.

Wel dient daarbij nauwlettend aandacht te worden geschonken aan mogelijk daaruit voortvloeiende vertragingen in het ontwerpproces; die kunnen op zichzelf weer een bron van kostenoverschrijdingen zijn. Bovendien moet er natuurlijk rekening mee worden gehouden dat, naarmate het project in zijn realisatie vordert, de marges waarbinnen men nog kan wijzigen, afnemen.

Zo heeft de budgetbewaking van het architectenbureau echter niet gewerkt. De organisatie was er niet toe uitgerust.

Een treffend voorbeeld van de tijdoverschrijding als gevolg van planwijzigingen, waardoor het plan ten tijde van de aanbesteding onvoldoende was uitgewerkt treedt naar voren uit een passage uit een brief van de architecten aan de Dienst Openbare Werken van 28 november 1983:

"Bij het later opstellen van de gedetailleerde werkschema's is gebleken dat de onderlinge afstemming van bouwkundige en installatie-werkzaamheden meer tijd vergt dan in het oorspronkelijke werkplan kon worden voorzien. In het bijzonder is bij de nadere uitwerking van de toneeltechniek na overleg met de adviseurs gebleken dat de inpassing van deze installaties in de werkvolgorde een zodanige invloed heeft op de planning dat het noodzakelijk is om de oorspronkelijke opleveringsdata van Muziektheater en Stadhuis te wijzigen ... In een intensief overleg tussen bouwdirectie en de bouwkundige aannemer is overeenstemming bereikt over een bedrag van f 700.000,-.... Ik

zal ervoor zorgdragen dat voor deze kosten dekking kan worden gevonden binnen het bestaande budget voor stel- en mantelposten. Bij de hiervoor benodigde herverdeling van dit budget kan de kwaliteit van de uit het budget te bekostigen werken in stand gehouden worden. Ik zal U op korte termijn laten weten welke stel- en mantelposten ik bij de genoemde herverdeling denk te betrekken".

Hier wordt niet alleen een voorschot opgenomen op nog niet onderbouwde compensatiemogelijkheden, maar wordt bovendien van de betreffende posten een oneigenlijk gebruik gemaakt; verdragingskosten behoren tot ,,n categorie en de verdeling over verschillende stel- en mantelposten werkt versluierend.

De gebrekkige onderbouwing leidde onvermijdelijk ook tot bezuinigingen op begrotingsposten, die bij nader inzien onverantwoord bleken te zijn. De betreffende post was dan zodanig uitgehold dat van het resterende bedrag de uitgaven waarvoor hij bestemd was niet meer konden worden gedaan. Als voorbeeld volgt hier een dergelijke post, zoals deze door de architecten is omschreven in een brief aan de wethouder d.d. 27 juni 1986;

"Hierbij vragen wij U een beslissing te nemen inzake extra benodigd budget ten behoeve van de aula/ontvangstzaal in het Stadhuis/Muziektheater ... Onze conclusie was dat de totale meerkosten ca. f 230.000,- zouden bedragen ... Uit ons overleg met Openbare Werken is gebleken dat de bouwkundige reservering van f 120.000,- en die voor werktuigbouwkundige installaties van f 25.000,-, inmiddels ter dekking van andere meerkosten gebruikt zijn ... Dientengevolge bedragen de meerkosten thans f 323.000,- bouwkundig en ca. f 50.000,- voor de installaties".

Eerst wordt op een bepaalde post bezuinigd. Maar later blijkt dat niet alleen het bezuinigde bedrag alsnog nodig is, doch dat zelfs aanzienlijk meer geld nodig is dan aanvankelijk was geraamd.

Hoewel het de commissie bekend is dat er voldoende voorbeelden zijn, waar bij overschrijdingen van de ene reeal ten aanzien van een andere post is bezuinigd, is haar slotsom toch dat het systeem op zodanige schaal is toegepast dat, gegeven de in dit opzicht niet volledig functionerende organisatie, budgetoverschrijdingen onvermijdelijk waren.

4 De organisatie en kredietbewaking van het proekct door de gemeente

4.1 De gemeentelijke projectorganisatie

Voor de bouw wordt door de gemeente, blijkens het organisatieschema van 22 januari 1980 (bijlage 8) dat als bijlage bij het contract met de architecten van 5 juni 1980 is gevoegd, een organisatiestructuur ontworpen waarbij de leiding van het project in handen gelegd wordt van een Bestuurlijke Kerngroep (BKG). Deze zou bestaan uit de Burgemeester als voorzitter, de wethouder Financiën, de wethouder Kunstzaken en de wethouder Openbare werken.

De kerngroep zou volgens het organisatieschema worden bijgestaan door een Ambtelijke Begeleidingscommissie (ABC) bestaande uit de hoofden van de Afdelingen Ruimtelijke Ordening en Financiën, de projectleider van de Dienst Openbare Werken en de directeur van het theater Carr,, onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. De ABC zou de leiding geven aan het project in de programmerings-, ontwerp- en uitvoeringsfase.

Onder de ABC waren in het schema twee projectteams gedacht: ,,n voor de Programmering en ,,n voor de Technische Voorbereiding, alsmede een secretariaat in de vorm van het bureau stadhuis/muziektheater.

Het projectteam programmering had naast het ontwikkelen van het programma van eisen de algemene kostenbewaking tot taak. Daartoe waren in het organisatieschema van 22 januari 1980 programmeringswerkgroepen voor het stadhuis en het muziektheater gedacht die op onderdelen of aspecten hun

wensen voor het nieuwe gebouw naar voren zouden brengen. In het projectteam zouden ook de architecten worden opgenomen zodat de afstemming tussen opdrachtgever en architecten zou zijn gegarandeerd.

Het projectteam technische voorbereiding had in het organisatieschema tot taak de ontwerpactiviteiten te coördineren. Dit team onder voorzitterschap van de projectleider van Openbare Werken, bestond uit vertegenwoordigers van het architectenbureau, de adviseurs voor constructies en technische installaties, en het bureau stadhuis:muziektheater.

Bij het organisatieschema van 22 januari 1980 plaatst de commissie de volgende kanttekeningen.

De commissie vestigt er de aandacht op dat in de aanhef van dit schema weer sprake is van de aanstelling - zo nodig - van een algemeen coördinator.

Voorts is van belang dat in het organisatieschema van 22 januari 1980 niet duidelijk is aangegeven welk onderdeel specifiek belast is met de bewaking van het door de gemeenteraad bij zijn besluit van 21 november 1979 vastgestelde krediet; met andere woorden niet duidelijk is welk onderdeel - afgezien van B en W dan wel de Bestuurlijke Kerngroep (BKG) - de specifieke taak had (eventuele dreigende) overschrijdingen zo mogelijk te verhinderen en/of aan B en W of de BKG te melden.

Immers:

- Ä de Ambtelijke Begeleidingscommissie (ABC) 'bewaakt namens de BKG in het algemeen het tijdschema en de financiën'
- Ä het onder de ABC ressorterende projectteam programmering heeft onder andere tot taak 'algemene kostenbewaking (in programmerings- en ontwerpfasen)'
- Ä het eveneens onder de ABC ressorterende projectteam technische voorbereiding moet de financiële consequenties van programmeringsfacetten beoordelen, daaromtrent adviseren en het budget bewaken en
- Ä de projectleider van Openbare Werken 'bewaakt de technische voorbereiding en de uitvoering van het project (termijnen, financiën en kwaliteit)'.

Bovendien gelden een aantal algemene regelen op het gebied van het financieel beheer waarbij wordt uitgegaan van de financiële verantwoordelijke Dienst of Afdeling.

In de praktijk is op een aantal punten van dit schema afgeweken.

De Bestuurlijke Kerngroep is tot juli 1983 niet bijeengewoest; in plaats daarvan functioneerde het volledige College als leiding van het project. Voorts heeft het projectteam programmering slechts enkele malen vergaderd. In plaats daarvan functioneerden verschillende werkgroepen met deelprogrammeringsopdrachten.

B en W heeft in juni 1982 nog een subcommissie van de ABC - de zogenaamde JAS - ingesteld die als vertegenwoordiging van (de gebruikers van) het stadhuis/muziektheater kon optreden. Deze subcommissie bestond uit het hoofd van de Afdeling Kunstzaken, een vertegenwoordiger van het bureau stadhuis: muziektheater en de toekomstige directeur van het muziektheater. De JAS opereerde min of meer los van de ABC en heeft bestaan tot april 1983; daarna werden de deelnemers weer leden van de ABC.

Tenslotte heeft sinds augustus 1982 een vertegenwoordiger van het kabinet van de Burgemeester, op uitdrukkelijk verzoek van de Burgemeester, toegang tot de ABC. De stukken van de ABC worden aan het kabinet toegezonden. Opmerkingen van de Burgemeester worden besproken in de ABC.

#### 4.2 Geen coördinator

Zowel door de architecten, de Rijksgebouwendienst als door Openbare Werken

is het College van B en W geadviseerd een gezaghebbende coördinator aan te stellen.

In de raadszitting van 21 november 1979, waarin het voorstel voor de bouw wordt behandeld wordt door de voorzitter het volgende gezegd (Gemeentebld 1979, afdeling 2, pagina 2016):

"...De heer Ten Have heeft met betrekking tot de organisatie van de bouw gevraagd of de functie van stadsbouwmeester wederom kan worden ingevoerd. De heer Ronteltap heeft gesproken over een hooggekwalificeerd man van buiten het gemeentelijke apparaat... Het college denkt inderdaad aan het aantrekken van een coördinator. De bouw moet goed worden gecoördineerd. Ook moet er iemand zijn die voortdurend volgt wat er gebeurt en die tijdig terugkoppelt. Het college denkt er daarnaast aan, een lid van het college het toezicht op de coördinatie op te dragen..."

Aan deze toezegging wordt als volgt gestalte gegeven.

Medio november 1980 benoemt het College de op 15 mei 1980 afgetreder wethouder van financiën, de heer Sinnige, tot tijdelijk part-time coördinator.

De wijze waarop het College inhoud geeft aan deze functie is bescheiden. De coördinator werkt part-time, wordt slechts aangesteld tot december 1981, krijgt geen taak in het bewaken van de kosten, en wordt ,n van de gewone leden van de ABC zonder bijzondere bevoegdheden. Zo stelt het College dat:

"...indien de coördinator ter vervulling van zijn taak contact dient te houden met architecten en adviseurs, dan dient dit te geschieden in overleg met de projectleiding Openbare Werken..." (In de taakopdracht van de coördinator is deze zin op verzoek van de adjunct directeur Openbare Werken opgenomen.)

Uit de gevoerde gesprekken is de commissie gebleken dat noch het College noch iemand van de betrokkenen, waaronder de functionaris zelf, deze coördinator gezien heeft als de in het debat bedoelde 'hoog gekwalificeerde bouwcoördinator'.

Zij zagen veeleer zijn functie als conflicten-oplossend, met name door de architecten Holzbauer en Dam te leiden naar een zo goed mogelijke overeenstemming over de opzet van het zogenaamde 'middengebied' van het gebouw.

Daarbij komt dat de betrokken coördinator reeds in de loop van 1982 overstapt naar een andere functie, te weten adviseur en later directeur van het muziektheater; betrokkene blijft wel lid van de ABC, speciaal met het oog op de voorbereiding van de programmering en exploitatie van het muziektheater. De coördinator heeft dus zijn taak veel minder ruim opgevat dan in zijn formele taakopdracht was omschreven. Deze formele taakomschrijving is vrijwel aan het einde van zijn functioneren als coördinator in een arbeidsovereenkomst vastgelegd\*. Op het moment van het ondertekenen van deze overeenkomst was bovendien reeds besloten dat hij de andere hiervoorgenoemde functies zou gaan uitoefenen. Naar de mening van de commissie was - zoals de Dienst Openbare Werken en de Rijksgebouwendienst ook hebben geadviseerd - juist bij een bouwproject als het onderhavige een sterke, leidinggevende coördinator:projectleider, functionerend tussen opdrachtgever en architecten met een eigen staf nodig geweest.

\*In artikel 5 van deze overeenkomst van 4 maart:26 april 1981 zijn de taken van de tijdelijk coördinator als volgt beschreven:

"bewaken en coördineren van de procesgang en de voortgang van het project Stadhuis/muziektheater, neerkomende op ondermeer:

- a het treffen van voorbereidingen leidende tot een ordelijke besluitvorming;
- b het tijdig signaleren van knelpunten;
- c onderhouden van contacten met:

- 1 de bij het project betrokken wethouders;
  - 2 het ambtelijk apparaat;
  - 3 de rijksoverheid, voorzover het de voortgang betreft;
  - 4 de architecten en adviseurs, in overleg met de projectleiding Openbare Werken;
  - 5 de voorzitter van de onder de Ambtelijke begeleidingscommissie ressorterende projectteams programmering en technische voorbereiding.
- d participeren in de Ambtelijke begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van de Gemeentesecretaris;
- e rapporteren, via de Ambtelijke begeleidingscommissie aan het College van B en W".

Immers: het budget was krap, de ontwerp- en uitvoeringsfase overlapt elkaar, er waren twee ingewikkeld gestructureerde gebruikersgroepen, en last but not least moesten twee architecten, die nog nooit hadden samengewerkt, de directie voeren en gemeenschappelijk grote ontwerp-technische vragen oplossen.

Een dergelijke sterke leidinggevende coördinator:projectleider is dus door het College gedurende het gehele bouwproces niet benoemd.

#### 4.3 Het systeem van krediet- en budgetbewaking bij de gemeente

In het organisatieschema had de ABC de taak aan de BKG knelpunten te rapporteren en het project namens de BKG te coördineren en daaraan leiding te geven. Als de ABC derhalve (dreigende) overschrijdingen had onderkend, had dat aan de BKG gemeld moeten worden.

In de ABC zaten vertegenwoordigers van de Afdeling Financiën en de Dienst Openbare Werken.

Alle door de architecten aan de aannemer gegeven opdrachten van enige betekenis, die afweken van bestek en tekeningen behoorden de goedkeuring te hebben van Openbare Werken als vertegenwoordiger van de opdrachtgever. Alle opdrachten boven de f100.000 hadden de specifieke goedkeuring van B en W nodig; daarover moest dus steeds apart worden gerapporteerd.

De Dienst Openbare Werken moest jaarlijks aan B en W over de financiële stand van zaken van het project rapporteren in het kader van de kredietbewaking. Dit gebeurde door middel van zogenaamde 'herbegrotingen'. Deze herbegrotingen waren grotendeels gebaseerd op de zogenaamde 'plus- en minlijsten' die door de architecten werden verstrekt. De plus- en minlijsten bevatten gegevens over extra uitgaven op bepaalde begrotingsposten en over daar tegenover staande bezuinigingsmogelijkheden op andere posten, zodat per saldo het krediet niet kon worden overschreden. Waar door de architecten geen compensatie was aangegeven in de plus- en minlijsten werd in de herbegroting een bedrag in mindering gebracht ter laste van ,,n van de twee posten onvoorzien (onvoorzien bij de voorbereiding en bij de uitvoering, de posten 12 en 13 van het krediet van het Raadsbesluit van 21 november 1979).

Zowel bij het vragen van machtiging voor een opdracht als bij de herbegrotingen ging Openbare Werken af op de door de architecten verschaft financiële gegevens.

Openbare Werken heeft deze opgaven van de directie slechts in die zin onderzocht dat nagegaan werd of de door de directie voorgestelde verschuiving mogelijk was. In het algemeen werd niet nagegaan of door de aangegeven verschuiving in de toekomst moeilijkheden zouden kunnen ontstaan. Openbare Werken stelde zich op het standpunt dat dat de verantwoordelijkheid van de directie was.

Bij de herbegroting van 1984 - die begin 1985 werd ingediend - heeft Openbare werken voor het eerst expliciet twijfel over de door de architecten voorgestelde oplossingen kenbaar gemaakt. Daarvoor werden in de ABC zowel door de afdeling financiën als door Openbare Werken wel herhaaldelijk kritische vragen en opmerkingen geuit

maar daar werd steeds door de architecten - soms woonde ,,n van de architecten de vergadering bij - dan wel door Openbare Werken op gezag van de architecten op zodanige wijze op gereageerd dat de ABC zich liet overtuigen.

De commissie vraagt zich af of de ABC en zeker Openbare werken met haar specifieke deskundigheid niet eerder hadden kunnen of moeten inzien dat de door de directie aangegeven compensatie mogelijkheden voor overschrijdingen mogelijk minder reëel waren, zeker in verband met de vertragingen van het bouwproces waar de commissie in hoofdstuk 6 op ingaat.

De afstandelijke, slechts marginaal toetsende houding van Openbare Werken die naar het oordeel van de commissie tot een passieve opstelling van deze Dienst heeft geleid, is wellicht mede te verklaren uit het feit dat B en W deze situatie in feite zelf heeft gecreëerd door enerzijds de directie aan de architecten op te dragen en anderzijds Openbare Werken in het bouwproces geen zwaardere taak met meer bevoegdheden dan andere participanten te geven. In de ABC had Openbare Werken geen zwaardere stem dan de andere leden.

Een sterke coördinator met de nodige bevoegdheden zou wel een zwaardere stem hebben gehad; bovendien had een dergelijke coördinator:projectleider de taak en de bevoegdheid gehad opgaven van de architecten op alle consequenties te toetsen.

B en W die de overschrijdingen (met de voorgestelde toekomstige bezuinigingen) en de verslagen van de ABC ontving zowel via de BKG als via het Kabinet van de Burgemeester (sinds augustus 1982) had zich ook moeten en kunnen realiseren dat het steeds minder realistisch werd dat de overschrijdingen gedekt zouden kunnen worden door toekomstige bezuinigingen, en had zich moeten en kunnen realiseren dat het steeds dringender nodig werd een sterke coördinator aan te stellen en de ambtelijke besluitvormingsstructuur te herzien.

Naar het oordeel van de commissie was B en W gevangen in het net van de absolute onaantastbaarheid van het krediet. Bij elke wens van de gebruikers of architecten die aan B en W werd voorgelegd reageerde B en W (tot 1985) met 'akkoord, maar het mag geen overschrijding tot gevolg hebben'.

De commissie veronderstelt dat deze houding van B en W de ambtenaren, en naar mag worden aangenomen ook de directie vanzelfsprekend tot eenzelfde houding inspireerde; dat wil zeggen dat op voorhand dekkingen voor overschrijdingen - reeds aangegeven door de directie - aan B en W werden voorgesteld omdat anders de gewenste wijziging zeker niet zou worden geaccepteerd.

Resumerend heeft de budget- en kredietbewaking van de zijde van de gemeente gefaald:

- Ä door de door B en W gekozen organisatiestructuur;
- Ä door de formeel afstandelijke houding van het College;
- Ä door het niet benoemen van een sterke coördinator:projectleider er
- Ä door het te gemakkelijk volgen door de ABC van de door de architecten aangegeven compensatiemogelijkheden.

5 De ontwikkeling van het ontwerp van 1979 tot de aanbesteding in 1982

5.1 De uitgangspunten voor het ontwerp

Zoals in par. 2.9 is aangegeven was er bij de begroting in het Raadsvoorstel van 23 oktober 1979 van uitgegaan dat in het programma van eisen grote delen van de reeds besteksklare gebouwen ongewijzigd zouden kunnen worden overgenomen. Dit nam niet weg dat in verband met de integratie van stadhuis en muziektheater ook belangrijke delen van het gebouw opnieuw moesten worden ontworpen. Hierdoor werd het tevens mogelijk om nieuwe wensen in te brengen voor die onderdelen uit de bestaande ontwerpen die inmiddels waren verouderd.

Het was de taak van de ABC om het door de projectgroep programmering opgestelde programma van eisen te beoordelen en ter goedkeuring aan het College voor te leggen. Binnen deze taakstelling ontplooiden de ABC initiatieven die leidden tot verbeteringen in de inmiddels soms meer dan tien jaar oude planonderdelen. De architecten deden hetzelfde vanuit hun eigen verantwoordelijkheid. Een belangrijk argument voor de ABC was hierbij vaak dat de toekomstige exploitatiekosten door wijzigingen in het ontwerp verlaagd zouden kunnen worden. De bouwkosten worden dan weliswaar hoger, maar deze extra kosten worden later in de exploitatie gemakkelijk terugverdiend.

Hoe begrijpelijk de drang tot actualiseren van onderdelen van de gedateerde ontwerpen ook was, deze gedragslijn paste niet in de conceptie van snel bouwen met minimale kosten, waarvoor uiteindelijk een gelet op het krappe tijdschema en het maximaal beschikbare bouwkrediet van f 306 mln in 1979 gekozen was.

De commissie heeft de tekeningen van het muziektheaterdeel van het gebouw als zoals dit uiteindelijk tot stand is gekomen vergeleken met de tekeningen van het oorspronkelijke vrijwel aanbestedingsgereed zijnde ontwerp Bijvoet/Holt. Het verschil is zo groot dat vrijwel van een geheel nieuw ontwerp kan worden gesproken. Hetzelfde geldt - weliswaar in mindere mate - voor het stadhuisgedeelte.

Naar de mening van de commissie is hiermee duidelijk afgeweken van de uitgangspunten zoals deze in het Raadsvoorstel van 23 oktober 1979 waren geformuleerd. Opdrachtgever en architecten dragen hiervoor beiden verantwoordelijkheid. Zij hebben niet willen beseffen dat ingrijpende wijzigingen zouden leiden tot veel extra ontwerp- en tekenwerk en dat daardoor de kans op vertragingen in de voorbereiding en uiteindelijk in de uitvoering aanzienlijk werd vergroot. De architecten hadden - naar de mening van de commissie - in de loop van het bouwproces het College nadrukkelijk op deze risico's moeten wijzen, zoals zij dat - evenals Openbare Werken - wel in 1979 hadden gedaan.

## 5.2 De ontwikkeling van het ontwerp

De ontwikkeling van het programma van eisen moest in een hoog tempo geschieden, wat moeilijk bleek omdat een twintigtal werkgroepen voor het stadhuis en een tiental werkgroepen voor het theater hun wensen gecoördineerd kenbaar moesten maken.

Al spoedig liepen de gebruikers dan ook achter op het inmiddels door de architecten ingekorte tijdschema dat moest worden aangehouden om de door de gemeente gestelde opleveringsdata te halen. Deze planning - die op 2 april 1980 door de architecten met het bureau stadhuis:muziektheater is besproken en die wordt vermeld in de notulen van de ABC van 9 april 1980 - ging er vanuit dat op 15 april 1980 het programma van eisen zou worden afgerond, zodat op 15 mei 1980 het voorlopig ontwerp gereed zou kunnen zijn. Indien dan op 15 juni 1980 de reacties van de gebruikers op het voorlopig ontwerp binnen zouden zijn, zou eind juli 1980 het definitief ontwerp gereed kunnen zijn, en het project bestedingssgereed gemaakt kunnen worden.

In het oorspronkelijke, in juni 1979 door de architecten opgestelde schema was sprake van:

Ä voorbereidingsperiode tot gereed zijn van definitief ontwerp:	11 maanden
Ä bestedingssgereed maken:	13 maanden
Ä bestedingsprocedure gedurende welke periode bouwput al wordt gereed gemaakt:	6 maanden
Ä bouw muziektheaterdeel:	48 maanden
Ä daarna slot bouw stadhuisdeel:	6 maanden

In dit schema werd er vanuit gegaan dat de opdracht voor het voorlopig en

definitief ontwerp in september 1979 zou worden gegeven.

Dit schema zou alleen haalbaar zijn geweest als de bestaande programma's van eisen vrijwel ongewijzigd zouden zijn overgenomen met slechts een aanvulling of wijziging voorzover deze de integratie van beide gebouwen zou betreffen, zoals in het Raadsvoorstel van 23 oktober 1979 was vermeld. Het werken met grote aantallen werkgroepen met uitgebreide inspraakmogelijkheden leidt uiteraard tot consequenties voor alle gebouwonderdelen.

In een project als het onderhavige was echter door de zeer krappe planning en het sobere budget in feite weinig ruimte voor inspraak door gebruikers op de gebruikelijke schaal. Deze ruimte is echter door het College wel gecreëerd, en uiteindelijk door de architecten stilzwijgend aanvaard.

Op 2 juni 1980 rapporteert de ABC aan het College over het programma van eisen. Op 10 juni 1980 wordt tegelijk met de behandeling van het programma van eisen, ook het voorlopig ontwerp aan het College van B en W ter goedkeuring voorgelegd. Zoals hiervoor is opgemerkt, was in de planning van de architecten er in voorzien dat op 15 juni de reacties van de gebruikers op het voorlopig ontwerp binnen zouden moeten zijn opdat eind juli 1980 het definitief ontwerp zou kunnen worden afgerond. Na de goedkeuring door B en W moest echter het ontwerp ook nog worden besproken met de commissie van bijstand uit de Raad, het Rijk en de werkgroepen.

Op 7 januari 1981 wordt vervolgens in de ABC aangekondigd dat het definitief ontwerp op 29 januari 1981 aan het College zal worden aangeboden. Qua installaties lijkt het ontwerp evenwel nog niet geheel definitief en wordt de gebruikers nog veel invloed op het ontwerp gegund. De datum van 29 januari 1981 wordt dan ook niet gehaald en er wordt besloten dat het definitief ontwerp op 13 februari 1981 aan B en W zal worden voorgelegd als alle opmerkingen van de werkgroepen zijn verwerkt. Een half jaar later dus dan volgens het schema noodzakelijk was. Op die datum wordt de elementenbegroting, behorende bij het definitief ontwerp door het College goedgekeurd.

In deze periode speelt ook de inspraak van verschillende maatschappelijke groeperingen.

Na de openbare presentatie van het definitief ontwerp op 2 februari 1981 komt er een stroom kritiek op gang, zowel van een actiegroep van buurtbewoners als van een groep van 55 architecten; hierbij sluiten zich ook 80 stedenbouwkundigen, bouwkundigen en architecten in gemeentedienst aan.

De kritiek concentreert zich erop dat het gebouw te massaal zou zijn in de fijnmazige stedelijke structuur van het Waterlooplein. Hierdoor wordt in het voorjaar van 1981 voor het eerst het ontwerp van de architecten Holzbauer en Dam uitgebreid ter discussie gesteld.

Op 3 juli 1981 besluit het College gedeeltelijk gehoor te geven aan de externe kritiek door de architecten opdracht te geven het 'middengebied' van het project te herzien. Dit zou binnen een maand moeten gebeuren. Dit leidde tot grote problemen tussen de architecten onderling, waarbij het College uiteindelijk tussenbeide moest komen. In de zomer van 1981 komt mede hierdoor het ontwerpwerk op het architectenbureau bijna stil te liggen. Eerst in september vinden de beide architecten elkaar in een voor beiden aanvaardbare oplossing; deze wordt vervolgens op 27 oktober 1981, meer dan een jaar later dan de door de architecten nagestreefde datum van juli 1980, door het College goedgekeurd.

Tenslotte bericht het College in een brief aan de architecten op 24 december 1981, zij het met een aantal kanttekeningen, accoord te gaan met het definitief ontwerp van 6 januari 1981 en de veranderingen daarop d.d. 30 oktober 1981.

De eerste wijzigingen ten opzichte van het definitief ontwerp zijn dan inmiddels al door de Dienst Openbare Werken gemeld. Deze en vele naderhand

door de gebruikers en ook door de architecten noodzakelijk geachte wijzigingen zijn mede verantwoordelijk voor de aanzienlijke overschrijdingen in tijd en geld.

Ondanks alle eerder genoemde vertragingen kan het hoofdwerk, dat wil zeggen het project in bouwkundige en constructieve zin, vier maanden na goedkeuring van het definitief ontwerp, op 20 april 1982 worden aanbesteed; volgens schema had dit acht maanden eerder moeten geschieden.

Op een uiterst krap tijdschema - zoals door het College was vastgesteld - is een dergelijke vertraging aanzienlijk. Niettemin heeft het College gedurende deze periode of op het moment van de aanbesteding of de gunning niet aangedrongen op een aangepaste tijdsplanning.

### 5.3 De beoordeling van het definitief ontwerp door de Rijksgebouwendienst

Op 1 juli 1981 keurt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het definitief ontwerp voor de bouw van het Stadhuis/Muziektheater goed, met een voorbehoud voor de technische installaties, omdat de plannen daarvoor nog nader moeten worden uitgewerkt.

Het bij de goedkeuring gevoegde rapport van de Rijksgebouwendienst bevat onder meer de volgende passages:

"...Geconstateerd wordt dat het bouwkundig ontwerp aanzienlijk verder is uitgewerkt dan de technische installaties. Kan men met betrekking tot het bouwkundig ontwerp spreken van een 'definitief ontwerp', de installatie-technische plannen zijn daarentegen slechts met de naam 'voorontwerp' aan te duiden... ..Uit de gespecificeerde begroting van de bouwkundige onderdelen blijkt dat het in de bedoeling ligt het gebouw uiterst sober uit te voeren. De vraag is of dit sobere peil van afwerking in overeenstemming is met de aard van het complex en of dit sobere peil ook bij de verdere uitwerking kan worden gehandhaafd. .. ..De bouwkundige begroting is - hoewel alle posten krap geraamd zijn - aanvaardbaar, met uitzondering van de zogenaamde staartkosten, de algemene werk-onkosten, welke naar dezerzijds mening te laag zijn geraamd... ..Ook ten aanzien van de warmte-technische installaties wordt verwacht dat de geraamde bedragen te laag zijn. Zolang echter niet kan worden beschikt over gespecificeerde begrotingen, behorend bij het definitief ontwerp, heeft het weinig zin daarover thans een uitspraak te doen..."

Naar de mening van de commissie was het voor het goede verloop van de bouw van het stadhuis:muziektheater riskant om met de uitvoering van de bouw te starten zonder een goed op het bouwkundig ontwerp afgestemd plan voor de installaties. Deze onvoldoende afstemming van het ontwerp voor de installaties op het bouwkundig ontwerp en de te globale inschatting van planningconsequenties daarvan zijn naar het oordeel van de commissie eveneens een belangrijke bron van vertragingen en kostenoverschrijdingen geweest.

Naar de mening van de commissie had op basis van het oordeel van de Rijksgebouwendienst een herbezinning moeten plaats vinden op de geplande datum van aanbesteding. Voorzover de commissie bekend is dit door het College niet overwogen.

### 5.4 De kwaliteit van het bouwkundige bestek

Het bouwkundig bestek van 15 februari 1982 was voor een gebouw van deze omvang en complexiteit en de daaraan toegekende betekenis en allure niet erg evenwichtig. Deze onevenwichtigheid wordt veroorzaakt doordat in sommige paragrafen - voor zover de commissie heeft kunnen nagaan - vrij volledige en gedetailleerde omschrijvingen worden gehanteerd, de omschrijvingen in andere paragrafen globaal en summier zijn, terwijl ook paragrafen voorkomen met traditionele standaardformuleringen zonder veel overwaarde. De constructieve paragrafen zijn bijvoorbeeld in hun soort redelijk volledig.

Daarentegen valt op dat de paragrafen die op de afwerking betrekking hebben - zoals natuursteen en timmerwerk - aan de summier kant zijn en dat veel gevangen moet worden in een aantal forse stelposten. Het tijdsgebrek bij de technische uitwerking van het ontwerp komt op deze wijze in het bestek duidelijk tot uitdrukking.

Als gevolg hiervan was er ten tijde van de aanbesteding sprake van een ontwerp met nog niet uitgewerkte onderdelen en een bestek van een niet homogene kwaliteit, met een bedrag van 13,5 miljoen gulden aan stel- en verrekenposten op een bouwkundige directiebegroting van 169,5 miljoen gulden (exclusief BTW, prijspeil 1982).

Een stelpost is een in het bestek als zodanig aangeduid geldsbedrag, hetwelk in de aanneemsom is begrepen en ten laste waarvan nader in het bestek beschreven uitgaven worden gebracht. Zo geeft een stelpost een voorlopige dekking aan voor in het ontwerp nog niet uitgekristalliseerde gebouwonderdelen.

Onder verrekenbare hoeveelheden worden verstaan de in het bestek als zodanig aangeduide hoeveelheden, die worden verrekend tegen verrekenprijzen, die daartoe bij de totstandkoming van de overeenkomst zijn overeengekomen.

Mantelposten zijn als zodanig aangeduide begrotingsposten, die buiten het bestek vallen, ten laste waarvan nader beschreven uitgaven worden gebracht. Hiertoe behoren onder meer het tapijt, de stoelen in het theater en in de filmzaal en de inrichting van de Raadszaal.

Stelposten, verrekenposten en mantelposten leiden ertoe dat het architectenbureau per post ten tijde van de uitvoering nog ontwerpwerk moet verrichten, begrotingen moet opstellen en met de aannemer tot prijsafspraken moet komen. Daarnaast dient per post met de gebruikers een afstemming plaats te vinden en dienen de gebruikelijke besluitvormingsprocedures bij de opdrachtgever gevolgd te worden. Bij een groot aantal posten - zoals hier het geval was - betekent dit voor de architecten een aanzienlijke extra werkbelasting.

Alles overziend was het bouwkundig bestek een afspiegeling van een nog niet volgroeid plan, dat naar het oordeel van de commissie een mager uitgangspunt bood voor de aanbesteding.

## 5.5 De kwaliteit van de bestekken voor de installaties

De bestekken voor de installaties vormden - overeenkomstig het complexe karakter van de technische installaties - een omvangrijk document. Niettemin waren zij ontoereikend, getuige de eveneens omvangrijke nota's van inlichtingen, die er als aanvulling op nodig waren. Hieruit blijkt dat ook de adviseurs niet aan de tijdsdruk van de korte voorbereidingstijd ontkomen zijn.

De directiebegroting bedroeg in totaal f46,1 mln (prijspeil 1982), met aan stelposten circa f2 mln en aan mantelposten circa f 3,5 mln.

De installaties zijn drie tot zes maanden later gegund dan het hoofdwerk. Aangezien in de bestekken was voorzien dat de installateurs verantwoordelijk waren voor de uitwerking van de plannen voor de installaties - in de vorm van werk- en detailtekeningen - ontstond voor hen hierdoor reeds een achterstand ten opzichte van de werkzaamheden van de architecten en de adviseurs voor de constructies. De hieruit voortvloeiende coördinatieproblematiek heeft het tempo van gereedkomen van de bouwkundige werktekeningen en de kwaliteit daarvan sterk beïnvloed. Hierdoor haperde de informatieverstrekking aan de bouwkundige aannemer van meet af aan, met alle toen voorzienbare en nu inmiddels bekende gevolgen van dien.

## 6 De uitvoering van het project van 1982 tot heden

### 6.1 De aanbestedingen

Op 20 april 1982 vindt de aanbesteding plaats van het bouwkundig gedeelte. Het werk kan op 4 juni 1982 worden gegund aan de Amsterdamse Bouwcombinatie Stamuco, een voor de uitvoering van dit project geformeerd samenwerkingsverband tussen Ballast Nedam, HBM, Hillen en Roosen en de Gebroeders Terlingen.

Stamuco schrijft in voor f144,6 mln exclusief BTW, (prijspeil 1982) een prijs die ca f11 mln onder de bouwkosten van het budget lag, ofwel op het prijspeil van de aanbesteding f14 mln exclusief BTW. Bij een nadere berekening in het najaar van 1982 blijkt het prijsindexcijfer voor de bouw zich echter zodanig ontwikkeld te hebben dat het voordelig verschil ten tijde van de aanbesteding niet f14 mln exclusief BTW, maar f7,2 mln exclusief BTW bedraagt.

Blijkens de verklaringen van geïnterviewden heeft begrijpelijkerwijs na de lage inschrijving bij velen de stelling post gevat dat het gebouw binnen de gestelde financiële marges gehaald zou kunnen worden. Vooraf was reeds afgesproken dat indien de aanbesteding onder de begroting zou blijven, de dan vrijgekomen budgettaire ruimte gedeeltelijk zou worden gebruikt om het wel erg sobere gebouw iets royaler uit te werken. Op deze wijze kon het gebeuren dat een financiële meevaller uiteindelijk mede de oorzaak werd van extra kosten die wellicht anders niet zouden zijn ontstaan.

Op het moment van de bouwkundige aanbesteding werd reeds voorzien dat de aanbestedingen van de installaties wellicht nog financiële problemen zouden opleveren; de beschikbare begrotingsruimte hiervoor was krap bemeten.

Zowel door de Dienst Openbare Werken als door de architecten is de gemeente gewezen op deze onzekerheden in het bestek en de mogelijke budgettaire consequenties daarvan. In een brief d.d. 7 mei 1982 geeft de projectleider van Openbare Werken aan dat volgens de architecten 3 ... 4 % van de aanneemsom (ca. f5 mln) ter dekking van onvoorzien beschikbaar moet blijven voor tijdens de uitvoering optredende aanpassingen en voor een goede gang van zaken tijdens de uitvoering.

Deze extra ruimte is door het College niet vrijgehouden aangezien het daarvoor gereserveerde bedrag nodig blijkt om de door het prijsindexcijfer lagere meevaller bij de aanbesteding te compenseren.

De aanbestedingen van de installaties vonden - tegen de adviezen van de Rijksgebouwendienst in 1979 in - na de aanbesteding van het bouwkundig deel gespreid over het najaar van 1982 plaats.

## 6.2 De organisatie van de uitvoering

De architecten, adviseurs, aannemer en installateurs ontmoetten elkaar in bouwvergaderingen, waaraan ook door Openbare Werken werd deelgenomen, onder voorzitterschap van de architecten.

In de herbegroting van 17 december 1981 stelt de Dienst Openbare Werken voor om de verzorging van de voor de coördinatie nodige planningen en werkschema's door de aannemer te laten regelen. Dit voorstel wordt vergezeld van de volgende toelichting:

"Ten aanzien van de coördinatie tijdens de uitvoering merk ik op, dat de architecten in de begroting zijn uitgegaan van het via de besteksbepalingen verzorgen van de hiervoor nodige planningen en relatieschema's en vervolgens eventueel via een afzonderlijke opdracht het actualiseren van deze schema's en het regelen van de hiervoor nodige bouwvergaderingen. Dit betekent dat niet is gerekend op het sluiten van een aparte coördinatie-overeenkomst met de aannemer.

Volgens de architecten is het met een dergelijke overeenkomst gemoeide bedrag dermate hoog, dat het de voorkeur verdient de verantwoordelijkheid voor eventueel verstoringen tijdens de uitvoering in de eerste plaats bij de aannemers en installateurs te laten, als zijnde de veroorzakers.

Eventuele tijdens de uitvoering in de richting van de opdrachtgever gedeponeerde claims kunnen dan als incident worden behandeld. Desgevraagd is mij medegedeeld dat een dergelijke werkwijze bij de bouw van de nieuwe RAI-hallen is gevolgd en tot tevredenheid heeft gewerkt."

Conform dit voorstel werden na de aanbesteding in een aparte overeenkomst, gesloten in februari 1983, de werkzaamheden ten behoeve van de uitvoeringscoördinatie van de bouw van het stadhuis/muziektheater aan Stamuco opgedragen. Deze uitvoeringscoördinatie waarvoor Stamuco een aparte offerte had uitgebracht betrof dus werkzaamheden die niet in het bestek stonden. Om praktische redenen werd hiervoor een aparte organisatie opgericht onder de naam Costam. Vanuit Stamuco werden hiervoor functionarissen ter beschikking gesteld, die hun werkzaamheden op het architectenbureau verrichtten, aangezien de uitvoeringscoördinatie onder verantwoordelijkheid van de bouwdirectie plaats vond.

Voor deze aparte opdracht is aan Stamuco f2,1 mln betaald (geïndexeerd). In het krediet was hiervoor een mantelpost van f2 mln opgenomen.

Bij de aanbesteding verstrekten de architecten aan de aannemer een werkplanning. De taak van Costam was om in overleg met aannemer, installateurs, architecten en adviseurs te komen tot een definitieve planning, waarin alle bouwpartners zich zouden kunnen vinden, en deze planning vervolgens te bewaken. Na overleg met deze participanten bleek echter dat de werkplanning van de architecten niet haalbaar bleek. De onderlinge afstemming van de bouwkundige werkzaamheden en die voor de installaties vergde meer tijd dan door de architecten was voorzien en de aanlevering van werktekeningen aan de aannemer diende eerder te geschieden dan door de architecten was aangegeven.

De afstemming tussen de voor de uitvoering verantwoordelijke participanten voldeed naar de mening van de commissie niet aan de eisen die men aan een dergelijk samenwerkingsverband mag stellen. De oorzaak van de onvoldoende afstemming moet echter niet primair bij de aannemer of de installateurs worden gezocht, maar lag reeds besloten in de gespreide wijze van aanbesteding, waarvoor directie en opdrachtgever verantwoordelijk waren.

Daarnaast was de afstemming van de noodzakelijke werkzaamheden tussen de architecten en de uitvoeringsorganisatie onvoldoende. Met name de tekeningenproductie bleef sterk achter bij de eisen die vanuit de uitvoeringsorganisatie daaraan werden gesteld.

### 6.3 Vertragingen

Op 3 juli 1982 vinden op de bouwplaats vernielingen van bouwmaterieel plaats die de dan net aangevangen bouwwerkzaamheden verstoren.

Wanneer men met de fundering wil beginnen blijken de architecten en de constructeurs niet op alle onderdelen constructietekeningen te kunnen leveren.

Door beide oorzaken loopt de bouw een achterstand van 22 dagen op ten opzichte van de planning.

Op 1 september 1982 wordt in de bouwvergadering een achterstand van , ,n week gemeld in de tekeningenverstrekking. Op 22 september 1982 overhandigt de aannemer een schema met data waarop de aannemer tekeningen wenst te ontvangen. 26 januari 1983 wordt op dit onderwerp teruggekomen en stelt de aannemer dat de tekeningen zes weken voor de aanvang van de uitvoering op het werk moeten zijn. Tot dan toe gebeurt dit drie tot vier weken tevoren.

In de projectteam vergadering van 23 februari 1983 signaleert de aannemer opnieuw achterstanden in de verstrekking van tekeningen. Hij doet dit echter aan de hand van de oude door de aannemer zelf opgestelde planning. Om te voorkomen dat het tijdstip van verstrekking van de werktekeningen nog langer een discussiepunt blijft tussen aannemer en architect, verzoekt de vertegenwoordiger van Openbare Werken het architectenbureau nog , ,nmaal de

planning met de aannemer en andere betrokkenen door te spreken.

Hieruit resulteert na veel overleg tenslotte op 29 augustus 1983 het basiswerkplan waaraan alle partijen zich binden, voor zover het de technische aspecten betreft. De financiële aspecten van het basiswerkplan worden in de herfst verder uitgewerkt en leiden op 28 november 1983 tot een schadevergoeding aan de aannemer van f700.000,-. De feitelijke situatie van eind augustus wordt op nul gesteld. Voorts worden de opleveringsdata gewijzigd. Het muziektheater zal op 30 augustus 1985 worden opgeleverd en het stadhuis op 1 februari 1986.

In het basiswerkplan is exact vastgelegd wie wanneer zijn gegevens bij wie moet aanleveren. Daarmee is het een objectieve maatstaf geworden waaraan de feitelijke activiteiten van elk der participanten kan worden getoetst: zo is het bijvoorbeeld voor de aannemer een schema waarop is aangegeven wanneer hij een tekening zal ontvangen in verband met de voor hem vastgelegde termijnen en de daarmee samenhangende toelevering van materialen. Voor de architecten en de adviseurs is het een programma waarop zij moeten leveren. Vanaf dit moment is er geen onduidelijkheid meer of een tekening te laat is of niet: het basiswerkplan geeft dit ondubbelzinnig aan. Tot dan toe was daar altijd discussie over mogelijk.

Het basiswerkplan zegt echter niets over de tekeningen-planning binnen het architectenbureau of over de uitvoeringsplanning van de aannemer. Het akkoord over het basiswerkplan maakt het echter wel mogelijk om te laten zien of het de architect of de aannemer is die zijn planning niet haalt.

Al snel blijken het de architecten te zijn die niet aan hun basiswerkplanverplichtingen kunnen voldoen. In de maanden oktober 1983 tot januari 1984 wijzen de aannemer en Costam ter voorkoming van claims in bouw- en projectteamvergaderingen enkele malen op het feit, dat de bouw stagneert vanwege het gebrek aan gegevens.

Op 1 november 1983 wordt in het projectteam technische voorbereiding -waar een vertegenwoordiger van Openbare Werken bij aanwezig is - vastgesteld dat op bijna alle onderdelen een achterstand geconstateerd wordt, en dat nog geen enkele installatietekening ter controle is ontvangen. Er is sprake van stilstand van het tekenwerk bij Janse/Croon, de installateur voor de electro-akoestische installaties. De vergadering dringt aan op het maken van een analyse op lange termijn omdat de inhaalplanningen die nu worden voorgesteld geen duidelijk inzicht geven in de afstemming tussen de bouwer en de installateurs.

Op 22 november verzoekt de vertegenwoordiger van Openbare Werken in een projectteamvergadering aan de vertegenwoordiger van de architecten om de grootst mogelijke aandacht te geven aan de wijze waarop sparringen worden doorgegeven. Dit gebeurt nu achteraf op 'A-4-tjes', twee weken voor de uitvoering op de bouw. Getracht zal worden door extra besprekingen stagnaties te voorkomen. De ruwbouw ligt inmiddels twee ... drie weken achter, wordt in dezelfde vergadering van 22 november gemeld. Naar de mening van de architecten is deze vertraging nog een uitvloeisel van de situatie van vóór het basiswerkplan.

Op 13 december 1983 wordt in een projectteamvergadering - waar een vertegenwoordiger van Openbare Werken bij aanwezig is - door de vertegenwoordiger van Costam gemeld dat de geplande opleveringsdata in gevaar komen. Naar de mening van Costam dient het gehele proces beter bestuurd en bewaakt te worden. De vertegenwoordiger van de architecten deelt daarop mee dat bij het architectenbureau plannen worden ontwikkeld om het voorbereidingsproces beter op tijd te doen verlopen. De vertegenwoordiger van Openbare Werken wijst de vertegenwoordiger van de architecten op de verantwoordelijkheid die zij voor het gehele proces dragen.

Op 15 december 1983 richten de directievoerende architecten zich tot de gemeente met een afschrift van een brief van Costam d.d. 13 december 1983 waarin wordt bevestigd hetgeen door Costam gezegd werd tijdens de

vergadering van 13 december (omdat geen der architecten zelf bij de vergadering aanwezig was) en waarin onder meer wordt aangekondigd dat de werkplanning niet wordt gehaald indien de gebruikers door blijven gaan met het verzoeken om wijzigingen (bijlage 10). Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan is dit de eerste maal dat de directievoerende architecten vragen om matiging van de inbreng van de gebruikers, zij het dat het initiatief voor dit verzoek niet direct van de directie maar van Costam uitgaat.

Op 31 januari 1984 stelt de vertegenwoordiger van Openbare Werken in het projectteam dat hij alleen kan reageren op knelpunten indien daarvoor expliciet in de vergadering melding wordt gemaakt, danwel dat een en ander in een brief aan de directie van Openbare Werken is gemeld. Ook wijst hij erop - zo blijkt uit de notulen - dat de rapportageweg met betrekking tot het tijdschema uitsluitend via de directie Openbare Werken loopt.

Op 7 februari 1984 richt de aannemer zich rechtstreeks tot de directeur van de Dienst Openbare Werken, zijnde de formele vertegenwoordiger van de opdrachtgever, in verband met stagnaties op de bouw doordat niet tijdig tekeningen worden aangeleverd en omdat meer van de aannemer wordt verlangd dan uit het bestek is af te leiden (bijlage 11).

De aannemer ziet zich verplicht om de opdrachtgever erop te wijzen dat de oplevering van het theater niet voor 1 september 1985 zal kunnen geschieden. Ook wordt in de brief aangekondigd dat de aannemer de extra kosten zal claimen die door de achterstanden reeds zijn, en nog zullen worden veroorzaakt. De aannemer deelt mee dat hij een zorgvuldige analyse zal opstellen met betrekking tot de vertragingen; voorts maakt hij aanspraak op bijbetaling van extra kosten veroorzaakt door de vertragingen, waarvoor hij een nader verrekeningsvoorstel zal indienen. In deze brief verzoekt de aannemer tenslotte om een gesprek met de opdrachtgever nadat de analyse en het verrekeningsvoorstel zullen zijn verzonden. De brief is per omgaande post door of namens het College voor nader commentaar aan de directie, zijnde de maatschap Holzbauer Dam Bijvoet Holt gezonden. Op 21 februari 1984 antwoorden de architecten aan Openbare Werken naar aanleiding van de brief van Stamuco dat er inderdaad sprake is van achterstanden maar dat deze niet worden veroorzaakt door het achterblijven van werktekeningen.

Op 23 maart 1984 worden de toegezegde analyses door de aannemer aan Openbare Werken verzonden, en op 5 april 1984 wordt de aannemer door Openbare Werken uitgenodigd voor een gesprek enkele weken later, nadat Openbare Werken de analyses van de aannemer heeft kunnen bestuderen.

Op 18 april 1984 antwoordt de aannemer echter dat naast een gesprek over de analyses, de aannemer met de opdrachtgever wenst te spreken over de wijze waarop de opdrachtgever kan bevorderen dat de vertragingen niet verder oplopen (bijlage 12).

De aannemer vraagt daarom op de kortst mogelijk termijn een gesprek, opdat de oorzaken van de problemen bestreden kunnen worden voorzover de aannemer hierin een bijdrage kan leveren. Naar de mening van de aannemer is de situatie sinds februari alleen maar slechter is geworden. De werktekeningen worden te laat geleverd; kort voor of zelfs tijdens de uitvoering worden grote hoeveelheden wijzigingen opgegeven; er komen ingrijpende danwel verzwarende wijzigingen voor die of de uitvoeringsvoorbereiding belemmeren of de geplande voortgang verstoren, of zelfs tot belangrijke wijzigingen van reeds gereed werk leiden. Voorts worden besluiten die formeel vereist zijn om met de uitvoering van bepaalde werkzaamheden te beginnen niet tijdig verkregen, en worden gegevens voor toeleveranciers van materialen niet tijdig verstrekt.

De aannemer geeft aan dat de vertragingen, en daarmee de extra kosten en schaden steeds verder toenemen. Hierdoor wordt bovendien veel extra werk veroorzaakt waardoor de kans op fouten in het werk toeneemt en de kwaliteit van het werk in het geding komt.

Op 19 april zenden de architecten hun commentaar op de analyses van Stamuco

naar Openbare Werken waarin zij aangeven het niet met de analyses van Stamuco eens te zijn.

Op 23 mei 1984 vindt een eerste gesprek plaats tussen vertegenwoordigers van Openbare Werken en Stamuco. De aannemer stelt in dat gesprek dat zij niet in staat zijn om oplossingen voor de onstane vertragingen te geven, maar dat de gemeente eerst maar eens met de architecten en de adviseur orde op zaken moet stellen.

Op 6 juni 1984 vindt een eerste gesprek plaats tussen de architecten en een delegatie van het College en in september een tweede dat leidt tot de inschakeling van het bureau Toornend, waar in paragraaf 6.5 nader op wordt ingegaan.

Op 21 december 1984 vindt tenslotte het eerste gesprek plaats tussen leden van het College en Stamuco.

#### 6.4 Een tussenoordeel betreffende de periode september 1983 tot juni 1984

De periode september 1983- juni 1984 overziende moet de commissie vaststellen dat de opdrachtgever in eerste instantie niet voldoende is gealarmeerd door de hier boven vermelde mondelinge en schriftelijke mededelingen van de aannemer dat de uitvoering van het werk in feite niet verliep volgens het in augustus 1983 vastgestelde basiswerkplan. Had men alle betrokkenen bijeengeroepen om de zaken door te spreken, dan was de oorzaak van de vertragingen zeker op tafel gekomen en hadden passende maatregelen genomen kunnen worden.

Dat is niet gebeurd.

Een van de factoren die daarbij een rol speelden was de - achteraf niet juiste - inschatting van het College dat met de opstelling van het basiswerkplan in 1983 het bouwproces weer werd beheerst na de opgelopen achterstanden in het voorjaar van 1983: immers alle participanten hadden zich met het plan akkoord verklaard.

Naar de mening van de commissie was deze inschatting tot begin februari 1984 misschien nog begrijpelijk, mede in aanmerking genomen dat informeel door de aannemer aan Openbare Werken te kennen was gegeven dat men na de tot standkoming van het basiswerkplan waarschijnlijk tot omstreeks kerstmis 1983 nodig zou hebben om het project 'op de rails' te zetten. Echter, na ontvangst van de brief van 7 februari 1984 had het College naar het oordeel van de commissie alerter moeten reageren. Het was toen volgens de betrokkenen nog mogelijk geweest met geen, althans aanzienlijk minder overschrijdingen in tijd en geld de bouw tot stand te brengen. Aan het eind van het jaar 1984 was dat niet meer mogelijk.

Het basiswerkplan op zichzelf, zonder dat er 'orde op zaken' werd gesteld, heeft de bron van de vertragingen niet weggenomen, maar in zekere zin, de bronnen van de vertragingen versluierd. Immers, naar achteraf moet worden vastgesteld, maar voor de directie al snel duidelijk moet zijn geweest, werden de vertragingen in het voorjaar van 1983 niet door de uitvoering, maar door de organisatie van de planvoorbereiding veroorzaakt; het opstellen van een basiswerkplan - dat slechts gericht is op de planning van de uitvoering - kan hier weinig aan wijzigen.

In feite heeft dus ondanks het opstellen van het basiswerkplan de niet beheerste situatie bij met name architecten en gebruikers, waaraan ter onrechte niets werd gedaan, een jaar langer geduurd dan mogelijk zou zijn geweest.

Het formele standpunt van het College na de brief van Stamuco van 7 februari is zakelijk niet verstandig geweest. Een formele opstelling was alleen juist geweest bij een sterke onderhandelingspositie van de kant van de opdrachtgever. De positie van de gemeente ten aanzien van de aanspraken van de aannemer was minder sterk - zoals bij de arbitrage is gebleken - da

het College inschatte en rechtvaardigde dus, in elk geval achteraf, niet de afwachtende, afstandelijke lijn waarvoor het College in de eerste helft van 1984 heeft gekozen.

Een extra overweging om weinig actie te ondernemen ten aanzien van de dreigende claims van de aannemer was mogelijkkerwijs ook nog de gedachte dat de aannemer bewust te laag zou hebben ingeschreven, en dat hij nu, ten onrechte, trachtte via claims een deel van zijn verlies terug te krijgen.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de reacties van de opdrachtgever en de architecten op de berichten over vertragingen en claims hierdoor in eerste instantie niet gericht zijn geweest op het verbeteren van de situatie maar op het bagatelliseren van de door de aannemer aangedragen feiten en het zoeken naar de verantwoordelijken buiten de eigen kring.

Het ware naar de mening van de commissie in zakelijk opzicht beter geweest indien het College en de architecten de feiten zouden hebben aanvaard en getracht zouden hebben de oorzaken van de vertragingen bij zichzelf weg te nemen, te weten: de nog steeds voortgaande inbreng van gebruikers en de ontoereikende organisatie van het architectenbureau.

Wanneer door het College reeds in 1983 of begin 1984 krachtig was ingegrepen in de organisatie van gebruikers, dat wil dus zeggen: bij haar eigen organisatie en die van de architecten, zou het jaar 1984 niet verloren hebben hoeven gaan. 1984 was het laatste jaar waarin het nog mogelijk was geweest om een wezenlijke invloed ten goede op de kostenontwikkeling van het project uit te oefenen.

De angst bij het College en de architecten om zelf verantwoordelijk te worden gesteld voor de vertragingen heeft naar de mening van de commissie gedurende 1984 en daarna nog vele miljoenen guldens extra gekost.

#### 6.5 De inschakeling van het bureau Toornend

Op 26 september 1984 vindt een gesprek plaats tussen een delegatie van het College vergezeld door enkele ambtenaren met beide architecten. Het gesprek heeft een confronterend karakter en leidt tot de inschakeling door de architecten van het organisatieadviesbureau Toornend & Partners - IPO B.V. te Haarlem, dat voor 1 november moet adviseren hoe het proces beheersbaar gehouden kan worden. Pas als deze fase is afgerond zal de kwestie van de honoraria, waarover nog steeds verschil van mening tussen het College en de architecten bestaat, verder in behandeling worden genomen.

Op 6 november 1984 brengt het adviesbureau Toornend rapport uit over de stand van zaken van de organisatie en de planning van het project. In de opdracht aan het bureau was gesteld dat het bureau geen aandacht behoeft te geven aan oorzaken uit het verleden die redenen zijn voor vertraging in de voortgang.

Het bureau stelt dat de projectorganisatie, de planning en coördinatie en de kostenbeheersing gebrekkig is voor dit complexe en omvangrijke project. In het kader van de opdracht aan het bureau is echter de kostenbeheersing niet aan de orde. Het bureau vermeldt evenwel dat er niet veel studie voor is vereist om tot de conclusie te komen dat een belangrijk bedrag vereist zal zijn voor meerwerk. Een oplevering van het muziektheater vóór maart 1986 acht het bureau uitgesloten.

Als tekortkoming wijst Toornend op het feit dat de planning van de voorbereiding niet is geanalyseerd. Er was geen planning waarin tijdstippen waren aangegeven waarop de programma-informatie van de gebruikers moest worden verkregen en wanneer de ontwerp-groepen richtlijnen van de architecten moesten ontvangen.

Het bureau Toornend maakt als eerste melding van de rol die de gemeente zelf speelt in de voortgang van het bouwproces.

Het bureau maakt gewag van het feit dat formeel de directeur Openbare Werken opdrachten aan de architecten verstrekt, maar dat de praktijk laat zien dat ook het College opdrachten verstrekt. Het bureau stelt voor om het College als opdrachtgever aan te merken, Openbare Werken het projectmanagement te laten verzorgen, inclusief de kostenbeheersing, en een aparte functionaris voor de planning aan te stellen.

Het bureau adviseert om de bouwvergadering en het projectteam technische voorbereiding op te heffen en een managementteam in te stellen waarin projectmanagement, architecten, adviseurs en aannemer zitting hebben.

De bestuurlijke kerngroep en de ABC zouden eveneens opgeheven moeten worden om ruimte te maken voor een nieuw te formeren stuurgroep, voorgezeten door een lid van het College.

Het bureau ontraadt verder dat functionarissen van het bureau stadhuis/muziektheater rechtstreeks deelnemen in het bouwproces. De opdrachtgever dient zich te laten vertegenwoordigen door de functionaris, die naast de verantwoordelijkheid voor de inbreng van de gebruikers, tevens een kostenverantwoordelijkheid heeft.

Het bureau constateert voorts dat de opdrachtgever in februari 1984 maatregelen had moeten nemen toen duidelijk werd dat de planning niet werd gehaald.

Het bureau Toornend legt naar het oordeel van de commissie de vinger op de wonde plek: opdrachtgever, architecten en adviseurs schieten tekort in het op de juiste wijze sturen van de uitvoeringsorganisatie.

Hoewel het tijdstip waarop het rapport wordt uitgebracht laat is om nog een wezenlijke invloed op het verdere kosten- en tijdsverloop te hebben, kan toch worden gesteld dat zonder de adviezen en later de interventies van het bureau Toornend de overschrijding in tijd en geld mogelijk nog verder gescaleerd zou zijn dan nu reeds het geval was.

## 6.6 Arbitrage

Op 21 december 1984 zendt de aannemer een brief aan het College van Burgemeester en Wethouders waarin hij aankondigt arbitrage aanhangig te maken omdat de door de aannemer ingediende kostenopstellingen - in strijd met de daarover gemaakte afspraken - nauwelijks door de opdrachtgever zijn gevalueerd en de aannemer in het onzekere wordt gelaten omtrent de vergoeding van geclaimde kosten.

Eveneens op 21 december 1984 en vervolgens op 4 februari 1985 vinden er een gesprekken plaats tussen een delegatie van het college, de architecten, Stamuco en vertegenwoordigers van Openbare Werken. Het standpunt van het College in deze gesprekken is onder meer dat de door Stamuco ingediende kostenopstelling 'deels in bepaalde mate terecht lijkt', deels als overvragen wordt gezien en deels veroorzaakt is door Stamuco zelf.

Op 27 februari 1985 wordt dit overleg opnieuw voortgezet. Het College stelt dan dat het voor de gemeente moeilijk is te beoordelen of de onderbouwing van de door Stamuco ingediende kostenopstellingen juist is, en het gemeentebestuur zich moet kunnen verantwoorden naar de Gemeenteraad en de bevolking. Het College stelt voor gezamenlijk arbitrage aan te gaan om arbiters als ter zake kundigen een oplossing te laten zoeken voor dit geschil.

Op 6 maart 1985 maakt Stamuco arbitrage aanhangig bij de Raad van Arbitrage voor de Bouwbedrijven in Nederland. De Gemeente erkent dat Stamuco recht heeft op een zeker bedrag aan schadevergoeding, maar betwist de hoogte van het door Stamuco gevorderde bedrag. Er wordt in het kader van de arbitrage een werkgroep samengesteld met vertegenwoordigers van beide partijen, die op 11 september 1985 rapport uitbrengt. Uit dit rapport blijkt dat deze

werkgroep niet tot overeenstemming kan komen; de Raad van Arbitrage wordt gevraagd een tussenvonnis te wijzen op een onderdeel van de claims, zodat partijen een richtlijn verkrijgen over uitgangspunten bij het beoordelen van de overige claims. In dit tussenvonnis, dat op 7 januari 1986 wordt gewezen, wordt ca drievierde van deze claim van Stamuco als juist erkend. Bij een tweede vonnis op 15 mei 1986 wordt ca tweederde van twee volgende claims erkend en op 24 november 1986 ca drievierde van nog eens drie claims.

Op 19 november 1987 komen het College en Stamuco een schikking overeen en besluiten voorts de arbitrage te stoppen. Van de in totaal door de aannemer ingediende claims ad f34,78 mln wordt tegen finale kwijting wat de claims betreft betaling van f22,4 mln, exclusief BTW en rente, overeengekomen.

Naar de mening van de commissie is het een juist besluit van het College geweest om het in 1985 op arbitrage te laten aankomen. De feiten waren voor alle partijen op dat moment zo ondoorzichtig geworden en de standpunten lagen zover uit elkaar, dat het niet meer mogelijk was voor het College om anders te handelen.

De commissie sluit evenwel niet uit dat bij een snelle en slagvaardige reactie op de signalen uit de uitvoeringsorganisatie in 1983, en met name naar aanleiding van de brief van 7 februari 1984, het mogelijk niet tot arbitrage had hoeven te komen. Als toen op het verzoek van Stamuco tot het voeren van mondeling overleg was ingegaan zouden de schadeloosstellers wellicht lager zijn uitgevallen dan thans het geval is geweest.

De aanvankelijke formele afstandelijke houding van de opdrachtgever is, tezamen met de onvolkomen informatievoorziening door de architecten een bron van extra kosten geweest, die naar de mening van de commissie vermijdbaar waren geweest.

## 6.7 De contracten met de aannemer

Met de aannemer Stamuco zijn twee contracten gesloten, te weten:

- 1 de opdracht d.d. 4 juni 1982 tot het bouwen van het Stadhuis/Muziektheater onder directie van W. Holzbauer en C. Dam samenwerkende in het kader van de maatschap 'Samenwerkende architectenbureaux Holzbauer Dam Bijvoet Holt' en
- 2 de opdracht d.d. 10 februari 1983 tot het verrichten van de werkzaamheden ten behoeve van de projectcoördinatie voor de bouw van het Stadhuis/Muziektheater onder directie van de architecten W. Holzbauer en C. Dam.

In het bestek behorend bij de opdracht tot de bouw was het maken van een netwerkplanning door de aannemer voorgeschreven. Stamuco heeft dit niet gedaan, althans niet voordat zulks door arbiters werd gevraagd in de arbitrageprocedure. Arbiters hebben dit blijkens de arbitrage-uitspraak van 7 januari 1986 onbegrijpelijk geacht; zij zijn van oordeel dat er voor Stamuco geen redelijke grond aanwezig was het vervaardigen van een netwerkplanning achterwege te laten. Kennelijk hebben arbiters echter geoordeeld dat niet op grond daarvan de claims van Stamuco konden worden afgewezen.

De commissie meent dat als er tijdig een netwerkplanning was geweest mogelijk minder vertraging in de tijd zou zijn opgetreden. Uit de stukken die de commissie heeft bestudeerd blijkt niet dat door de opdrachtgever of de directie gewist is dat de in het bestek bedoelde netwerkplanning zou moeten worden vervaardigd.

## 7 De oorzaken van meer- en minderwerken

### 7.1 Wijzigingen, meerwerken en vertragingen

Zoals in het voorgaande is aangegeven is de commissie van mening dat het doorvoeren van wijzigingen in een reeds ver gedetailleerd ontwerp slechts

op bescheiden schaal en met grote voorzichtigheid kan worden toegepast. Dit hadden de architecten ook als voorwaarde gesteld bij hun planning van 20 juni 1979.

Mede mogelijk gemaakt door de toepassing van het reeds in de hoofdstukken 1 en 4 behandelde systeem van budgetcompensaties werd in het geval van het Stadhuis/Muziektheater te weinig terughoudendheid in het doorvoeren van wijzigingen betracht. In plaats van het project te beschermen tegen wijzigingen is een inspraakproces in gang gezet en zijn op grote schaal veranderingen doorgevoerd die op hun beurt ook weer nieuwe wijzigingen veroorzaakten: zeker in een bouwproces waarin ontwerp en uitvoering gelijktijdig plaatsvinden hebben wijzigingen vaak een domino-effect. Met dit effect is geen of onvoldoende rekening werd gehouden.

Doordat in 1980 het voorlopig ontwerp tegelijk met het programma van eisen werd ontwikkeld ontdekten gebruikers op de tekeningen dat zaken anders waren uitgewerkt dan zij wensten.

Hierop werden wijzigingen aangebracht. Door het werken met twee architecten kon het vervolgens voorkomen dat een met de architect Dam besproken wijziging geruime tijd later, als de Oostenrijkse architect Holzbauer in Nederland was, weer moest worden veranderd om aan diens inzichten tegemoet te komen. Hierdoor waren tal van ontwerpdelen nog onvoldoende uitgewerkt toen het bestek moest worden opgesteld. Mede hierdoor was het bestek minder uitgewerkt, en minder consistent dan mogelijk zou zijn geweest bij een eerder ingevoerde wijzigingen-stop.

Noch door de ABC, noch door het projectteam technische voorbereiding, noch door de architecten is de proces-verstorende invloed van een groot aantal wijzigingen in een vroegtijdig stadium onder de aandacht van B en W gebracht, die zich dit zelf klaarblijkelijk ook niet heeft gerealiseerd.

## 7.2 De rol van de Ambtelijke Begeleidingscommissie (ABC) bij het terugdringen van meerwerken

Medio 1983 als de bouw reeds in volle gang is, zijn de architecten met de gebruikers nog volop in discussie over de nadere vormgeving van onderdelen van de gebouwen en de uitwerking van de technische installaties. Het feit dat op een zodanig tijdstip nog wijzigingen moeten worden doorgevoerd en oplossingen voor essentiële onderdelen nog aan gebruikers moeten worden voorgelegd duidt reeds op tekortkomingen in de beheersing van het bouwproces. De krappe marges in tijd en geld zoals deze waren vastgelegd in het Raadsbesluit van 21 november 1979 worden na de late goedkeuring van het definitief ontwerp in 1981 hierdoor nog verder overschreden. Met de wijsheid van de terugblik kan worden vastgesteld dat op dit moment voor insiders reeds duidelijk had moeten worden dat het project niet binnen de gestelde kaders van tijd en geld zou kunnen worden afgerond.

Bij lezing van de notulen van de ABC uit 1983 wordt naar de mening van de commissie niet duidelijk dat de ABC alles in het werk heeft gesteld om het proces te vereenvoudigen of te versnellen. De ABC neemt zelden initiatieven om meerkosten die samenhangen met nieuwe gebruikerseisen terug te brengen door de eisen niet te honoreren. In de meeste gevallen worden hogere eisen aanvaard en wordt toestemming gegeven de nieuwe eisen met de architecten en de adviseurs verder uit te werken en op hun financiële consequenties te onderzoeken.

Voorts blijkt - althans uit de notulen - dat in de ABC Openbare Werker weliswaar kritische opmerkingen maakt, maar dat deze door de ABC meestal voor kennisgeving worden aangenomen, indien van de zijde van de architecten wordt medegedeeld, dat een wijziging geen extra kosten met zich meebrengt of elders een kostenvermindering kan worden gevonden. Vaak moet men terugkomen op eerder genomen ontwerp-beslissingen. Op 16 februari 1983 wordt in de ABC gemeld dat de installaties in de individuele balletstudio's moeten worden gewijzigd. De wijziging is een gevolg van de wens van het Ballet om de kleedkamers, toiletten en douches

anders te groeperen. De architecten hebben op verzoek van de gebruikers nagegaan of de aanpassing zonder extra kosten mogelijk was en deze verbeteringen vervolgens aangebracht. Daarna is echter gebleken dat hier toch extra geld voor nodig was.

In de ABC is ook kritiek op de werkwijze van de architecten om wijzigingen in het bouwplan aan te brengen via de werktekeningen, zonder Openbare Werken, de betreffende werkgroep, de ABC en eventueel B en W in te lichten. Deze verkorte procedure waarvan in de notulen van de ABC op 27 april 1983 gewag wordt gemaakt is naar de mening van de architecten de enige weg om nog enigzins op tijd hun werktekeningen te kunnen aanleveren. De ABC heeft echter geen begrip voor de haast van de architecten en blijft op het standpunt staan dat alle procedures correct gevolgd moeten worden.

Intussen blijkt de tijdsplanning voor het ontwerpen van de toneeltechniek meer dan twee maal zo lang te duren dan aanvankelijk is verondersteld: op 27 april 1983 blijkt men daar 13 in plaats van 6 maanden voor nodig te hebben.

In september 1982 treedt een nieuwe Raad en een nieuw College aan. Ook deze hebben verlangens ten aanzien van het toekomstige gebouw. Op 8 juni 1983 wordt gemeld dat in het seniorenoverleg de suggestie is gedaan om in de Raadszaal de tribune en de opstelling van de stoelen van de raadsleden te wijzigen. Ditmaal is de ABC wel alert. Men merkt in de ABC op dat het opnieuw doorlopen van de procedures tijd en geld kost en dat de nieuwe Raad gebonden is aan de uitspraken van de voorgaande Raad. Deze heeft het ontwerp voor de Raadszaal reeds eerder goedgekeurd. Ook is er in de ABC kritiek op de architecten die de raadsleden op de kostenconsequenties hadden moeten wijzen en dit blijktbaar in de bespreking waar deze suggesties werden geuit niet zouden hebben gedaan. Niettemin wordt op 16 juni 1983 een nieuw ontwerp voor de reeds goedgekeurde Raadszaal aan de commissie van bijstand voorgelegd. Ook de vertrekken van B en W worden in de zomer van 1983 met medeweten van het College alsnog gewijzigd.

Op 14 september 1983 wordt gesproken over aanvullende automatiseringsvoorzieningen voor een totaal bedrag van f2 mln, waar in het geheel niet op gerekend is. Bovendien hebben deze voorzieningen bouwkundige consequenties waar geen rekening mee was gehouden; de vloergoten die in het programma van eisen waren opgenomen waren hiervoor onvoldoende gedimensioneerd.

Op 9 november 1983 komt naar voren dat de gebruikers van het muziektheater niet betrokken zijn geweest bij het programma van eisen voor de gebouwautomatisering. Voorgesteld wordt om de betreffende notitie eerst naar de gebruikers te zenden.

Op 28 september 1983 worden problemen duidelijk rond de samenhang tussen zaalbruggen, akoestisch plafond en lichtplafond. De oplossing wordt blijkens de notulen aan de gebruikers overgelaten, waarbij het ingrijpen van Openbare Werken in de ABC niet verder gaat dan dat zij: '...vreest dat wijzigingen aan de zaal financiële consequenties met zich zullen brengen...'.  
'

Ook de organisatorische problemen tussen de Nederlandse Opera en het Nationale Ballet blijken een reden voor vertraging en wijzigingen. Afhankelijk van de mate van integratie van beide gezelschappen heeft mer meer of minder eigen kantoor- en werkruimten nodig. Op 12 oktober 1983 wordt bekend dat de derde verdieping van het kantoordeel van het theater nog niet kan worden ingedeeld wegens organisatorische onduidelijkheden. Openbare Werken waarschuwt dat hieraan '...heel grote consequenties...' kunnen worden verbonden.

### 7.3 Een tussenoordeel over de rol van de ABC

Naar de mening van de commissie is het functioneren van de Ambtelijke Begeleidingscommissie een belangrijke bron van overschrijdingen in tijd en geld geweest, hoewel het juist haar taak was het tijdschema en de financiële

te bewaken.

Naar de mening van de commissie kan dit paradoxale feit worden verklaard uit een reeks van oorzaken die voor een groot deel buiten de invloedssfeer van de individuele leden van de ABC lagen.

De commissie geeft er hier enkele.

De ABC bestond uit vertegenwoordigers van gebruikers en beslissers.

De gebruikers stelden zich tot taak een modern en zo functioneel mogelijk gebouw te realiseren waarin efficiënt en tegen de laagst mogelijke exploitatiekosten gewerkt zou kunnen worden. Met grote inzet en een veelheid van middelen hebben zij getracht hun zienswijzen onder de aandacht van de architecten te brengen en werd door hen actief meegedacht om creatieve oplossingen te vinden voor de vele extra ontwerpproblemen die zij door hun initiatieven opwierpen.

De beslissers lieten deze activiteiten van de gebruikers toe zolang zij hoorden dat hier geen extra kosten mee gemoeid waren, en stimuleerden de activiteiten van de gebruikers zelfs indien een aanpassing een gunstige invloed op de toekomstige exploitatiekosten van het gebouw zou hebben.

Voor een analyse van de kostenconsequenties van nadere uitwerkingen en wijzigingen baseerden de beslissers zich volledig op de architecten, en werden de standpunten van Openbare Werken minder zwaar gewogen dan, achteraf gezien, wenselijk was geweest. Openbare Werken stelde zich bovendien terughoudend op ten aanzien van het geven van waarschuwingen, gelet op de haar in hoofdstuk 4 beschreven, beperkte rol.

In de loop van de tijd kreeg de ABC echter met twee aanvullende ongunstige organisatorische condities te kampen: een relatief snelle wisseling van voorzitters en een voortdurende uitbreiding van het aantal deelnemers, met name uit gebruikerskringen. De ABC heeft in de acht jaren van haar bestaan vijf verschillende voorzitters gekend, hetgeen voor een kerncollege in een zo complex project naar de mening van de commissie fnuikend is geweest (bijlage 2).

Tenslotte reageerde de ABC - begrijpelijk, maar zakelijk gezien niet gelukkig - formeel op door de architecten niet juist uitgewerkte of gewijzigde ontwerpdelen. In het algemeen steunde de ABC het standpunt van de gebruikers dat het ontwerp moest worden uitgevoerd zoals was overeengekomen in het programma van eisen en de werkgroepbesprekingen, ook indien het opnieuw wijzigen grote implicaties zou hebben voor de inmiddels aangevangen uitvoering van de bouw, en met de wetenschap dat het architectenbureau reeds kampte met oplopende achterstanden.

De ABC heeft het naar het oordeel van de commissie niet als haar rol gezien om de architecten - eerst tegen zichzelf en later tegen de gebruikers - in bescherming te nemen terwille van een realisatie van het gebouw binnen de gestelde limieten van tijd en geld. De ABC kwam in het algemeen in eerste instantie op voor de rechten van de gebruikers, en heeft te weinig oog gehad of kunnen hebben voor de uiteindelijk consequenties in tijd en geld die deze opstelling voor de gemeente zou hebben.

#### 7.4 Het aanpassen van de gemeentelijke besluitvormingsstructuur

Het heeft de commissie getroffen dat het voorstel van 26 maart 1985 van een voorbereidingsgroep uit de ABC, dat op verzoek van de Bestuurlijke Kerngroep is uitgewerkt, om de besluitvormingsstructuur binnen de gemeente te vereenvoudigen op 23 april 1985 door het College van B en W niet is overgenomen. Dit temeer omdat in november 1984 het adviesbureau Toornend en Partners in dezelfde richting had geadviseerd.

In het voorstel van de voorbereidingsgroep wordt onder meer de suggestie gedaan om een nieuwe kleine Ambtelijke Kerngroep met een ruim mandaat,

afgeleid van het mandaat van de projectwethouder in te stellen bestaande uit drie personen onder voorzitterschap van de adjunct directeur Openbare Werken, die rechtstreeks rapporteert aan de project-wethouder met een ruim financieel en beslissingsmandaat, en de ABC en de BKG op te heffen.

Het College neemt het voorstel niet over en besluit op 23 april 1985 om het hoofd van de Afdeling Financiën te benoemen tot tijdelijk projectleider ter secretarie en voorzitter van de te handhaven ABC, in afwachting van de benoeming van een nieuwe loco-gemeentesecretaris. Hij zal snelle beslissingen moeten uitlokken, hij moet functioneren als counterpart van de adjunct-directeur Openbare Werken en draagt een bijzondere verantwoordelijkheid inzake financiën. Hij zal voorts een directe werkrelatie moeten hebben met het bureau stadhuis:muziektheater.

De commissie wil niet treden in de bestuurlijke verhoudingen binnen het College van B en W en het samenspel van het College met het ambtelijk apparaat, doch wil wel als haar mening geven dat - daargelaten of op dat moment de voorgestelde besluitvormingsorganisatie nog vermindering van de overschrijdingen had kunnen bewerkstelligen - uit een oogpunt van management het genomen besluit geen verbetering bracht in de inadequate organisatie van de opdrachtgever.

#### 7.5 Het administratief zichtbaar worden van de meerwerken

Vanaf 1985 werden de financiële consequenties van het meerwerk pas administratief zichtbaar, hoewel die in werkelijkheid reeds lang bestonden of voorzienbaar waren. De consequenties van omissies in de bestekken en de vele wijzigingen werden nu duidelijk. Het bleek toen in de praktijk niet meer mogelijk om de kosten van geraamde meerwerken te compenseren met besparingen door minderwerken. Op het moment dat er geen weg terug meer was bleken diverse kostenposten te laag te zijn geraamd, c.q. te ver te zijn teruggebracht en werd duidelijk dat architecten en opdrachtgever te optimistisch waren geweest over de mogelijkheden om overschrijdingen op onderdelen te compenseren door versoeringen elders.

Aangezien de architecten de opdrachtgever bovendien niet altijd tijdig inlichtten werden - tegen de gemaakte afspraken in - meerwerken verstrekt zonder vooraf de instemming van de opdrachtgever te vragen. In het begin eerst in een enkel geval, maar na enige tijd in een stroom van een zodanige omvang dat door architecten en opdrachtgever het administratieve zicht op de meerwerken werd verloren.

Het is de commissie gebleken dat de organisatie van de architect niet was berekend op een tijdige afhandeling van het inmiddels ontstane omvangrijke meerwerkprogramma.

Dit gebeurde bovendien in de periode dat het muziektheater moest worden opgeleverd en er snel moest worden beslist om vertragingen te voorkomen.

Op 17 januari 1985 schrijft Openbare Werken een brief aan de architecten dat bij de inventarisatie van de kostenposten ten behoeve van het opmaken van de herbegroting 1984 gebleken is dat een groot bedrag aan meerwerk is opgedragen dat bij Openbare Werken niet bekend was. In deze brief wordt verzocht binnen een maand een specificatie te zenden van de tot dusver verstrekte en nog niet bij Openbare Werken bekende meerwerkopdrachten.

In de loop van 1985 en 1986 volgen dan een aantal verschillende opgaven van meerwerken op onderdelen, zonder dat daarbij een totaal-overzicht wordt verstrekt van nog te verwachten meerwerken.

Vanaf 5 maart 1986 wordt in de bouwvergaderingen gemeld dat de architect meerwerken opdragen, waarvan de goedkeuring van de opdrachtgever uitblijft. De aannemer krijgt geen geld zolang deze goedkeuring niet is gegeven en dringt er bij de architect op aan dat de meerwerken spoedig door de opdrachtgever worden behandeld. Op 16 april 1986 is er in de bouwvergadering sprake van voor f3,7 mln uitgevoerde meerwerken zonder

opdracht.

Op 21 april 1986 dienen de architecten nogmaals een lijst van meerwerken in voor een totaal bedrag van 1,5 mln. Daarmee wordt de post onvoorzien van het op 16 april 1986 nog verhoogde krediet overschreden. Onder deze meerwerken vallen de hekken in de gevelschermen bij de buitenbalkons van het theater en een aantal opdrachten, voor een totaalbedrag van f316.000,- die door de architecten reeds zijn verstrekt zonder vooraf toestemming aan de opdrachtgever te vragen. Het College laat de architecten op 10 juli 1986 per brief weten dat van de gevraagde f1,5 mln slechts f800.000,- wordt gehonoreerd.

Eerst in de zomer van 1986 begon bij de opdrachtgever het besef te ontstaan dat de totale omvang van de meerwerken niet langer binnen het krediet kon worden opgevangen. Openbare Werken dringt in deze periode bij de bouwdirectie herhaalde malen aan op de verstrekking van overzichten van meerwerken, maar de architecten zijn niet in staat deze op korte termijn te leveren.

Op 8 september 1986 vindt op ambtelijk niveau een bespreking plaats met de architecten waarin zij toezeggen uiterlijk eind december 1986 een gedetailleerd totaaloverzicht te zullen verstrekken van alle meerwerken voor het gehele project. Het architectenbureau zal voor de afhandeling van meerwerken extra mankracht inzetten.

Op 18 november 1986 laat Openbare Werken per brief aan het College weten dat de post onvoorzien is uitgeput terwijl het werk nog niet is geïndigd. Verder wordt gemeld dat een groot aantal werkzaamheden in opdracht van de architect reeds zijn uitgevoerd, waarvan de opdrachtbonnen administratief nog niet zijn verwerkt. In totaal lijkt de overschrijding tenminste f7,9 mln te gaan bedragen.

Eveneens op 18 november 1986 erkennen de architecten, in afwijking van de instructies opdrachten tot uitvoering te hebben verstrekt, omdat uitstel tot een te late oplevering zou hebben geleid en worden meerwerken voor f1,6 mln aangekondigd.

Pas in december 1986 heeft de bouwdirectie de meerwerken tot dan toe geïnventariseerd, op basis hiervan een prognose van nog te verwachten meerwerken opgesteld en van het geheel per brief van 24 februari 1987 een overzicht aan de opdrachtgever doen toekomen waaruit ook bleek waardoor de diverse meerwerken - volgens de directie - veroorzaakt waren. Blijkens dit overzicht zou met de meerwerken een bedrag gemoeid zijn van f30 mln.

Op 16 maart 1987 schrijft de gemeente-advocaat aan het College van B en W dat het niet zo kan zijn dat het uitgevoerde meerwerk aan de aandacht van de opdrachtgever is ontgaan: immers een vertegenwoordiger van de opdrachtgever woonde de bouwvergaderingen bij waar het meerwerk is besproken.

De commissie onderschrijft deze mening van de gemeente-advocaat.

Het is de commissie bekend dat bij de gemeente een concept-antwoord is voorbereid op de brieven van december 1986 en 24 februari 1987 waarin ook zou worden ingegaan op de oorzaken van de diverse meerwerken. In overleg met de architecten is door het College in de loop van 1987 besloten deze brief niet te beantwoorden, omdat een discussie op dat tijdstip over de oorzaken van de overschrijdingen de aandacht zou hebben afgeleid van de hoogste prioriteit van dat moment, te weten: het voltooiën van het project binnen de toen vastgestelde tijdschema's en financiële kaders.

De commissie heeft besloten om naast een oordeel over de hoofdoorzaken van de overschrijdingen - zoals deze in dit rapport naar voren worden gebracht - geen gedetailleerd oordeel over de aard van de ontstaansgeschiedenis per meerwerkpost uit te spreken. Dit zou naar de mening van de commissie een diepgaande vergelijkende studie vereisen van oorspronkelijke uitgangspunten

en uiteindelijk gerealiseerde onderdelen van het bouwwerk waarbij toch steeds arbitrair zal blijven wie nu precies de veroorzaker, c.q. de mede-instemmer van het meerwerk is geweest. Voor een analyse van de structurele oorzaken van de overschrijdingen is een dergelijk onderzoek bovendien niet vereist.

Wijzigingen en vertragingen zijn de hoofdoorzaken van de overschrijdingen, zoals de commissie eerder heeft aangegeven zijn de vertragingen bovendien voor een deel ook door wijzigingen veroorzaakt.

In dit proces hebben de architecten een centrale rol vervuld; in die rol hebben zij ten aanzien van tijd en geld verwachtingen gewekt en in stand gehouden, die zij niet hebben waargemaakt.

Het College heeft zich bij haar beslissingen om begrijpelijke redenen in belangrijke mate laten leiden door de adviezen van de architecten. Deze hebben zich echter, naar het oordeel van de commissie, tegenover hun opdrachtgever te coöperatief opgesteld en hem onvoldoende indringend en regelmatig over de ontwikkelingen van het project geïnformeerd.

In een veel te laat stadium hebben zij de invloed van de gebruiker als oorzaak van kostenoverschrijdingen naar voren gebracht. Ze verzuimden om de opdrachtgever systematisch te wijzen op de consequenties van wijzigingen in het ontwerp, initieerden zelf wijzigingen zonder de opdrachtgever hierin te kennen en baseerden vergaande budgetaanpassingen op onvoldoende gegevens. De architecten hebben langdurig en herhaaldelijk een te optimistisch beeld gegeven van de budgettaire situatie rond de bouw, tot dit beeld door de feiten werd gelogenstraft. Zij zijn daarmee in hun adviesfunctie tekort geschoten.

## 8 De rol van de commissie van bijstand (CvB)

### 8.1 De commissie van bijstand

Uit de Raad werd bij besluit d.d. 20 december 1979 een commissie ad hoc benoemd ter begeleiding van de bouw van het stadhuis: muziektheater. Deze commissie bestond uit 12 leden; de gemeentesecretaris was adviserend lid.

In november 1982 werd deze commissie van bijstand vervangen door de commissie van bijstand Openbare Werken Stadhuis: Muziektheater, Monumentenzorg. In deze laatste commissie werd het Stadhuis/Muziektheater steeds als apart onderwerp behandeld. Beide commissies zullen hieronder verder worden aangeduid als de commissie van bijstand (CvB).

### 8.2 Budgetbewaking, organisatie en inspraak

De CvB volgde de organisatie en de kredietbewaking van het project kritisch en gaf veel aandacht aan een voldoende inbreng van de gebruikers overeenkomstig de moties Ten Have en Polak die bij het raadsdebat van 21 november 1979 waren aangenomen.

Het door het College voorgelegde schema betreffende de gemeentelijke organisatie voor de bouw (zie 4.1) ondervindt in de CvB veel kritiek: het stuk wordt als ondoorzichtig ervaren en de financiële verantwoordelijkheid als onduidelijk. Op 24 januari 1980 stelt de heer Ten Have de vraag of de financiële verantwoordelijkheid nu geheel bij de bestuurlijke kerngroep ligt of ook gedeeltelijk bij de projectleiding van Openbare Werken en wat de rol van de Afdeling Financiën is. De heer Roemer mist de suggestie voor het aantrekken van een onafhankelijke persoon van buitenaf, waarop door wethouder Sinnige wordt geantwoord dat in de komende periode wordt gedacht aan ad hoc oplossingen zo er zich conflictueuze situaties zouden voordoen.

In dezelfde vergadering brengt het raadslid de heer Etty naar voren dat de doelstelling moet zijn dat iedereen moet kunnen meepraten en suggesties aandragen en wijst de heer Ten Have op de moties inzake de inspraak die in het raadsdebat van 21 november 1979 zijn aangenomen. Tegen het verweer van

de heer Holzbauer dat er voor inspraak slechts twee ... drie maanden beschikbaar is wordt door de heer Etty gesteld dat deze periode dan maar moet worden verlengd.

Voorzover uit de notulen blijkt heeft de voorzitter van de vergadering - de wethouder van Financiën - de commissieleden niet gewezen op de consequenties in tijd en geld die een verlenging van de inspraak ten gevolge zal hebben. Ook blijkt niet of inderdaad wordt besloten de inspraaktermijnen zo nodig te verlengen.

Op 7 februari 1980 vraagt het raadslid de heer Jonker om zodanige gegevens dat de commissie kan zien welke financiële consequenties aan wijzigingen van het programma van eisen verbonden zijn.

Op 18 februari 1981 wordt door de raadsleden de heren Jonker en Ten Have kritiek geleverd op de verstrekte elementenbegroting. Gesteld wordt dat deze onvoldoende informatie geeft en een opvallende gelijkenis vertoont met de opstelling uit de raadsvoordracht van 1979. Wethouder Spoelstra erkent dat de informatie summier is, maar geeft aan dat dat noodzakelijk is omdat men in verband met de aanbesteding erg voorzichtig moet zijn met het bekend maken van meer gegevens.

Op 13 maart 1981 wordt door heer Jonker gesteld dat geen besluit over de begroting kan worden genomen voor het advies van de Rijksgebouwendienst beschikbaar is. In die vergadering komt ook de kostenbewaking tijdens de bouw aan de orde. Op een vraag van de heer Ten Have hierover schetst de vertegenwoordiger van Openbare Werken geen beeld van voorgenomen activiteiten en procedures, maar volstaat deze met de mededeling dat er een marge in de begroting is opgenomen in de vorm van een post onvoorzien. Verder geeft hij aan dat wanneer er zich een plotselinge kostenstijging zal voordoen, deze doorspeeld zal worden aan B en W en dat het College zich daarover zal moeten beraden.

In de CvB werden de jaarlijkse herbegrotingen behandeld en de wijzigingen in het programma van eisen. In de vergadering van 19 mei 1983 stelt het raadslid de heer ten Have dat hij een financiële verslaglegging ,,n maal per jaar te weinig vindt; hij stelt voor deze frequentie te wijzigen tot ,,1 keer per kwartaal. De voorzitter - de Wethouder van Openbare Werken - reageert met de opmerking dat er een duidelijke afspraak is ,,n keer per jaar verslag uit te brengen van de financiële aangelegenheden. Hij zegt wel toe de CvB bijzondere financiële ontwikkelingen te zullen melden in een tussentijdse rapportage.

De CvB wordt in grote lijnen op de hoogte gehouden en reageert op de aan haar verstrekte informatie.

De CvB heeft zich eind 1980:begin 1981 wel verdiept in de coördinatieopdracht aan de heer Sinnige, maar heeft niet gereageerd toen deze opdracht medio 1982 afliep en de heer Sinnige een andere functie kreeg. De CvB heeft toen niet op de aanstelling van een (nieuwe) coördinator aangedrongen.

De CvB is voor zover de commissie heeft kunnen nagaan niet op de hoogte gesteld toen, eind 1982, de samenwerking tussen de architecten en DSBV werd verbroken.

### 8.3 De berichtgeving over de vertragingen in 1984

Het College heeft aanvankelijk de grootst mogelijke terughoudendheid betracht in het verschaffen van informatie aan de CvB over de claims van de aannemer en de honorariumeisen van de architecten aangezien zij meende dat de gemeente daardoor een sterkere onderhandelingspositie zou hebben. Gelet op deze inschatting van de situatie kan de commissie er begrip voor opbrengen dat het College zich voorzichtig opstelde en bijvoorbeeld slechts in besloten vergaderingen met de CvB over de kwestie van de vertragingen wenste te spreken.

De CvB heeft in de vergadering van 6 oktober 1983 geïnformeerd naar mogelijke vertragingen van de opleveringsdata, naar aanleiding van kranteberichten. Wethouder Heerma antwoordt daarop dat die berichten voorbarig zijn en dat het overleg over het basiswerkplan nog niet is afgerond.

Het basiswerkplan komt aan de orde in de vergadering van 26 januari 1984 en wordt in de vergadering van 16 februari 1984 in de CvB goedgekeurd. Ben W draagt dan al kennis van de brieven van Costam d.d. 13 december 1983 en van Stamuco d.d. 7 februari 1984. Van deze brieven wordt door de wethouder in de vergadering van de CvB van 16 februari 1984 geen melding gemaakt. Dat gebeurt pas in de besloten vergadering van 21 juni 1984; in de periode tussen 16 februari 1984 en 21 juni 1984 zijn twee CvB vergaderingen gehouden - waarvan ,n met een besloten gedeelte -, waar over dit punt niet is gesproken.

In de besloten vergadering van 21 juni wordt de brief van Stamuco genoemd en een brief van de architecten d.d. 17 februari 1984 waarin -niet voor de eerste maal - om een hoger honorarium wordt gevraagd en wordt gemeld dat overleg plaatsvindt ten einde na te gaan hoe ernstig de situatie is.

Het vervolg van deze besloten vergadering vindt plaats op 4 oktober 1984, eveneens in een besloten vergadering. Dan wordt medegedeeld dat B en W op dat moment geen vertrouwen heeft in de beheersbaarheid van het proces maar dat het mogelijk is dat dat vertrouwen weer hersteld wordt als er maatregelen genomen worden. Welke maatregelen is dan nog niet duidelijk.

De Wethouder geeft zijn totaalindruk op dat moment als volgt weer:

"als het proces zo doorgaat als het de laatste maanden gegaan is, dan zal dit leiden tot meerkosten van een omvang die spreker niet voor zijn politieke verantwoording kan nemen. Dat gaat dan niet alleen om de extra kosten voor de architecten maar vooral om meerkosten bij Stamuco".

Vanaf deze vergadering wordt de CvB in besloten vergaderingen geregeld op de hoogte gehouden.

Gegeven het feit dat het College naar aanleiding van de brief van Stamuco een min of meer afwachtende houding - wachten op inlichtingen van de directie - aannam is het misschien verklaarbaar dat de CvB niet eerder dan in de vergadering van 21 juni 1984 werd ingelicht. Niettemin meent de commissie dat de CvB wel had moeten worden ingelicht over het feit dat zo kort na het goedkeuren van het basiswerkplan opnieuw overschrijdingen dreigden. De CvB had dan mee kunnen beoordelen of het College - naar de mening van de CvB - op dat moment adequaat optrad; desgewenst had vanzelfsprekend de CvB de zaak in de Raad aan de orde kunnen stellen.

9 Een samenvatting van de belangrijkste oorzaken van de overschrijdingen

#### 9.1 Een kanttekening vooraf

De bouw van het Stadhuis/Muziektheater is een uniek project geweest dat de hoogste eisen stelde aan de bewaking van de kosten, en waarbij veel meer factoren een rol speelden dan de omvang van het gebouw alleen.

Twee complexe bouwwerken moesten in zeer korte tijd tot ,n ontwerp van uitzonderlijke omvang gesmeed worden door twee architecten, met een bureau dat nog vrijwel geheel moest worden opgebouwd en bemand.

Ten gevolge van het zeer krappe tijdschema werd bovendien gedurende het feitelijke ontwerpproces reeds met de bouw aangevangen.

Tenslotte bestond er bij de opdrachtgever, mede in verband met een sterke politieke en maatschappelijke druk om medezeggenschap en inspraak, een uitgebreid besluitvormingsproces dat passend zou zijn geweest bij een ruim,

krediet en een lange planningperiode, maar dat beslist niet toegesneden was op de wijze van werken die voor dit unieke project noodzakelijk was.

Naar de mening van de commissie is, gegeven het krappe tijdschema en het krappe krediet, de hoofdoorzaak van de kostenoverschrijdingen bij de bouw van het Stadhuis/Muziektheater gelegen in het feit dat de organisatie bij de opdrachtgever en de architecten niet voldeed aan de eisen die dit specifieke project stelde.

In de navolgende paragrafen wordt deze hoofdoorzaak in een aantal onderdelen verder uitgewerkt.

Overigens wil de commissie erop wijzen dat indien de overschrijding wordt vergeleken met de aanvankelijke prognoses van mei 1979, die uitgingen van een gebouw van f350 mln een positiever beeld ontstaat. Een deel van de overschrijding moet dan ook zeker gezocht worden in de van f 350 mln (in de notitie van de gemeentesecretaris van 29 mei 1979) tot f306 mln teruggebrachte begroting die in oktober 1979 aan de raad werd voorgelegd. Hetzelfde kan van de stagnaties en de vertragingen worden gezegd. Indien de in de concept planning van Openbare Werken van 29 mei 1979 oorspronkelijk geprognostiseerde bouwtijd van acht jaar was aangehouden in plaats van de vijf jaar in het oktober-voorstel van 1979, zou een groot deel van de stagnaties - uiteraard bij een toereikende organisatie van gebruikers en architecten - niet hebben plaatsgevonden.

## 9.2 Het ontbreken van een coördinator:projectleider

Voor de voorbereiding en uitvoering van een dergelijk gecompliceerd project is het noodzakelijk dat van de zijde van de opdrachtgever een zware coördinator/projectleider wordt aangesteld. Deze moet, bijgestaan door een goed gequipeerde staf, als leider van het project optreden en in staat zijn om de gebruikersinbreng te reguleren, het budgetbeheer te verzorgen en constructief tegenspel te bieden aan het architectenbureau, adviseurs en aannemer(s).

Deze coördinator:projectleider voert zijn taak uit onder directe verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, in het onderhavige geval het College van Burgemeester en Wethouders, waarbinnen uit het oogpunt van efficiency, een lid belast dient te worden met de zorg voor de bouw. Aan de projectleider/coördinator moeten zodanige bevoegdheden gedelegeerd worden, dat hij adequaat kan inspelen op de noodzaak namens de opdrachtgever besluiten te nemen, na overleg met het architectenbureau, de aannemer(s) en de gebruikers. De kosten van deze coördinator:projectleider dienen uit een apart budget te worden bestreden.

Het College heeft verzuimd, ondanks het aandringen in 1979 van de Dienst Openbare Werken en de Rijksgebouwendienst, om een dergelijke krachtige functionaris aan te stellen. Hoewel bovendien in het Raadsdebat van 21 november 1979 door de Burgemeester de aanstelling van een dergelijke projectleider/coördinator in het vooruitzicht is gesteld, is dat niet gebeurd.

Eerst in 1985/1986 is de heer Toornend - en dan nog niet volledig - een dergelijke rol gaan vervullen.

## 9.3 De rol van de architecten

De architecten zijn naar de mening van de commissie tegenover het College van B en W te optimistisch geweest over de tijd die met de voorbereiding en realisatie van het project gemoeid zou zijn.

De architecten hanteerden bij hun prognoses in 1979 als uitgangspunt dat het combinatieproject in hoofdzaak zou moeten bestaan uit een samenvoeging van de hoofdcomponenten van de twee oorspronkelijke gebouwontwerpen; zij stelden de voorwaarden van een lineaire besluitvorming en het achterwege blijven van belangrijke wijzigingen, in verband met het door de opdrachtgever gestelde krappe tijdschema en het krappe budget.

Toen vervolgens in de jaren 1980, 1981 en 1982 aan de voorwaarden van een lineaire besluitvorming en het achterwege blijven van wijzigingen door het gemeentebestuur niet werd voldaan, hadden de architecten dit feit veel duidelijker moeten signaleren dan wel zijdelings door hen is gedaan en hadden zij expliciet op de mogelijke tijd- en kostenconsequenties moeten wijzen.

Dat is niet gebeurd, althans er zijn aan de commissie geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat de architecten in die fase van het project de opdrachtgever op niet mis te verstane wijze op die consequenties hebben gewezen. Ook is er door de architecten bij de opdrachtgever niet op aangedrongen een qua management extra stevige organisatie op te bouwen, gelet op de complexiteit van het werk en de besluitvormingsprocedures. Hieruit blijkt naar de mening van de commissie dat de architecten de ernst van de verstoringe ontwikkelingen op kritische punten in het voorbereidingsproces van het project niet juist hebben getaxeerd.

De vervanging van een lineaire door een cyclische besluitvorming, zoals door de opdrachtgever - overigens niet met zoveel woorden - werd verlangd en wijzigingen in programma's van eisen en ontwerpen ontnamen extra tijd aan het (te) krap bemeten totale tijdbudget voor voorbereiding en uitvoering.

In de eerste fase van de uitvoering toen geleidelijk bleek dat de gegevensverstrekking in gecoördineerde vorm (bouwkundig, qua draagconstructies en installaties) ten opzichte van de uitvoering begon achter te lopen en het ontwerpwerk ten behoeve van stel- en mantelposten en nog onvoldoende doordachte besteksonderdelen meer tijd vergde dan oorspronkelijk door hen was voorzien, hebben de architecten te lang volgehouden dat zij het project niettemin volledig beheersten.

Vervolgens hebben zij nagelaten hierover met opdrachtgever, adviseurs, aannemer en installateurs zodanig overleg te voeren dat voor dit probleem een door alle partijen gedragen oplossing werd gevonden.

Pas in 1983, ten tijde van de besprekingen over het basiswerkplan, en begin 1984, toen de aannemer zich over de tijdsoverschrijdingen rechtstreeks tot de opdrachtgever wendde, moesten zij toegeven dat er achterstanden waren opgetreden in de verstrekking van tekeningen. Eerst toen -ongeveer anderhalf jaar na het begin van de bouw - werd er door hen in verband daarmee nadrukkelijk gewag gemaakt van de gebruikersinvloed.

De commissie heeft begrip voor de moeilijke, in sommige opzichten misschien wel onmogelijke opgave waarvoor de architecten zich - mede door eigen doen en laten - uiteindelijk gesteld zagen en voor de omstandigheden waaronder zij moesten werken.

De commissie kan er echter geen begrip voor opbrengen dat, toen de problemen zich eenmaal aandienden, zo lang met de melding ervan is gewacht en zo weinig vaart is gezet achter maatregelen om de problemen tot een oplossing te brengen.

Zij acht deze houding moeilijk te rijmen met de verantwoordelijkheid van architecten.

#### 9.4 Het door de architecten gehanteerde kostenbewakingssysteem

Door de architecten werd een kostenbewakingssysteem toegepast waarbij overschrijdingen op onderdelen van het budget gecompenseerd konden worden door bezuinigingen op andere budgetposten, die nog onvoldoende waren onderbouwd en uitgewerkt omdat ze pas in een later stadium van de bouw aan de orde kwamen.

Naar het oordeel van de commissie zijn er vier kritische kanttekeningen te plaatsen bij het toepassen van deze compensatiemethode in het specifieke

geval van het Stadhuis/Muziektheater.

- 1 De begroting was zoals door alle partijen in 1979 werd erkend krap, zo niet zelfs te krap, zodat het niet goed mogelijk kon zijn waar dan ook in de begroting reële compensaties te vinden.
- 2 Het ontwerp was nog niet volgroeid - vooral wat betreft de installaties - zodat het reël was nog met onvoorziene tegenvallers rekening te houden.
- 3 Elke wijziging van het ontwerp betekent extra werk voor architecten en adviseurs. Bij gelijkblijvende capaciteit en voorbereidingstijd ontstaan hierdoor vertragingen, die in het bouwproces meerkosten kunnen veroorzaken die ver uitgaan boven de kosten van de wijzigingen zelf.
- 4 De methode verschuift kostenproblemen in de regel naar achteren in de tijd naar een moment waarop overschrijdingen niet meer te keren zijn. Naarmate een project in de tijd vordert nemen de bijsturingsmogelijkheden exponentieel af. Het is dus zaak om over een bijsturingssysteem te beschikken dat zeer tijdig overschrijdingen ziet aankomen.

De commissie acht het toepassen van het systeem van compensatiebudgettering door middel van nog aan te besteden en niet uitgewerkte posten die pas later in het proces aan de orde komen, niet goed hanteerbaar voor een project als het onderhavige, waar immers alle rek in tijd en geld uit was.

De commissie is van mening dat architecten hiermee grote risico's hebben aanvaard.

Met de wetenschap dat de begroting in het voorstel van 1979 krap was en het ging om een niet luxe gebouw waarin weinig meer te versoberen was, zou het naar de mening van de commissie ook bij de ambtelijke Diensten en Afdelingen en bij het College verbazing hebben moeten wekken dat het de architecten niettemin lukte om telkens weer compensaties elders in het budget te vinden.

Achteraf bleken deze er dan ook veelal niet te zijn.

De budgetverschuivingspraktijk heeft het mogelijk gemaakt dat overschrijdingen pas laat zichtbaar werden, in een fase dat er geen weg terug meer was en in een zodanige hoeveelheid dat ook administratief het zicht op het werk werd verloren. Veelal waren ook de oorzaken en achtergronden van de verschillende meerwerken niet meer te achterhalen.

Het heeft daarmee bij de bouw van het stadhuis:muziektheater de architecten ontbroken aan een actieve anticiperende methode van kostenbeheersing.

#### 9.5 De rol van de Dienst Openbare Werken

De architecten werden naar de mening van de commissie in hun houding onvoldoende gecorrigeerd door de Dienst Openbare Werken die formeel en afstandelijk, onvoldoende gebruik makend van haar deskundigheid het project volgde. De Dienst Openbare Werken had vanuit haar specifieke deskundigheid in een eerder stadium een kritisch oordeel over de uitvoering van de directietaken door de architecten en de gang van zaken in het algemeen onder de aandacht van het College kunnen brengen. Doordat dit een aantal malen laat en formeel is geschied, is het College onvoldoende expliciet gewezen op de niet beheerste situatie bij het bouwproces; mede daardoor is het misschien verklaarbaar dat het College maatregelen nam die reactief van karakter waren en die de wezenlijke oorzaken van de overschrijdingen niet oplosten.

De commissie is echter van mening dat de formele houding van Openbare Werken voor een groot deel te herleiden is op omstandigheden die door het College zelf gecreëerd zijn.

Immers:

- Ä De commissie heeft moeten vaststellen dat het College in 1979 geen gehoor heeft gegeven aan de heldere en kritische adviezen die Openbare Werken mondeling en schriftelijk aan het College deed toekomen;
- Ä de directie werd niet aan Openbare Werken toevertrouwd;
- Ä vervolgens werd Openbare Werken lid van de - wisselend geleide en uiteindelijk overbemande - Ambtelijke Begeleidingscommissie zonder specifieke bevoegdheden, waardoor de visie van Openbare Werken gemakkelijk teloor ging in de daar - in getal en kracht van argumenten - overheersende geluiden van gebruikers;
- Ä als Openbare Werken adviseerde omtrent de gewenste organisatie van het project - bijvoorbeeld ten aanzien van de inschakeling van DSBV eind 1982 - volgde het College dat advies niet en
- Ä tenslotte inspireerde de formele houding van het College zelf - met name in de jaren 1983 en 1984 - Openbare Werken tot een gelijksoortige opstelling.

#### 9.6 De rol van de Afdeling Financiën

Ook de Afdeling Financiën heeft tijdens het bouwproces niet op (mogelijk) te verwachten ernstige overschrijdingen van het uitgetrokken krediet gewezen. Zij miste daartoe formeel ook de mogelijkheid omdat ze voor de analyse van de situatie volledig afhankelijk was van de gegevens die haar door de Dienst Openbare Werken werden verstrekt.

Overeenkomstig de 'Nota inzake budget- en kredietbewaking' van november 1978, uitgebracht aan de Raad door het toenmalige College van B en W, worden afdelingen, diensten en bedrijven financieel verantwoordelijk gesteld voor in hun sector lopende projecten en activiteiten.

Centrale controle op hoe zij deze verantwoordelijkheid realiseren vindt als continu proces niet plaats, en evenmin verstrekt de Afdeling Financiën richtlijnen aan de verschillende gemeente-onderdelen over de wijze waarop de budget- en kredietbewaking moet worden ingericht. Er vindt geen mederapportage plaats aan de Afdeling Financiën. Hierdoor mist de Afdeling Financiën een rechtstreeks en zelfstandig inzicht in de wijze waarop de kostenbeheersing plaatsvindt.

In het geval van het stadhuis:muziektheater konden bij de Afdeling Financiën slechts vertragingen in geplande betalingen zelfstandig en rechtstreeks worden waargenomen.

De commissie neemt aan dat als de Afdeling Financiën richtlijnen zou hebben verstrekt over de inrichting van een adequaat kostenbeheersingssysteem en formeel in de positie zou zijn geweest om op de naleving van dit systeem toezicht uit te oefenen, dat dan veel eerder zou zijn gebleken dat de beheersing van het project te wensen overliet en dat zeker eerder op extra maatregelen zou zijn aangedrongen.

Overigens is onder meer in het projectteam technische voorbereiding wel gewaarschuwd door de Afdeling Financiën. Bijvoorbeeld op 11 juni 1980 wordt in het projectteam technische voorbereiding de te hanteren budgetbewakingsmethode besproken in aanwezigheid van het hoofd van de Afdeling Financiën. Deze maakt kritische kanttekeningen bij de door de architecten voorgestelde methodiek. Onder meer wordt door hem opgemerkt dat hij betwijfelt of bijsturing op de door de architecten voorgestelde wijze wel goed mogelijk is omdat de kans bestaat dat een overschrijding eerst aan het licht komt op een moment dat een terugschroeven van de eisen allerlei problemen oplevert.

Het is de commissie niet gebleken dat de Afdeling Financiën in het verdere verloop van het project consequenties heeft verbonden aan deze door henzelf geformuleerde ernstige signalering die bovendien een grote voorspellende waarde bleek te bezitten.

Naar de mening van de commissie speelt hierbij ook zeker weer het bezwaar mee dat zovelen verantwoordelijk waren voor de kostenbewaking van het

project en daarmee in feite niemand de werkelijke verantwoordelijkheid op zich heeft genomen.

## 9.7 De rol van het College van Burgemeester en Wethouders

Het College heeft zich zeer intensief met de bouw bezig gehouden. Omdat het met betrekking tot de bouw en later met betrekking tot de overschrijdingen geen duidelijke beleidslijnen formuleerde waarbinnen aan ,,n of meer van haar leden en/of aan een coördinator:projectleider bevoegdheden konden worden gedelegeerd, heeft het veel - ook kleine - problemen tot zich getrokken.

Daarmee werden de besluitvormingslijnen erg lang en de besluitvorming zelf traag.

Dat deze gang van zaken het logische gevolg zou zijn van de collegiale verantwoordelijkheid van het College betwijfelt de commissie zeer. Naar haar mening kan collegiale verantwoordelijkheid ook tot uitdrukking komen door gezamenlijk een zodanig helder, ondubbelzinnig en operationeel beleid te formuleren, dat gemeentelijke afdelingen, diensten of bedrijven - of speciaal aangestelde projectleiders - een kader wordt geboden waarbinnen zij hun taak doelgericht kunnen uitoefenen en waarbij zij zelfstandig kunnen afleiden hoe op wisselende omstandigheden moet worden gereageerd.

Het College heeft zich ondanks een zeer sterke directe betrokkenheid bij het project - of wellicht juist daardoor - tijdens het proces niet voldoende gerealiseerd dat een project als hier aan de orde een zeer krachtige leiding nodig had, wilde het binnen het gegeven budget en binnen de gestelde tijdslimiet worden gerealiseerd.

Ondanks duidelijke adviezen van de Rijksgebouwendienst, de Dienst Openbare Werken en de toezeggingen van de Burgemeester in 1979 in die richting, heeft het College vóór de komst van de heer Toornend geen sterke, gezaghebbende projectleider:coördinator aangesteld. Zelfs toen is dat nog niet volledig gebeurd.

Het ontbreken van een krachtige coördinator:projectleider is naar de mening van de commissie de belangrijkste reden dat problemen niet tijdig werden gesignaleerd en dat daarop dus niet werd gereageerd.

Een sterke coördinator:projectleider zou reeds in de beginfase een adequate organisatiestructuur hebben opgezet. De structuur waarmee tijdens dit project is gewerkt was niet op zijn taak berekend.

Voorts was het besluit van het College in 1982 om, tegen de adviezen van Openbare Werken in, de directievoering op te dragen aan de architecten zonder de inschakeling van een bureau als DSBV onverstandig; de risico's met betrekking tot overschrijding in tijd en geld werden daardoor voorzienbaar vergroot.

Daarnaast is naar de mening van de commissie de formele houding van het College in de jaren 1983 en 1984 er mede debet aan geweest dat de werkverhouding tussen de participanten op de bouw te lang ongestructureerd en dus slecht bleef, en dat de schadevergoedingen voor vertragingen en stagnaties uiteindelijk hoger zijn uitgevallen dan bij een meer pragmatische houding van het College wellicht het geval zou zijn geweest.

Tenslotte wil de commissie erop wijzen dat naar haar mening de grondfout van het College is geweest dat het in 1979 een tijdsplanning en procedure heeft voorgesteld die gegeven de stand van zaken van dat moment niet verantwoord was.

## 10 Adviezen voor de toekomst

### 10.1 Een kanttekening vooraf

In de opdracht aan de commissie is de vraag gesteld op welke wijze naar de mening van de commissie in de toekomst bij projecten van vergelijkbare omvang gehandeld moet worden.

De commissie plaatst bij deze vraag de volgende kanttekening.

Naar de mening van de commissie is de omvang van het project niet alleen bepalend geweest voor het tijd- en kostenbeheersingsvraagstuk. Het unieke en het complicerende van het project lag eerder in de hiervoor genoemde factoren als: de korte voorbereidings- en bouwtijd, het werken met twee architecten aan een gebouw dat uit twee reeds ten dele ontworpen gebouwen bestond, en de organisatie van de inbreng van drie gebruikersgroepen - gemeente, opera en ballet - onder grote politieke en maatschappelijke belangstelling.

#### 10.2 Een beslissingsbevoegde coördinator:projectleider

Voor de realisatie van omvangrijke bouwwerken in het algemeen, en voor complexe werken in het bijzonder is de aanstelling van een onafhankelijke, deskundige coördinator:projectleider met gedelegeerde ruime beslissingsbevoegdheden namens de opdrachtgever, een vereiste.

De commissie adviseert voor de realisatie van complexe bouwwerken in de toekomst tot de aanstelling van een dergelijke coördinator:projectleider over te gaan.

#### 10.3 Delegatie van bevoegdheden door het college

De aanstelling van een coördinator:projectleider met wezenlijke bevoegdheden houdt in dat het College als opdrachtgever zich dient te bepalen tot het vaststellen van de hoofdlijnen van het bouwproject, inclusief het budget. Binnen het College hoort de wethouder primair feitelijk verantwoordelijk te zijn voor het bouwproces. De coördinator:projectleider is, via deze projectwethouder direct verantwoording schuldig aan het College. De coördinator/projectleider van een dergelijk bouwwerk is dan de centrale leidende functionaris en tevens de budgetbewaker.

In het onderhavige project zou hij dan de voorzitter geweest zijn van een kleine ambtelijke stuurgroep. Voor de samenwerking met de directievoerende architecten zou hij dan beschikt hebben over enkele functionarissen van de Dienst Openbare Werken en eventueel de Afdeling Financiën. Conflicten binnen de stuurgroep of met Openbare Werken zouden dan door de coördinator/projectleider geleid kunnen worden naar de primair feitelijk verantwoordelijke wethouder, die zonodig terugkoppelt naar het College.

De commissie acht het aanbevelenswaardig voor een dergelijk complex project een Commissie van Bijstand ad hoc - zoals aanvankelijk ook gebeurd is - in te stellen. Vanzelfsprekend zal de projectwethouder dan optreden als voorzitter van de vergaderingen van deze commissie.

De commissie beveelt aan dat het College in gemeen overleg met de Raad de kaders voor het bouwbeleid van een project vaststelt op basis van voorstellen van het College en dat de realisatie van het project wordt gedelegeerd aan een coördinator:projectleider met een ruim mandaat.

#### 10.4 Regulering van de inbreng van de gebruikers

De omgang met de gebruikers dient zodanig te zijn dat gegeven het vastgestelde budget geen onjuiste verwachtingen worden gewekt over inbreng die gebruikers wel of niet in een project hebben ten aanzien van de functionaliteit en de vormgeving van een gebouw. Hier ligt een belangrijke taak voor een coördinator/projectleider omdat alleen hij kan bepalen in welke mate inbreng nog verantwoord is. B en W, de Raad en de Commissie van Bijstand dienen erop bedacht te zijn dat nieuwe eisen of wijzigingen in het programma van eisen waarop de raming en het gevoteerde krediet waren gebaseerd kostenverhogend plegen te zijn.

De commissie beveelt aan om, gegeven de planning en/of het beschikbare

budget voor de bouw, de invloed van de gebruikers zodanig te reguleren dat geen verwachtingen worden gewekt die niet gehonoreerd kunnen worden.

#### 10.5 Aanbesteding pas na een volledig uitgewerkt plan

Een groot aantal van de verrassingen in tijd en geld zijn veroorzaakt door het reeds aanvangen met de bouw zonder een bouwkundig en qua installaties volledig uitgewerkt plan. De kosten van het later gereed komen van het gebouw dan door gebruikers wordt gewenst, wegen in het algemeen ruimschoots op tegen de risico's van het starten van de bouw na een onvoldoende voorbereiding. De installatieonderdelen van een gebouw kunnen in deze zeer kritisch zijn.

De commissie adviseert in de toekomst niet met de uitvoering van een project te starten zonder een volledig in bestek en tekeningen uitgewerkt ontwerp.

#### 10.6 Budgetbewaking op basis van een zeer gedetailleerde begroting

Voor een goede beheersing van de bouwkosten is het noodzakelijk om bij aanvang van de bouw te beschikken over een zeer gedetailleerde begroting en bij voorkeur ook over een elementenbegroting die al of niet met een bouwkostenskundige is opgesteld, waaraan de architect, de adviseurs, de aannemer en de installateurs zich gebonden achten. Na de aanbesteding - voor de aanvang van de bouw - is overleg over de begrotingen met de aannemer en de installateurs noodzakelijk. Dit maakt het mogelijk om op basis van geaccordeerde begrotingen wijzigingen c.q. aanpassingen tijdens de bouw te laten plaatsvinden.

De commissie adviseert in de toekomst niet met de bouw van een werk aan te vangen zonder dat over een geaccordeerde begroting kan worden beschikt.

#### 10.7 Verzekering van de management aspecten van de directievoering

Naar de mening van de commissie is de directievoering bij grote complexe bouwwerken een moeilijke taak die het samengaan van buitengewone ontwerpcapaciteiten en krachtige managementcapaciteiten veronderstelt.

Het is niet redelijk te veronderstellen dat ieder architectenbureau en elke bouwkundige dienst geëquipeerd is voor een dergelijke taak.

In die gevallen waar de opdrachtgever niet over een volledig toegeruste bouwkundige dienst beschikt, zal het aanbeveling verdienen de directie te laten voeren of door een daartoe specifiek toegerust architectenbureau, of door een architectenbureau dat ten aanzien van de managementcapaciteit is versterkt, of door een managementbureau, dat dan in samenwerking met de architect en de overige partners de directietaak op zich neemt.

Als de opdrachtgever zelf beschikt over een goed geoutilleerde bouwkundige dienst dan zal deze dienst - al dan niet versterkt door een managementbureau - de directie kunnen voeren.

Naar de mening van de commissie dient op de voorbereiding en de directievoering van de bouw niet lichtvaardig bezuinigd te worden: de kosten van een goede voorbereiding en directievoering worden in de uitvoering al spoedig terugverdiend.

#### 10.8 Een ruimere rol voor de Afdeling Financiën bij het financieel beheer

Het ware naar de mening van de commissie wenselijk dat degenen die de financiële administratie van een dergelijk project voeren een functionele relatie hebben met de Afdeling Financiën. De Afdeling Financiën kan dan bevorderen dat wordt gewerkt met systemen die een voorspellende en actief anticiperende waarde hebben, en die dus veel verder gaan dan de bij het Stadhuis/Muziektheater gehanteerde passieve, registratieve en formele methodieken en werkwijzen.

Als mederapportage aan de Afdeling Financiën plaats vindt kan deze zijn specifieke algemeen financiële verantwoordelijkheid ook in de uitvoeringsfase waarmaken, zonder dat de decentralisatiegedachte wordt aangetast. Zonder een dergelijke constructie is er naar de mening van de commissie, financieel gesproken, geen sprake van 'delegatie' maar van 'overlaten aan'. De commissie adviseert de Raad de functie van de Afdeling Financiën in deze zin meer inhoud te geven en nader te regelen.

#### 11 Nadere door de raad aan de commissie gestelde vragen

Naast de twee hoofdvragen die aan de commissie zijn gesteld - de oorzaken van de kostenoverschrijding en adviezen voor de toekomst - heeft de Raad verzocht aandacht te besteden aan een zestiende aspecten. De meeste van deze aspecten zijn in de voorgaande hoofdstukken expliciet of impliciet reeds aan de orde geweest.

Niettemin wil de commissie in dit hoofdstuk alle door de Raad geformuleerde aspecten kort behandelen en nader toelichten indien het aspect in de voorgaande hoofdstukken nog onvoldoende naar voren is gekomen:

- 1 "De invloed op het vastgestelde budget en de opleveringsdata van het tijdstip waarop in 1979 de bestuurlijke besluitvorming plaatsvond, tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis van het project, het maatschappelijk draagvlak, het aanbod van de Regering, de omvang en complexiteit en de stand van het program van eisen en het ontwerp".

De commissie is van mening dat het besluit in 1979 om te gaan bouwen een 'nu of nooit' karakter heeft gehad. Er was geen sprake van een logische, geleidelijke ontwikkeling die na een zorgvuldige afweging van alle belangen geleid heeft tot een goed voorbereide kosten- en tijdsplanning. De voorbereiding wordt eerder gekenmerkt door de - in de ogen van het College - unieke kans om in ,,n keer twee gebouwen te realiseren, waarvan het de vraag was of ze gegeven de Amsterdamse en landelijke politieke context anders ooit nog gerealiseerd zouden kunnen worden. De commissie heeft naar haar mening in hoofdstuk 2 aan dit bestuurlijke probleem ruim aandacht besteed.

De smalle marges waarbinnen het College bestuurlijk diende te manoeuvreren hebben geleid tot een te ambitieuze tijdsplanning en een te krap budget. In feite ging het in 1979 om een ideeënschets om twee op verschillende plaatsen op te richten gebouwen te combineren tot ,,n gebouwencomplex op het Waterlooplein. Er was geen sprake van een uitgewerkt plan met een kostenbegroting dat zonder verdere inspraak van de gebruikers zou kunnen worden gerealiseerd. De politieke situatie in Amsterdam zowel als in Den Haag verplichtte het College min of meer een voorstel tot verwezenlijking van beide gebouwen te ontwikkelen waarin drie onverenigbare zaken werden verbonden: een normale ruime mogelijkheid tot inspraak, een krappe tijdsplanning en een krap budget. Deze voorwaarden waren feitelijk onwrikbare uitgangspunten om de Raad mee te krijgen met de Collegevoorstellen. Tenminste ,,n van deze factoren had vooraf bijgesteld moeten worden om tot een verantwoord(er) bouwproces te komen. Immers de combinatie van deze drie factoren hebben de normale voortgang van het project vrijwel gedurende het gehele bouwproces in de weg gestaan.

Met dit al wil de commissie zeker niet zover gaan te zeggen dat de uitgangspunten waarop het voorstel van 1979 was gestoeld, geleid hebben tot de overschrijdingen in de omvang zoals deze nu zichtbaar zijn geworden. Een belangrijke bron van overschrijdingen in tijd en geld waren deze uitgangspunten voor het besluit van 1979 echter wel.

- 2 "De invloed van het tijdstip en de bij de aanbesteding gekozen methodiek in relatie tot het krediet en het:de op dat moment beschikbare bestek, respectievelijk beschikbare werktekeningen".

Naar de mening van de commissie waren de bestekken op het tijdstip van

aanbesteding redelijk voldoende - zij het niet geheel evenwichtig - uitgewerkt. Zij waren echter niet op hetzelfde tijdstip gereed, zodat de installaties later zijn aanbesteed dan het hoofdwerk. Uit het oogpunt van kostenbeheersing ware het beter geweest indien met de bouwkundige aanbesteding was gewacht tot ook de installatiebestekken waren afgerond. Dit is niet gebeurd.

Zoals de commissie in hoofdstuk 6 heeft aangegeven is de gevolgde wijze van niet gelijktijdig aanbesteden geen gelukkige. Indien enkele maanden na de aanbesteding van de bouwkundige werkzaamheden pas duidelijk wordt welke installateurs het werk gaan uitvoeren, ontbreekt de mogelijkheid om tijdig tot een consistent uitvoeringsplan te komen waarin alle inzichten van architecten, adviseurs, aannemer en installateurs zijn verwerkt. Nog versterkt door de late inschakeling van de adviseurs in 1980, zijn op deze wijze vele vertragingen ontstaan en wijzigingen noodzakelijk geworden. De late levering van de constructietekeningen werd bijvoorbeeld mede veroorzaakt doordat pas op een zeer laat tijdstip bekend werd waar de sparingsen voor de installaties moesten worden aangebracht.

Het aantal beschikbare werktekeningen was op het moment van de aanbesteding gering. De kans dat er een spanning zou ontstaan tussen de aannemer, die tijdig over werktekeningen moet kunnen beschikken en de architecten en adviseurs, die deze werktekeningen moeten maken, was dus bij voorbaat groot. Gezien de krappe tijdsplanning heeft dit probleem gedurende de gehele bouwperiode een rol gespeeld.

3 "De invloed van het verlenen van de opdracht aan meer dan ,,n architect, mede gelet op de aard en het karakter van de onderscheiden onderdelen van het complex in relatie tot het gehele bouwproces".

Vooreerst wil de commissie stellen dat een opdrachtverlening aan twee architecten in de regel extra complicaties scheidt die als het enigzins mogelijk is vermeden moeten worden. Daar bestaat nationaal en internationaal overeenstemming over. In het geval van het Stadhuis/Muziektheater is de commissie echter van mening dat het College weinig keus werd gelaten en het werken met twee, aanvankelijk zelfs drie architecten onvermijdelijk was.

De onvermijdelijkheid van deze keus laat echter onverlet dat het College maatregelen had kunnen treffen om de nadelen van het werken met twee architecten zoveel mogelijk te compenseren. Toen het College en de Raad - op grond van hun interpretatie van de feiten rond onder andere de budgetoverschrijdingen bij de bouw van de metro en het Slotervaartziekenhuis - duidelijk positie kozen en besloten de directie niet te laten voeren door de Dienst Openbare Werken, had het voordat men tot aanbesteding overging naast een sterke organisatie bij zichzelf voor de gebruikersinbreng, de kredietbewaking en budgetcontrole ook een sterke organisatie voor de directievoering bij het architectenbureau moeten eisen. Voorzover er hierbij een honorariumprobleem een rol speelde, had het College dit vraagstuk eerder moeten oplossen en niet enige jaren met de architecten over het honorarium moeten onderhandelen, zoals nu het geval is geweest.

Het laatste contract met de architecten is - mede door dit geschil over het honorarium - pas in 1987 door partijen ondertekend.

Het architectenbureau heeft onvoldoende als een eenheid gefunctioneerd en schoot naar de mening van de commissie qua management tekort. Een en ander werd mede veroorzaakt door de verbreking van de samenwerking tussen DSBV en de architecten, waarmee het College in 1982 accoord is gegaan.

Voorts heeft de gemeente eveneens in tegenstelling met een gedane toezegging aan de Raad pas in 1985:1986 een feitelijke projectleider/coördinator, overigens naar de mening van de commissie met nog steeds onvoldoende bevoegdheden, aangesteld.

4 "De invloed van de organisatie van het architectenbureau in relatie tot beheersing van factoren tijd, geld en kwaliteit".

Zoals uit de beschouwingen van de commissie in de hoofdstukken 3 en 6 reeds is gebleken is de commissie van mening dat de organisatie van het architectenbureau niet was opgewassen tegen de taken die voortvloeiden uit met name de directievoering over dit bijzonder veeleisende werk. Het niet tijdig aanleveren van tekeningen en het hanteren van en een niet adequaat kostenbewakingssysteem zijn de overduidelijke symptomen daarvan.

Meer echter nog dan ten aanzien van de organisatie schoten naar de mening van de commissie de architecten tekort ten aanzien van de kwaliteit van de informatie die zij afgaven. Bij herhaling werden door het architectenbureau schattingen van kosten en tijd afgegeven die achteraf niet bleken uit te komen.

Hiervoor acht de commissie de architecten in eerste instantie verantwoordelijk.

5 "De invloed van het feit dat de directievoering aan de ontwerpende architecten is opgedragen en dat dit in verschillende fasen gecontinueerd is".

Hoefde er bij het begin van het werk nog geen aarzeling te bestaan om de architecten met de directie te belasten, deze aarzeling zou eind 1982, begin 1983 zeker gerechtvaardigd zijn geweest. Zeker vanaf dat moment was naar de mening van de commissie een veel sterker tegenspel van de opdrachtgever nodig dan in de geschied. Bij een minder afstandelijke en passieve houding van de opdrachtgever zou veel tijdiger het tekortschieteren van de architecten als directievoerders aan het licht zijn gebracht dan nu gebeurd is. De commissie is van mening dat de onvoldoende managementkwaliteiten van de architecten, zoal niet geheel dan toch grotendeels, gecompenseerd hadden kunnen worden door de samenwerking van een bureau met uitgesproken managementkwaliteiten met de maatschap Holzbauer Dam Bijvoet Holt, en de aanstelling van de reeds eerder beschreven beslissingsbevoegde coördinator/projectleider van de kant van de gemeente.

6 "De invloed van de opdrachtgever op de beheersing van factoren geld en tijd, alsmede de (voortgangs)controle, de gehanteerde instrumenten en het functioneren hiervan".

De commissie heeft in de hoofdstukken 2, 4, 5 en 6 reeds uitgebreid stilgestaan bij de belangrijke invloed die het College zelf heeft gehad op de ontwikkeling van de kosten van het project.

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 4 schoot het budgetbewakingssysteem van het organisatieschema eveneens tekort om het College voor kostenverhogende besluiten te behoeden.

Bij een betere organisatorische opzet van het project en een ruime mate van delegatie aan een beslissingsbevoegde, deskundige coördinator/projectleider zou een situatie zo als die nu heeft bestaan hoogst onwaarschijnlijk zijn geweest, danwel zou het College zeer tijdig hebben kunnen ingrijpen.

7 "De invloed van wijzigingen in het ontwerp van het complex, geïnitieerd door de opdrachtgever, in relatie tot het budget en de opleveringsdata".

De invloed van door de opdrachtgever geïnitieerde wijzigingen in het ontwerp op de overschrijdingen van tijd en kosten zijn groot geweest, zoals reeds in verschillende hoofdstukken is toegelicht. Ook hier speelt de houding van de architecten echter een belangrijke rol. Bij een krachtig tegenspel van de architecten, gesteund door een zware projectleider van de kant van de gemeente, zouden veel wijzigingen niet zijn doorgevoerd gelet op de werkelijke consequenties in tijd en geld. Met de formeel beschikbare informatie heeft het College niet, althans niet voor februari: maart 1984 - kunnen beseffen welke implicaties de doorgevoerde wijzigingen zouden kunnen

hebben.

8 "De invloed van wijzigingen in het ontwerp van het complex, geïnitieerd door de architecten, in relatie tot het budget en de opleveringsdata".

Voor het effect op tijd en kosten van de door de architecten geïnitieerde wijzigingen geldt mutatis mutandis hetzelfde als hierboven over de wijzigingen geïnitieerd door de opdrachtgever is vermeld. Voor een deel van deze wijzigingen geldt bovendien dat de architecten deze wijzigingen geen onderwerp van formele besluitvorming maakten.

9 "De invloed van het openbreken van het basiswerkplan en de keuze voor het aan de arbitragecommissie voorleggen van claims".

Reeds in de herfst van 1983, toen het basiswerkplan amper enige maanden van kracht was, is er in de bouwvergaderingen op gewezen, dat de werktekeningen niet volgens de afgesproken planning werden aangeleverd.

Het basiswerkplan is in feite niet opengebroken, maar was naar achteraf is gebleken - voor iemand die in staat zou zijn geweest de gang van zaken op het architectenbureau en in het projectteam nauwlettend te volgen - bij de ondertekening eind 1983 in feite al een achterhaald document, in die zin dat het onmogelijk zou blijken voor architecten en adviseurs om aan de verplichtingen voortvloeiend uit het basiswerkplan te voldoen.

Het was naar het oordeel van de commissie een goed verklaarbare beslissing van het College omstreeks de jaarwisseling van 1984:1985 geen schikking te treffen en er in te berusten dat Stamuco arbitrage zou aanvragen. Iedere andere vorm van onderhandeling over de claims zou op dat moment arbitrair van karakter, en naar de Raad toe niet objectief te verantwoorden zijn geweest.

De commissie sluit niet uit, dat er in het voorjaar van 1984 momenten zijn geweest om - zoals de aannemer in zijn brief van 7 februari had verzocht - in een gesprek in hoofdlijnen overeenstemming te krijgen over een verdere gang van zaken bij het project en de daarmee samenhangende eventuele schadevergoeding, die dan naar alle waarschijnlijkheid (aanzienlijk) lager zou zijn uitgevallen dan thans het geval is geweest.

Een dergelijk gesprek zou wellicht ook de werkelijke oorzaken van de vertragingen aan het licht hebben gebracht en tot maatregelen hebben geleid.

10 "Een beoordeling van de gerealiseerde kwaliteit in relatie tot de daartoe oorspronkelijk gestelde uitgangspunten".

Veel van de door de gemeente en de architecten geïnitieerde wijzigingen hebben een kwaliteitsverhogende invloed op het gebouw gehad in die zin dat de efficiëntie van zowel het stadhuis als van het theater er sterk door is verbeterd. Als gevolg hiervan zullen de exploitatiekosten van beide gebouwen op sommige onderdelen zeker lager zijn dan de kosten die zonder deze investeringen zouden zijn opgetreden. In sommige gevallen zouden zonder wijzigingen onderdelen van het gebouw zelfs niet goed bruikbaar zijn gebleken.

Wat de ruimtelijke kwaliteit van het gebouw betreft en die van de afwerking meent de commissie dat voor een gebouwencomplex als het onderhavige, gebouwd in de jaren tachtig, er geen sprake is van onverantwoorde luxe. Het gaat tenslotte om het stadhuis: muziektheater van de hoofdstad van ons land.

11 "Een beoordeling van het verschil tussen aanneemsom en geraamde kosten".

Voor de commissie staat vast dat de aannemer scherp heeft ingeschreven in verband met de voor aannemers slechte marktsituatie op dat moment.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de aannemer veel minder laag heeft

ingeschreven dan de opdrachtgever ten tijde van de gunning vermoedde omdat - zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven - de gemeente uitging van een voorlopig prijsindexcijfer, dat later bleek naar beneden te moeten worden bijgesteld. De aannemer schreef in werkelijkheid f6 mln en geen f11 mln onder de directiebegroting in (prijspeil eerste kwartaal 1979).

De commissie is van oordeel dat de aannemer zich zakelijk heeft opgesteld door te trachten zijn volledige schade veroorzaakt door meerwerk, vertragingen en dergelijke te verhalen. Naar de mening van de commissie is de aannemer op dit punt weinig te verwijten. Opdrachtgever en architecten hadden tot taak een zodanig ontwerp te ontwikkelen en het bouwproces zodanig te leiden dat de aannemer geen gronden zou hebben gehad voor het eisen van schadevergoeding. Deze gronden waren er echter ruimschoots, zoals ook gebleken is uit de vonnissen van de arbiters in 1986. Het zou een onzakelijke opstelling van de aannemer zijn geweest indien hij schade, veroorzaakt door wijzigingen en vertragingen die niet aan hem te wijten waren, zou hebben geaccepteerd.

12 "Een beoordeling van de inhoud van de met architecten, adviseurs en aannemer gesloten contracten".

Naast hetgeen in de hoofdstukken 3 en 6 is vermeld over afzonderlijke contracten volstaat de commissie niet te vermelden dat de overschrijdingen in tijd en geld op geen enkele wijze aan de inhoud van de contracten kan worden toegeschreven. Op de inhoud van de contracten als zodanig valt niets aan te merken.

13 "Een beoordeling van de rol van de Rijksgebouwendienst".

Onder het kabinet Den Uyl zou de Rijksgebouwendienst het stadhuis van Amsterdam voor rekening en risico van het Rijk zelf bouwen. Het eerste kabinet Van Agt besloot daarentegen f230 mln beschikbaar te stellen voor een combinatieplan, waar het stadhuis een onderdeel van was. Het van Rijkswege door de Rijksgebouwendienst zelf bouwen werd in feite omgezet in een te indexeren uitkering aan de gemeente voor de bouw van het stadhuis. De indexering had geregeld moeten worden, maar de voorwaarden betreffende de goedkeuring van meerwerken die in de brief van 26 september 1979 van staatssecretaris Koning (bijlage 7) zijn vermeld en die later verder zijn uitgewerkt, zijn naar de mening van de commissie wat te zwaar aangezet gezien het maximum van f230 mln. Ook hier geldt echter dat historisch gezien, zowel wat betreft de ontstaansgeschiedenis als de tijd waarin de brief geschreven werd, deze voorwaarden verklaarbaar zijn. De Rijksgebouwendienst heeft zowel het voorlopig ontwerp als het definitief ontwerp als de aanbesteding goedgekeurd. Mogelijk heeft de commissie van bijstand mede daardoor de Rijksgebouwendienst te veel en/of te lang gezien als een actief controlerende instantie die medeverantwoordelijkheid droeg voor de financiële gang van zaken. Deze indruk werd versterkt doordat het College dit beeld over de Rijksgebouwendienst liet bestaan, of althans niet met klem ontkende, hoewel het College van het begin af aan overtuigd was van het feit dat de Rijksoverheid er niet over dacht Amsterdam op enigerlei wijze tegemoet te komen met een hoger bedrag dan de geïndexeerde f230 mln, als om welke reden dan ook het project uit de hand zou lopen.

Bovendien werden de adviezen van de Rijksgebouwendienst, die vaak kritisch en helder waren, door het College onvoldoende onder de aandacht van de Raad gebracht. De commissie denkt daarbij met name aan de adviezen in 1979 en 1981 over respectievelijk de kosten van het combinatiegebouw, het oordeel over het definitief ontwerp voor de technische installaties en de gescheiden aanbesteding van het bouwkundig gedeelte en de installaties.

Mede hierdoor is enerzijds van de onafhankelijke rol van de Rijksgebouwendienst onvoldoende gebruik gemaakt, maar werd anderzijds haar betrokkenheid in relatie gebracht met een verantwoorde gezonde opzet van het project.

14 "Een beoordeling van de wijze waarop de opdrachtgever (nader

gespecificeerd als de Raad, de commissie van advies en bijstand, het College, de portefeuillehouder(s) en de bestuurlijke kerngroep) zijn verantwoordelijkheden gestalte heeft gegeven".

Gezien het uitgangspunt van het College zelf dat elk optreden en elk standpunt een uiting van collegiaal bestuur is en gezien het feit dat zoveel (ex-)leden van het College van B en W achtereenvolgens en tegelijkertijd bemoeienis met, en verantwoordelijkheid voor het Stadhuis/Muziektheater hebben gehad, respectievelijk gedragen, meent de commissie dat het niet mogelijk en niet zinvol is een beoordeling van individuele leden van het College te geven.

Zoals reeds op een aantal plaatsen in dit rapport is vermeld is naar de mening van de commissie, van de in deze vraag genoemden, uitsluitend het College (zowel als geheel als in de vorm van de bestuurlijke kerngroep) verantwoordelijk voor de overschrijdingen bij de bouw van het Stadhuis/Muziektheater. Het College ontwikkelde voorstellen, won adviezen in bij deskundigen binnen en buiten de gemeente en droeg argumenten aan op basis waarvan de Raad en de commissie van bijstand besluiten konden nemen, c.q. hun instemming, afkeuring of twijfel konden laten blijken.

Hoogstens kan ten aanzien van de (meerderheid van de) Raad gezegd worden dat men zich in 1979 wel heel gemakkelijk heeft laten overtuigen dat het mogelijk was binnen de gestelde tijd- en geldlimieten te blijven ondanks hetgeen daarover zowel binnen als buiten de Raad werd gesteld.

Voor het overige kan noch aan de commissie van bijstand, noch aan de Raad verweten worden dat zij gegeven hun verantwoordelijkheid, onjuiste beslissingen hebben genomen.

Uiteraard geeft de commissie hiermee geen oordeel over de politieke juistheid van de besluiten van Raad en commissie van bijstand.

15 "Een beoordeling van het realiteitsgehalte van de aan uw Vergadering voorgelegde voordrachten in relatie met de op dat moment bij ons College bekende informatie".

Zoals in de hoofdstukken 2 en 8 is aangegeven is de Raad niet altijd volledig en tijdig door het College voorgelicht.

De Raadsvoordracht van oktober 1979 en de toelichting van het College op de voorstellen in de vergadering van 21 november van dat jaar waren duidelijk optimistischer dan de gegevens waarover het College op dat moment beschikte rechtvaardigden.

De voorlichting over de adviezen van de Rijksgebouwendienst gedurende de jaren 1980 en 1981 in de commissie van bijstand (CvB) was eveneens positiever dan de feiten rechtvaardigden.

In hoofdstuk 8 heeft de commissie vermeld hoe en wanneer de CvB werd ingelicht over vertragingen en (dreigende) kredietoverschrijdingen. Naar de mening van de commissie van onderzoek had de commissie van bijstand in februari of uiterlijk maart 1984 ingelicht kunnen en behoren te worden, zeker gezien de toezegging van de wethouder in de vergadering van 19 mei 1983. Bovendien had toen de CvB uitgebreider geïnformeerd moeten en kunnen worden met name wat betreft het uitgevallen zijn van DSBV opdat de CvB had kunnen meedenken over een (betere) organisatievorm. Tenslotte zij nogmaals vermeld dat de formele houding van het College, begin 1984, in de overschrijdingskwestie aanvankelijk slechts geleid heeft tot een discussie over formele verantwoordelijkheden, zonder dat werd ingegrepen bij de bronnen van de vertragingen.

Uit de gevoerde gesprekken met alle participanten en uit de bestudering van de relevante stukken heeft de commissie de indruk gekregen dat het College en zijn adviseurs bij de eerste claims van de aannemer overtuigd waren dat de aannemer zijn lage inschrijving via een achterdeur wilde 'verzilveren',

terwijl in een later stadium het College te veel inspeelde op de mogelijkheid de architecten als enige partij verantwoordelijk te stellen voor de gehele gang van zaken.

Naar de mening van de commissie is door het College te weinig aandacht gegeven aan het eventuele eigen aandeel van de gemeente in de minder goede gang van zaken en aan het feit dat uiteindelijk aanzienlijke kostenoverschrijdingen - die niet door de aannemer waren veroorzaakt - in overwegende mate ten laste van de opdrachtgever zouden komen, ook al zouden er andere veroorzakers van de overschrijdingen zijn aan te wijzen.

16 "Een beoordeling van de effectiviteit van de door de opdrachtgever, de architecten en de aannemer enkele malen getroffen maatregelen".

De commissie acht deze vraag in haar rapport uitvoerig aan de orde te hebben gesteld. Resumerend komt het standpunt van de commissie hierop neer dat met name de door de aannemer in 1984 en 1986 afgegeven signalen geleid hebben tot een indamming van dreigende nog verdere overschrijdingen in tijd en geld, en dat de door de architecten en de gemeente getroffen maatregelen in het algemeen laat werden genomen, formeel van karakter waren en aanvankelijk onvoldoende gericht werden op het wegnemen van de werkelijke oorzaken.

#### BIJLAGEN

##### Bijlage 1

Overzicht van bij de totstandkoming van het Stadhuis/Muziektheater betrokken geïnterviewde personen.

Zie papieren versie blz. 89 en 90

##### Bijlage 2

Bij de totstandkoming van het Stadhuis/Muziektheater direct betrokken leden van het College van B en W en ambtenaren.

Zie papieren versie blz. 91

##### Bijlage 3

Persbericht d.d. 23 maart 1979

PERSCOMMUNIQUE'  
gemeente amsterdam

Burgemeester en Wethouders van Amsterdam hebben aan de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voorstellen gedaan, die een oplossing inhouden voor de financiering van de bouw van het Muziektheater in Amsterdam. Deze voorstellen zijn gedaan op basis van de op 8 november 1978 bij de interpellatie Goedkoop met grote meerderheid door de gemeenteraad aanvaarde motie Polak, inhoudende dat de onderhandelingen met het rijk over het in Amsterdam realiseren van een Muziektheater met kracht dienen te worden voortgezet.

In besprekingen met de minister van CRM van 16 januari en 12 maart 1979, hebben de wethouder voor de Kunst, mevrouw I. Vorrink en de wethouder voor de Financien, W.H. Sinnige na overleg met en met instemming van de betrokken commissies uit de gemeenteraad twee alternatieven voorgesteld:

- 1 Amsterdam schenkt aan het rijk het terrein aan de Ferdinand Bolstraat voor haar besteksklare bouwplan voor het Muziektheater. Het rijk bouwt en exploiteert vervolgens het theater.
- 2 Amsterdam bouwt het Muziektheater en neemt de kapitaalslasten voor haar rekening. Deze mogelijkheid wordt haar geboden, indien in het kader van de uitvoering van de nota 'orkestenbestel' het rijk een aanzienlijk groter aandeel neemt in de subsidiëring van de orkesten. Amsterdam is bereid de hieruit voortvloeiende middelen op lange termijn vast te

leggen, ten behoeve van het Muziektheater. Over beheer en exploitatie zal nog nader overleg gevoerd moeten worden.

Minister Gardeniers van CRM heeft het eerste voorstel afgewezen, maar heeft zich tegenover het tweede alternatief in principe positief opgesteld. Met de minister is afgesproken, dat een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van CRM en Binnenlandse Zaken en de gemeente Amsterdam zal onderzoeken of de voorgestelde financiering (uit de gelden die vrijkomen op de Amsterdamse begroting door de invoering van de orkestnota) uitvoerbaar is. De werkgroep zal vóór 1 september 1979 rapport uitbrengen.

Wanneer het resultaat van deze werkgroep bekend is, zal overleg plaatsvinden over een aantal resterende problemen, zoals het aantal door de Nederlandse Operastichting te geven voorstellingen in het Muziektheater, de door het Nationale Ballet te betalen huurvergoeding en de verdeling van de exploitatiekosten van het Muziektheater tussen het rijk, de bespelende gezelschappen en de gemeente Amsterdam.

In de gesprekken met de minister, die in constructieve sfeer verliepen, hebben de Amsterdamse wethouders er de nadruk op gelegd, dat de artistieke ontpleoingsmogelijkheden van de Nederlandse Operastichting en het Nationale Ballet door de huidige gebrekkige huisvesting op onaanvaardbare wijze worden belemmerd. De enige werkelijke oplossing voor deze problemen bestaat uit de bouw van een muziektheater in Amsterdam. Amsterdam beschikt over een terrein en een besteksklaar bouwplan voor zo'n muziektheater. Zolang met het rijk geen overeenstemming is bereikt over de bouw van het Muziektheater in Amsterdam, onderzoeken Burgemeester en Wethouders overigens - overeenkomstig het raadsbesluit van 5 september 1978 - de mogelijkheden voor een andere plaats dan het terrein van de oude RAI.

Uitgangspunt voor het door Amsterdam gevoerde beleid blijft, dat in Amsterdam bij uitstek de culturele voedingsbodem aanwezig is om de Nederlandse Operastichting en het Nationale Ballet een artistieke toekomst te bieden.

Pc-4

Amsterdam, 23 maart 1979

Bijlage 4

Ideënschets Holzbauer 1979 (ongedateerd)

W. HOLZBAUER, ARCHITECT

Ideënschets voor een Stadhuis: Muziektheater op het Waterlooplein te Amsterdam.

Het in deze brochure voorgestelde idee heeft ten doel het oplossen van twee problemen waarmee Amsterdam al tientallen jaren mee gekonfronteerd wordt en waarvan de realisatie juist de laatste tijd op bijna niet te overwinnen weerstand stuit.

Nadat na afloop van de internationale prijsvraag voor een nieuw Stadhuis in 1968 onmiddellijk begonnen was met het uitwerken van het ontwerp, werd het in 1972 duidelijk dat binnen afzienbare tijd niet aan uitvoering van het bekroonde ontwerp te denken was.

In 1975 werd de voorbereiding opnieuw in gang gezet en in de loop van drie jaar werden daarna alle voor de uitvoering benodigde stukken gereed gemaakt.

Thans, in 1979, lijkt het dat de uitvoering opnieuw zal stranden. De oorzaak daarvan ligt niet alleen in de financiering, maar moet eveneens gezocht worden in de tijd die verstreken is sedert het maken van het ontwerp. Veranderde inzichten ten aanzien van het programma van eisen en een nieuwe opstelling inzake het energieverbruik maken het waarschijnlijk dat het thans uitgewerkte plan in sommige opzichten achterhaald is.

Ook in het tweede bouwplan waarmee Amsterdam al jaren bezig is, de Opera - of beter, het Muziektheater - zit weinig voortgang. Een minder gelukkig gekozen bouwplaats heeft in grote mate tegenstand bij de bevolking opgeroepen. Steeds meer is men gaan beseffen dat een dergelijk gebouw een echte centrumfunctie te vervullen heeft en, evenals het Stadhuis, een plaats moet vinden in het hart van Amsterdam.

In deze situatie heeft zich in mijn gedachten het idee ontwikkeld de oplossing van beide problemen gezamenlijk te bekijken. Bepaalde functies van beide gebouwen, zoals de garages, de Centrale Hal van het Stadhuis en de foyer van het Muziektheater, een aantal ontvangstruimten en de restaurants zouden op een ideale manier gecombineerd kunnen worden, daar er door de twee objecten op verschillende tijden van de dag een beroep op zou worden gedaan.

Eerdere pogingen voor een Stadhuis met een ingekrompen programma van eisen (verkleinde Centrale Hal, weglaten van enkele ontvangstruimten enz.) een ontwerp te maken op het zelfde bouwterrein hebben uitgewezen dat zo'n projekt op stedenbouwkundige gronden niet bevredigend zou zijn.

Al deze overwegingen hebben ertoe geleid dat thans een idee wordt voorgelegd van een projekt dat op ideale wijze beide functies, Stadhuis en Muziektheater, als echt 'stadscentrum' in zich verenigt. Daarbij kan de stedenbouwkundige basisopzet van het bij de internationale prijsvraag bekroonde ontwerp behouden blijven, al is het dan ook in een nieuwe interpretatie. De L-vormige kantoorvleugel vormt ook nu de gevel naar het Waterlooplein en de Zwanenburgwal. In plaats van de reusachtige Centrale Hal met de langwerpige daklichten is nu een ruimte ontworpen met een boogvormig glazen dak, vergelijkbaar met de Passage in Den Haag; deze kan zowel voor meerdere functies van het Stadhuis als voor het Muziektheater gebruikt worden. Het aan de Amstel en besloten door de kantoorvleugel gelegen terrasvormig oplopende deel van het Stadhuis-ontwerp wordt nu ingenomen door het Muziektheater. Daarbij wordt het uitstekende gedeelte, bij het Stadhuis-ontwerp de raadzaaltoren, thans gevormd door de grote zaal en de toneeltoren.

De nieuwe raadzaal neemt ook in deze conceptie door zijn ligging aan het eind van de korte poot van het L-vormige bouwdeel van het Stadhuis op de hoek Zwanenburgwal-Amstel een bijzondere plaats in.

De functies van trouwkamers en burgerlijke stand kunnen in nagenoeg ongewijzigde vorm uit het bestaande ontwerp overgenomen worden. Het aantal vierkante meters nuttig kantooroppervlak kan van 12.000 naar 14.000 vergroot worden, waarmee volledig tegemoet wordt gekomen aan de onlangs berekende behoefte.

Het bestaande programma van eisen van het Muziektheater is, evenals de capaciteit van de grote zaal, geheel uit het bestaande ontwerp overgenomen. Ook de afmetingen van het toneel met de naastliggende ruimten komen, evenals de technische ruimten, overeen met het bestaande ontwerp.

Te verwachten is voorts dat het nieuwe ontwerp voor het kantoorgedeelte van het Stadhuis, dit in tegenstelling met het bestaande ontwerp, geen behoefte meer zal hebben aan volledige klimatisering, maar dat volstaan kan worden met te openen ramen en voldoende zonwering.

De hierbij gepresenteerde tekeningen en schetsen vormen nog geen architectonisch ontwerp maar zijn voorlopig schetsen die aantonen dat het mogelijk is Stadhuis en Muziektheater te verenigen op het bouwterrein Waterlooplein-Amstel. De juiste vormgeving moet, in het geval dat verder wordt gegaan in de lijn van dit idee, hierop nog volgen.

Wilhelm Holzbauer.

Tekening, zie papieren versie blz. 94.

Bijlage 5

Uitgangspunten architecten bij tijdsplanning d.d. 20 juni 1979

## UITGANGSPUNTEN BIJ HET TIJDSHEMA.

- 1 Het muziektheater is bespeelbaar vanaf het 4e kwartaal 1984.  
Openingspremière op 1 januari 1985.
- 2 Het zaalontwerp wordt ongewijzigd overgenomen.
  - Ä geen herhaling onderzoek akoestiek en ventilatie door TNO Delft,
  - Ä draagconstructie ongewijzigd laten.
- 3 De besluitvorming en inbreng opdrachtgever verloopt rechtlijnig volgens het tijdschema.
  - Ä er wordt een speciale functionaris aangesteld met uitsluitend de opdracht de begeleiding door Diensten en Bedrijven in de tijd te bewaken.
- 4 Bouwvergunning: er zal een partiële vergunning nodig zijn voor bouwput, damwanden en palenplan.  
De aanbestedingsprocedure dient in gang te worden gebracht voordat de volledige bouwvergunning is afgegeven.  
De volledige bouwvergunning kan samenvallen met de prijsvorming.
- 5 Prijsvorming:
  - Ä de ontgraving + damwanden worden afzonderlijk en vooruitlopend aanbesteed.
  - Ä draagconstructie + fundering worden normaal aanbesteed.
  - Ä selectie van de hoofdaannemer mede op grond van bindende prijsafspraken op basis van door de directie te verstrekken hoeveelheden + kwaliteitsomschrijvingen (principe details) van bouwelementen afbouw.
  - Ä deze bouwelementen komen overeen met de 'elementen' uit de Elementenbegroting behorend bij het Definitief Ontwerp.
- 6 Technische Installaties:
  - Ä de budgetten liggen vast op het moment dat de draagconstructie bestedingsgereed is.
  - Ä de bestekvoorbereiding en aanbesteding vindt plaats gedurende het eerste jaar van de ruwbouw.

## Bijlage 6

Notitie directeur Publieke Werken d.d. 27 juni 1979

DIENST DER PUBLIEKE WERKEN AMSTERDAM

Amsterdam, 27 juni 1979.

Opmerkingen naar aanleiding van het tijdschema d.d. 20/6-'79 voor het combinatiegebouw Stadhuis: Muziektheater van de architecten Bijvoet, Holt en Holzbauer.

Bij de opzet van dit schema zijn de architecten uitgegaan van de datum van ingebruikname van het muziektheaterdeel.

Als tijdstip is door hen aangehouden 1 januari 1985.

Om dit te bereiken wordt dit deel voorgetrokken op het totale bouwwerk, waarvan de oplevering op 1 januari 1986 staat gepland.

Aan dit schema worden door de architecten diverse voorwaarden verbonden, t.w.:

- 1 Het bestaande zaalontwerp en de bijbehorende draagconstructie dienen ongewijzigd te blijven opdat herhalingen van tijdrovende onderzoeken met betrekking tot bijvoorbeeld de zaalakoestiek en de ventilatie worden voorkomen.

- 2 De werkzaamheden ten behoeve van het heien van de damwanden en het ontgraven van de bouwput tot op het inhe-niveau van de palen dienen na een afzonderlijke besteding vooruitlopend op de eigenlijke bouw te worden verricht.
- 3 De aanbestedingsprocedure moet in gang kunnen worden gezet onafhankelijk van het al of niet verleend zijn van de bouwvergunning. Op deze wijze zou proceduretijd kunnen worden gewonnen van een procedure die normaal na het verlenen van de bouwvergunning van start gaat.
- 4 De instemming moet worden verkregen om de geplande besteding van de volledige bouwkundige werkzaamheden te verrichten aan de hand van de bestektekeningen van de draagconstructie van het gehele gebouw, en aan de hand van een aantal principe details (omschrijvingen) van de afbouw (dus het bouwkundige deel) in combinatie met hierbij te verstrekken hoeveelhedenstaten.
- 5 De besluitvorming, controle en inspraak van de opdrachtgever dient rechtlijnig volgens het tijdschema te verlopen (dat wil zeggen de besluitvorming enz. richten naar die momenten die de architecten verlangen). Gedacht wordt hierbij aan een speciale functionaris, die deze besluitvorming en de begeleiding door Diensten en Bedrijven in de tijd bewaakt.

Genoemd tijdschema en de daarbij gestelde voorwaarden geven mij aanleiding tot de volgende opmerkingen:

#### A Ten aanzien van de uitvoeringstijd

In hoeverre de geplande uitvoeringstijd van circa 412 jaar, waarin een deeloplevering van het theatergedeelte in het 4e kwartaal 1984, haalbaar is, is afhankelijk van verscheidene factoren. Allereerst bepaalt het ontwerp in sterke mate de bouwtijd. Daarnaast wordt de bouwtijd ook sterk beïnvloed door de organisatie van de aannemer(s) zowel op de bouwplaats als op de werkvoorbereiding. Indien ervan wordt uitgegaan, dat deze beide factoren de geplande bouwtijd niet in de weg staan, wordt voor het halen van de gestelde periode het tijdig toeleveren van de benodigde gegevens van belang.

Ik merk hierbij op, dat door het in de architectenplanning sterk overlappen van de voorbereiding (architecten en adviseurs) en de uitvoering (aannemer(s)) zeker in de beginfase de kans erg groot is dat niet altijd de werktekeningen en/of sporingstekeningen op het door de aannemer gewenste tijdstip beschikbaar zullen zijn. Behalve het risico van vertraging van de uitvoering, kan dit oorzaak worden van aanpassen of aanvullen van reeds uitgevoerd werk met de daaraan verbonden extra vertragingen en kosten. Een 'keiharde' bewaking van de benodigde toeleveringsdata is voor het halen van de geplande uitvoering van essentieel belang.

Een andere voorwaarde voor het halen van de planning is, zoals op blz. 1 onder punt 2 genoemd, het vooraf maken van de bouwput.

Hierbij merk ik op, dat nadere informatie van de dienst B.W.T. hebben uitgewezen, dat ervan moet worden uitgegaan dat het maken van een bouwput moet worden beschouwd als een start van de uitvoering van het gehele werk, zodat op dat tijdstip een bouwvergunning zou moeten zijn verleend.

Genoemde werkzaamheden zijn gepland in het derde kwartaal van 1981. Of deze werkwijze procedureel haalbaar is, zal afhangen van de tijd die voor de bestemmingsplanprocedure alsmede de bouwvergunningsprocedure met betrekking tot de definitieve ontwerp-tekeningen van de architecten nodig is.

Het verlenen van een door de architecten gesuggereerd partiële vergunning wordt door Bouw- en Woningtoezicht niet haalbaar geacht. Hierbij komt nog dat de voor deze werkzaamheden voor het maken van de bouwput ingeschatte tijd van 3 maanden mij krap voorkomt in verband met

de te trekken palen en de te verwijderen obstakels, alsmede de bouwvakvakantie. Ik ben derhalve van mening dat voor deze activiteit een langere periode moet worden ingeschat.

#### B Ten aanzien van de voorbereidingswerkzaamheden

De voortgang van de voorbereidingsactiviteiten is in sterke mate afhankelijk van de organisatie en de capaciteit van het (de) voorbereidingsteam(s) van zowel architecten als adviseurs. Hierover bestaat tot nu toe weinig duidelijkheid. Het is derhalve noodzakelijk dat de architecten op korte termijn de bij de planning behorende organisatie-opzet kenbaar maken.

Ik meen, dat gestreefd zou moeten worden naar ,,n bureau waarin zowel het bureau van de architecten Bijvoet en Holt als het bureau dat architect Holzbauer tot nu toe terzijde stond, is geïntegreerd. Met name inzake structuur en verantwoordelijkheid dient duidelijkheid te worden verkregen.

De voorbereidingsplanning van de architecten richt zich op een gunning van de bouwkundige werken op 1-7-'81.

Hiertoe zou op 1-7-'79 een begin moeten worden gemaakt met het (bouwkundig) voorlopig ontwerp, gevolgd door een start van het (bouwkundig) definitieve ontwerp op 1-10-'79, dat op 1-4-'80 gereed zou moeten zijn.

Vervolgens moet ook van de draagconstructie het definitieve ontwerp gereed zijn op 1-7-'80 evenals het definitieve ontwerp van de verwarmings- en ventilatie-installaties.

Mijn inziens draagt dit deel van de planning een uiterst geforceerd karakter. Met de tijd die nodig is voor de bestuurlijke goedkeuringen en beslissingen is geen rekening gehouden.

Het verlenen van de opdracht voor het voorlopige ontwerp op 1-7-'79 en de opdracht voor het definitieve ontwerp op 1-10-'79, zoals dit door de architecten wordt gevraagd, is niet mogelijk, resp. uiterst twijfelachtig gezien het feit dat eerst de gehele financiering moet zijn geregeld, de Raad zich moet uitspreken, en de inspraakprocedure moet zijn afgerond.

Eveneens acht ik het twijfelachtig dat op 1-10-'79, bij de aanvang van het definitieve ontwerp, het volledige definitieve programma van eisen reeds is vastgesteld en goedgekeurd.

Ook ten aanzien van de geplande werkzaamheden van de adviesbureaus op werktuigbouwkundig, elektrotechnisch- en toneeltechnisch gebied, die in sterke mate moeten zijn afgestemd op de voortgang van de bouwkundige voorbereiding, meen ik te moeten opmerken dat de daarvoor beschikbare en geplande tijd uiterst kort is en dat de geringste vertraging kan leiden tot verstoring van de noodzakelijke afstemming. Een ontkoppeling van deze activiteit acht ik niet mogelijk.

#### N.B.

In de planning is niet opgenomen de voorbereiding en uitvoering van transportinstallaties (liften en dergelijke), welke ingrijpen in de uitvoering van de kelder(s), inclusief fundering.

#### C Ten aanzien van de voorwaarden (zie blz. 1)

ad 1 Hierover vindt nog overleg tussen het gemeentebestuur en architecten plaats.

ad 2 Deze werkwijze is technisch haalbaar, indien het terrein tijdig is ontruimd en bouwrijp gemaakt.

Maatgevend is echter het tijdig aanwezig zijn van de bouwvergunning. Bij een aanvangstijdstip van 1 juli 1981 - afgeleid van een periode die mijns inziens zou moeten worden aangepast (zie blz. 2) - is voor de procedure bestemmingsplan en een parallellopende procedure bouwvergunning circa 2 jaar beschikbaar.

Volgens de van de afdeling R.G.O. ontvangen gegevens kan de goedkeuring van het bestemmingsplan door G.S. echter eerst in september 1981 worden verwacht, uitgaande van een hoge prioriteit bij de gemeentelijke instanties en een periode van 1 jaar voor Gedeputeerde Staten.

Indien deze aannamen juist zijn kan met de bouwput mijns inziens niet eerder dan op 1 september '81 worden aangevangen en zal de aanvang van de bouwkundige werkzaamheden naar een later tijdstip moeten worden verschoven.

ad 3 Het starten van de aanbestedingsprocedure voordat de goedkeuring van G.S. op het bestemmingsplan is verleend, is mijns inziens zeer riskant en kan leiden tot ongewenste publiciteit en in een later stadium tot schadeclaims.

In dit verband zij opgemerkt, dat de aanbesteding volgens de E.E.G.-richtlijnen moet geschieden, zodat openbare publicatie van deze aanbesteding moet plaatsvinden.

Ik ben van mening dat het moment van goedkeuring G.S. - dat ook het moment van verlenen van de bouwvergunning zou moeten zijn - het vroegste moment is voor het gunnen van de werkzaamheden voor de bouwput en het starten van de aanbestedingsprocedure voor de bouwkundige besteding.

ad 4 Zoals reeds op blz. 1 is opgemerkt, achten de architecten deze planning alleen mogelijk als besteed wordt met een bestek, inhoudende de volledige draagconstructie aangevuld met principe-details en hoeveelhedenstaten van de bouwkundige werken (dus geen bouwkundige bestektekeningen). Alhoewel in Nederland deze werkwijze incidenteel is toegepast meen ik te moeten opmerken dat deze werkwijze bezwaren en risico's meebrengt.

Immers de grote overlapping in de voorbereiding en de uitvoering maken het zeer moeilijk de gewenste details en bijbehorende hoeveelheden tijdig te onderkennen en op tijd in de prijsvormende stukken te verwerken. Als gevolg hiervan zal na de besteding veelvuldig met de aannemer over meer- of minderwerk en de daarmee samenhangende consequenties in geld en tijd moeten worden onderhandeld.

Uitgaande van 'definitieve budgetten' vereist deze onderhandeling een regelmatig afwegen en bijstellen van kwaliteits- en programma-eisen, hetgeen in een lopend proces, dat bovendien zeer snel moet verlopen, een storende en vertragende invloed zal hebben.

ad 5 In deze door de architecten gestelde voorwaarde aan het verlopen van de besluitvorming en overige contacten met Diensten en Bedrijven ligt mijns inziens de ongerustheid opgesloten, dat de gemeentelijke instanties zich niet voldoende soepel en zo inhoudelijk met het plan en de uitwerking zullen bezighouden, dat de planning niet wordt gehaald. Alhoewel ik begrip heb voor deze ongerustheid meen ik toch te moeten stellen dat enige ruimte voor goedkeuring door Burgemeester en Wethouders van voorlopig en definitief ontwerp, van bestedingsstukken en begrotingen, van de Welstandscommissie enz. dient te worden ingebracht. Dit geldt eveneens voor de tijd die benodigd is voor de begeleiding namens Burgemeester en Wethouders van de Secretarie en de technische diensten, ondanks dat deze activiteit grotendeels parallel zal lopen met de uitwerking van de architect.

Indien de architecten hiervoor een speciale functionaris willen aanstellen zal deze uit de bureaus dienen te worden gerecruteerd, daar normaal de algehele coördinatie van werkzaamheden tot de taak van de architecten behoort, en voor een opdracht voor een Stadhuis/Muziektheater deze werkzaamheden mijns inziens niet als exceptioneel kunnen worden beschouwd.

Dat neemt niet weg, dat ter bevordering van de ambtelijke procedures en de coördinatie daarvan deze speciale functionaris een gemeentelijke pendant zal moeten hebben, die namens het

College over de nodige bevoegdheden ten aanzien van Afdelingen,  
Diensten en Bedrijven dient te beschikken.

Resumerend kan het voorgaande worden samengevat in de volgende punten:

- 1 De planning draagt een uiterst geforceerd karakter.
- 2 De kans is groot, dat door de sterke overlapping van voorbereiding en uitvoering niet altijd de juiste gegevens tijdig aan de aannemer kunnen worden geleverd.
- 3 De samenstelling van de voorbereidingsorganisatie van de architecten moet optimaal zijn, en nu reeds worden voorbereid.
- 4 Het begintijdstip van de planning is mijns inziens te optimistisch gekozen. Met name de tijdstippen waarop opdrachten voor het voorlopige en definitieve ontwerp kunnen worden verstrekt en het tijdstip waarop het programma van eisen volledig vastligt.
- 5 In de planning dienen ook de werkzaamheden voor de transportinstallaties te worden opgenomen.  
Deze werkzaamheden zijn reeds voor het palenplan essentieel.
- 6 Voor het starten van de werkzaamheden van de bouwput moet de volledige bouwvergunning aanwezig zijn.  
Voor deze werkzaamheden zou een langere periode in de planning moeten worden opgenomen.
- 7 Het tijdstip van het starten van de aanbestedingsprocedure van de bouwkundige werkzaamheden alsmede de gunning voor de werkzaamheden voor de bouwput zal mijns inziens niet vóór de goedkeuring van het bestemmingsplan Gedeputeerde Staten moeten vallen.
- 8 Bij acceptatie van de voorgestelde inhoud van de aanbestedingsstukken moet rekening worden gehouden met veelvuldige onderhandelingen met de aannemer en bijstelling van kwaliteits- en programma-eisen. In deze onderhandeling zal de aannemer het verschil in verwerkingstijd zwaar laten wegen.
- 9 In de planning dient rekening te worden gehouden met een redelijke tijd voor goedkeuringen, procedures en begeleiding.

Slechts op deze wijze kan de planning van deze activiteiten door de, door het architectenbureau aan te stellen coördinator of functionaris worden bewaakt.

Tenslotte meen ik te moeten opmerken dat de voorgestelde werkwijze zeer hoge eisen stelt aan de kostenbewaking, daar de kans op verstoring in voorbereiding en uitvoering zeer groot is en elke verstoring financiële consequenties met zich brengt.

GJK:MCN:TBRG,

De Directeur der Publieke Werken,

w.g. Glas

Bijlage 7

Brief van staatssecretaris Koning d.d. 26 september 1979

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN  
Postadres  
Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-71 79 11  
Telex 32109 biza nl

De Burgemeester en Wethouders van Amsterdam  
O.Z. Voorburgwal 199  
1012 EX Amsterdam

Bijlagen	Uw brief	Ons nummer	Datum
-	-	FD 79/U797	26 september 1979

Onderwerp	Departementsonderdeel
Stadhuis/Muziektheater gemeente Amsterdam	F.B.B.

Tijdens het overleg op 9 april jl. heeft de Minister-President u toegezegd te zullen meewerken dat de Ministerraad spoedig over de plannen betreffende bovengenoemd projekt beraadslaagt, nadat deze plannen nader door u schriftelijk zouden zijn toegelicht.

Bij brieven van 20 april en 29 augustus 1979 hebt u de regering deze toelichting doen toekomen. Aan de hand hiervan is dit onderwerp in de Ministerraad aan de orde geweest.

Namens de regering kan ik u nu mededelen dat het Rijk bereid is als volgt medewerking te verlenen aan de bouw van het stadhuis annex muziektheater in uw gemeente.

- A Het Rijk stelt een vaste bijdrage in het vooruitzicht van f 230 miljoen (prijspeil 1 januari 1979). Indien de totale bouwkosten van het gecombineerde projekt minder dan f 230 miljoen zullen bedragen zal de rijksbijdrage gelijk zijn aan de werkelijke bouwkosten. De uitbetaling zal in termijnen geschieden naar evenredigheid van de betaling van de bouwsom.  
Het Rijk is gebonden het effect van prijsstijgingen te compenseren volgens een binnen enkele weken nader overeen te komen index.
- B Het ontwerp moet voldoen aan energetische eisen, die door de Rijksgebouwendienst worden gehanteerd.  
De gemeente Amsterdam zal het voorlopig ontwerp, het definitief ontwerp, de bestedingsstukken en de ontwerp-beslissing tot gunning aan het Rijk ter goedkeuring voorleggen. Tijdens de bouw van het stadhuis annex muziektheater zal de gemeente Amsterdam vooraf alle voorstellen voor het opdragen van meer of minder werk aan het Rijk ter visie voorleggen, voor zover die nog nader overeen te komen marges overschrijden.
- C Er is een uit 1964 daterende afspraak tussen het Rijk en de gemeente Amsterdam over de bouw- en exploitatiekosten van het muziektheater en de subsidiëring van de Nederlandse Operastichting. Op grond van deze afspraak neemt het Rijk het huidige subsidie aan de Nederlandse Operastichting van de gemeente Amsterdam over.
- D Blijkens de bijlage bij de brief van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam dd. 29 augustus j.l. ontstaat door samenvoeging van het stadhuis en het muziektheaterprojekt een verlaging ten opzichte van de oorspronkelijk geplande investeringskosten van minimaal f80 miljoen. De toegezegde rijksbijdrage (maximaal f 230 miljoen) blijft ongewijzigd.
- E De bespeling van het muziektheater zal gevolgen hebben voor de exploitatie van de Nederlandse Operastichting en het Nationale Ballet. Dit leidt, mede gezien tegen de achtergrond van het onder C en D gestelde, in de komende periode tot noodzakelijke voortzetting van het overleg tussen de gemeente Amsterdam en het Rijk over de subsidieverhoudingen van deze gezelschappen en van andere gezelschappen waarvan de exploitatiekosten beïnvloed kunnen worden door het bestaan van een muziektheater.

Nu de regering zich tot bovengenoemd bedrag heeft vastgelegd, zou zij het op prijs stellen binnenkort het standpunt van uw gemeente te mogen vernemen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,

w.g. Koning

Bijlage 8

Organisatieschema van het gemeentelijk overleg d.d. 22 januari 1980

STADHUIS/MUZIEKTHEATER

Organisatieschema (bestuurlijk en ambtelijk), wijziging d.d. 22-1-1980.

Uitgangspunten.

De bouw van het stadhuis:muзикtheater is een buitengewoon project, waarvoor een speciale organisa- tiestructuur moet worden opgezet. Bij het ontwerpen van deze structuur is zoveel als mogelijk uitgegaan van de destijds ontworpen organi- satie voor het nieuwe stadhuis. De Rijksgebouwendienst is uit het thema verdwenen, de muziektheater-'poot' is toegevoegd. Voorgesteld wordt de leiding van het project te leggen in handen van een 'Bestuurlijke kerngroep' welke in zijn werkzaamheden wordt bijgestaan door een 'ambtelijke begeleidingscommissie'. Een goede communicatie tussen deze en andere bij het proces betrokken groepen en goede afbakening van verantwoordelijkheden moeten de snelheid van werken en het nemen van verantwoordelijkheid door de betrokken groepen optimaal maken.

Ter wille van de duidelijkheid is de organisatie weergegeven in twee schema's: een schema met de overlegstructuur en een met de verantwoordelijkheidslijnen. Alle opdrachten aan de architecten lopen - onduidelijkheid te vermijden - via P.W. De co"rdinatie is gegarandeerd door opname van de architecten in het projectteam programmering. Alle opdrachten aan adviseurs, aannemers en dergelijke worden verstrekt door P.W., na fiat van de be- stuurlijke kerngroep. Zonodig kan tot aanstelling van een algemeen co"rdinator worden overgegaan.

Taken van de verschillende onderdelen van het organisatieschema.

Bestuurlijke Kerngroep.

- Ä bestuurlijke besluitvorming, zoals het namens B en W en in overleg met de Cie. van Bijstand vaststellen van programma's van eisen, het tot stand brengen van een bestemmingsplan, het goedkeuren van opdrachten aan architecten, adviseurs en aannemers.
- Ä bestuurlijk richting geven aan de ambtelijke begeleidingscommissie en alle daaronder ressorterende groepen alsmede aan de projectleiding P.W. (onder andere termijnen en financiën).
- Ä bepalen van randvoorwaarden voor het voorbereidings- en uitvoeringsproces.

Ambtelijke begeleidingscommissie.

- Ä co"rdineert namens en in overleg met de bestuurlijke kerngroep en bereidt de bestuurlijke besluitvorming voor.
- Ä geeft leiding aan het project in de programmerings-, ontwerp- en uitvoeringsfase.
- Ä bewaakt namens de bestuurlijke kerngroep in het algemeen het tijdschema en de financiën.
- Ä rapporteert knelpunten aan de bestuurlijke kerngroep.
- Ä heeft ten einde deze taken te kunnen vervullen rechtstreekse lijnen met alle betrokken afdelingen, diensten en bedrijven via door dezen aan te wijzen contactpersonen.

De ambtelijke begeleidingscommissie wordt bijgestaan door een coördinerend secretariaat Stadhuis/Muziektheater, dat in grote lijnen, voor wat betreft taak en samenstelling, overeenkomst heeft met de huidige paraplugroep. In het algemeen zullen de leden van het coördinerend secretariaat aan de vergaderingen van de ambtelijke begeleidingscommissie deelnemen. Naar behoefte zullen de architecten of hun vertegenwoordiger(s) voor deelneming ad hoc kunnen worden uitgenodigd.

#### Projectteam programmering.

- Ä het in concept opstellen en toetsen van programma's van eisen, als uitgewerkt door subprogramma-commissies Stadhuis en Muziektheater, op basis van bestaande uitgangspunten.
- Ä het via de ambtelijke begeleidingscommissie aan de bestuurlijke kerngroep ter vaststelling voorleggen van de concept programma's van eisen.
- integratie programmatische eisen stadhuis en muziektheater met betrekking tot gezamenlijk gebruik.
- Ä toetsen van de uitwerking van het ontwerp aan de hand van programma van eisen.
- Ä signaleren van problemen aan de ambtelijke begeleidingsgroep.
- Ä formuleren van bespreekpunten voor het projectteam voorbereiding.
- Ä algemene kostenbewaking (in programmerings- en ontwerpfase) waarbij teruggekoppeld wordt op de bestuurlijke kerngroep.

#### Projectteam technische voorbereiding.

- Ä coördinatie van alle technische facetten betreffende de voorbereiding.
- Ä beoordelen gegevens projectteam programmering op technische haalbaarheid en financiële consequenties en het daarover advies uitbrengen.
- Ä signaleren van problemen daarbij aan de ambtelijke begeleidingsgroep.
- Ä budgetbewaking.

#### Projectteam uitvoering

Dit is de commissie 'op de bouwplaats' waarvan de taken in een later stadium kunnen worden gepreciseerd.

#### Projectleiding P.W.

- Ä bewaakt technische voorbereiding en de uitvoering van het project (termijnen, financiën, kwaliteit).
- Ä pleegt inzake knelpunten overleg met de ambtelijke begeleidingsgroep.
- Ä functioneert namens B en W directeur P.W. als opdrachtgever voor architecten (in nauwe samenwerking met de ambtelijke begeleidingsgroep).

#### Opmerkingen.

- 1 Alle betrokken afdelingen, diensten en bedrijven dienen een contactpersoon aan te wijzen.
- 2 De ambtelijke begeleidingscommissie heeft enerzijds de begeleidende functie van de begeleidingscommissie zoals die in de studiefase ten aanzien van de architecten functioneerde, anderzijds een sturende rol in het gehele voorbereidings- en uitvoeringsproces. Of alle in het schema genoemde personen bij de tweede taak betrokken moeten zijn zou nader overwogen moeten worden.

22-1-1980

JV/md

Samenstelling Commissies Stadhuis/Muziektheater.

Zie papieren versie blz. 104.

Organisatie bouw Stadhuis/Muziektheater

Zie papieren versie blz. 105 en blz. 106.

#### Bijlage 9

Organisatieschema bouw bureau Stadhuis/Muziektheater behorend bij de tweede opdracht aan de architecten d.d. 6 januari 1982

Zie papieren versie blz. 107.

#### Bijlage 10

Memorandum van Costam d.d. 13 december 1983 en bijbehorende brieven

COSTAM

Memo, 13-12-1983.

Door Costam in projektteam van heden naar voren gebracht.

- 1 De gemeente Amsterdam heeft de coördinatie-opdracht verstrekt met het hoofddoel hiermede 'n kontinu overzicht in de procesvoering van de nieuwbouw van het Stadhuis/Muziektheater te hebben; t.b.v. inzicht, besluitvorming op alle nivo's etc.. Hulpmiddel, het basisplan (BP).
- 2 Welnu, juist deze proces-voortgang geeft mij de grootste zorg, gezien de ernst van de situatie. Wat is er aan de hand?  
Als we kijken naar het basisplan, dan is de huidige stand (generaal gezien) de volgende:  
Ä de betonbouw zit met achterstanden welke op de betonbouw niet meer zijn goed te maken;  
Ä de voorbereiding loopt op vrijwel alle punten achter, zowel de ontwerpvoortgang als de werktekeningen.  
Tevens staat het vast dat het BP zeer krap gepland is.
- 3 Te concluderen is dan ook dat de opleveringen konform het BP niet meer gehaald kunnen worden, en de wijze waarop de proces-voortgang vanaf heden wordt voortgezet, bepalend zal zijn met hoeveel tijd de opleverdata overschreden zullen worden.
- 4 'n Snel besluit, tot 'n zeer sterke managementaanpak, 'n kordate besluitvorming, 'n afkappen van de wijzigingenstroom, gevoegd bij de discipline om alle activiteiten in het raamwerk van het BP te laten verlopen, kan de overschrijdingstijd van de opleverdata bekorten.
- 5 Alhoewel ik niet gaarne met deze boodschap kom, vind ik het vanuit mijn verantwoordelijkheid en de huidige realiteit noodzakelijk om u allen het bovenstaande voor te leggen, in het belang van de procesvoortgang.

Amsterdam, 13 december 1983.

w.g. J.E.M. van Velsen.

COSTAM coördinatie Stadhuis/Muziektheater

Amsterdam, 13 december 1983.

JvV/8362

Samenwerkende architectenburo's  
Holzbauer, Dam, Bijvoet, Holt,

p/a Singel 148, Amsterdam

t.a.v. de heer C. Dam

Geachte heer Dam,

Bijgaand doe ik u een korte notitie toekomen van het hedenochtend in het projectteam behandelde terzake de totale project-voortgang. De notitie bevat hetgene Costam terzake dit punt naar voren heeft gebracht.

Hoogachtend,

w.g. J.E.M. van Velsen

Bijl.: -

bv ARCHITECTENBURO CEES DAM bna bni

Bouwburo Stadhuis/Muziektheater,  
Postbus 16895,  
1001 RJ Amsterdam

t.a.v. de heer Trotz.

Amsterdam, 15 december 1983.  
Amice.

Deze brief ontving ik van Costam.  
Je kent de inhoud, maar ik stuur je hierbij een copie.  
Graag wil ik van je horen welke maatregelen genomen dienen te worden ten einde de gesignaleerde moeilijkheden zo spoedig mogelijk op te lossen.  
Wil je dit overleggen met de drie coördinatoren en de constructeur.  
Gaarne op korte termijn je reactie en contact.

Met vriendelijke groet, hoogachtend,

w.g. cees dam.

bv ARCHITECTENBURO CEES DAM bna bni

Dienst Openbare Werken,  
Kamer 4019,  
Wibautstraat 3,  
1091 GH Amsterdam

t.a.v. de heer G.J. Kelder.

Amsterdam, 16 december 1983.

betreffende: bouw Stadhuis:Muziektheater te Amsterdam.

Bijgaand zenden wij u: copiebrief aan de heer Trotz met bijlagen van Costam, d.d. 13 december 1983.

Met vriendelijke groet,

bv architectenburo cees dam bna bni,

w.g. H. Zweers Meyer.

Bijlage 11

Brief van Stamuco aan Openbare Werken d.d. 7 februari 1984

STAMUCO, amsterdamse bouwcombinatie

Aan de Directeur van de Dienst Openbare Werker  
van de Gemeente Amsterdam  
de weledelgestrenge heer Ir G.J. v.d. Heide  
Wibautstraat 3

Uw kenmerk: werk 1725 (1981) Uw brief van: Ons kenmerk: STA/DR/HA/MB

Onderwerp: Stadhuis/Muziektheater Amsterdam, 7 februari 1984.

Weledelgestrenge heer,

Om hieronder vermelde redenen ziet onze vennootschap als aannemer van het bovengenoemd werk zich genoopt zich tot u als gemachtigde van de opdrachtgever te wenden.

In het bestaande basisplan, het eind augustus 1983 opgestelde en onlangs goedgekeurde tijdschema, moeten - in afwijking van hetgeen oorspronkelijk was overeengekomen - als opleveringstijdstippen van het muziektheater resp. stadhuis reeds worden genoemd de data van 1 september 1985 respectievelijk 1 februari 1986. Wij merken op dat dit basisplan erop berust de overschrijding van de oorspronkelijke opleverdata, zoveel als met de gecontracteerde middelen mogelijk is, te beperken. Dit houdt in, dat spellingen in eerdere tijdschema's in het basisplan in belangrijke mate zijn prijsgegeven.

De verwachting, die aan dat basisplan ten grondslag lag, dat vertragingen als voorheen waren opgetreden zich van eind augustus 1983 af niet meer zouden voordoen, is niet in vervulling gegaan. Wij wijten dat enerzijds daaraan, dat na het in werking treden van het basisplan gegevens te laat aan ons worden verstrekt. Wij verwijzen naar de signaleringen op de op het basisplan gemaakte deelbasisplannen ruwbouw. Alhoewel wij ons daarin ter aanzien van de noodzakelijk benodigde tijd tussen gegevensverstrekking en start van de bewerkingen soepel hebben opgesteld, blijken de gegevens later dan gepland te worden verstrekt.

Anderzijds wijten wij dat aan het feit, dat, als gevolg van het uitwerken van het ontwerp, van ons meer wordt verlangd dan redelijkerwijs uit het bestek valt af te leiden. Sprekende voorbeelden daarvan zijn de voorspanwapening en de zeer zware wapening van de balkschijven in de toneeltoren (uitgevoerd 350kg/m<sup>3</sup> tegenover 115 kg/m<sup>3</sup> gemiddeld gepland), wat ondanks extra inzet 25 dagen extra bouwtijd heeft gevraagd. Voor het muziektheater leiden deze problemen tot een later gereed komen van de ruwbouw.

Wij zijn doende een zorgvuldige analyse samen te stellen om aan te tonen waar en in welke mate de vertraging in de gegevensverstrekking en de onverwachte wapeningsconcentraties de ruwbouw vertragen. Daarin baseren wij ons op het basisplan en daaruit afgeleide schema's met bijbehorende signaleringen, op onze tekeningenadministratie, op afspraken en besprekingen over de tekeningenafgifte en op buigstaten. Wij vertrouwen de genoemde analyse spoedig te zullen afronden en aan u toe te zenden.

Voor het muziektheater zullen naar onze stellige verwachting de in de ruwbouw opgetreden vertragingen in de afbouw nog verder toenemen. In het basisplan is voor de afbouw al geen speling meer overgebleven, waarin de opgelopen vertraging kan worden ingelopen. Daarbij komt, dat wij reeds nu aan de stand van de voorbereiding van de eerste afbouwbewerkingen kunnen waarnemen, dat er ook de vertragingen zullen optreden. Als voorbeelden daarvoor noemen wij de problemen bij de keuze van metselsteen, waardoor prefablateien en aluminium ramen nu reeds weken te laat in productie komen en de problemen met de verzwarende van de stalen buitenpuien Janse-Viss, waardoor deze naar schatting 1,5 maand te laat in productie zullen komen.

Wij zien ons derhalve verplicht u als opdrachtgever er bij deze op te attenderen dat tenminste van het muziektheater de oplevering pas na het daarvoor thans geldende tijdstip, 1 september 1985, zal geschieden.

Voorts gevoelen wij ons verplicht u bij deze kennis te geven van onze aanspraak op bijbetaling van extra kosten, die door vorenbedoelde

achterstanden reeds zijn en nog zullen worden veroorzaakt.  
De aard van deze kosten is u uit onze opgaves, die bij vaststelling van het basisplan zijn behandeld, bekend, zodat wij in deze brief vooralsnog volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende stukken.  
Wij zullen u een nader uitgewerkt voorstel voor de verrekening van extra kosten doen toekomen.  
Verder zijn wij vanzelfsprekend bereid tegen vergoeding van de ermee samenhangende extra kosten al het mogelijke te doen om niet aan ons te wijten achterstanden door in overleg te bepalen bijzondere maatregelen zoveel mogelijk te beperken.

Wij verzoeken u het vorenstaande met u te mogen bespreken en wij zien uw uitnodiging daartoe, nadat wij onze producties aan u hebben toegezonden, gaarne tegemoet.

Hoogachtend,

STAMUCO v.o.f.

Raad van Bestuur

w.g. Haeser  
Boelhouwer  
Terlingen  
Van Woerden

Bouwcombinatie Stadhuis-Muziektheater te Amsterdam bestaande uit:

Ballast-Nedam Groep N.V.

Hollandsche Beton Maatschappij B.V.

Hillen & Roosen B.V.

Gebr. Terlingen

Statutair gevestigd te Amsterdam; ingeschreven handelsregister Amsterdam nr. 168.534.

Bijlage 12

Brief van Stamuco aan Openbare Werken d.d. 18 april 1984

STAMUCO, amsterdamse bouwcombinatie

Aan de Directeur van de Dienst Openbare Werken  
van de Gemeente Amsterdam  
Wibautstraat 3  
1091 GH Amsterdam

Uw kenmerk: werk 1725 Uw brief van: 5 april 1984 Ons kenmerk: STA/DR/HA/MB

Onderwerp: Stadhuis/Muziektheater Amsterdam, 18 april 1984.

Weledelgestrenge heer,

Uw in referie genoemde brief van 5 april 1984 hebben wij in goede orde ontvangen. Uit uw brief maken wij op, dat u zich voorstelt het gesprek waarom wij u hebben verzocht geheel of althans in hoofdzaak te bestemmen voor het behandelen van de analyse, die wij u hebben toegezonden bij onze brief van 23 maart jl., kenmerk STA/DR/HA/HB. In die gedachtengang komt het ons wel begrijpelijk voor, dat u het gevraagde gesprek pas over enige weken wilt laten plaatsvinden nadat u onze analyse eerst zorgvuldig hebt kunnen bestuderen.

Wij moeten echter opmerken, dat onze analyse u ten vervolge op onze brief van 7 februari jl., kenmerk STA:DR:HA:HB, werd toegezonden. In die brief hebben wij u bericht, dat de in de ruwbouw opgetreden vertragingen, die voor zover mogelijk in onze analyse zijn opgenomen, naar onze stellige verwachting in de afbouw nog zullen toenemen, hetgeen wij met enige

voorbeelden hebben verduidelijkt. Op grond daarvan hebben wij u enerzijds op geattendeerd, dat tenminste van het muziektheater de oplevering na het thans geldende tijdstip zal plaatsvinden en anderzijds hebben wij u er middels kennisgeving van onze aanspraak op bijbetaling van extra kosten van op de hoogte gesteld, dat er met een nog nader te bepalen verhoging van kosten rekening gehouden moet worden.

Met de voorgenoemde brief en analyse beoogden wij en beogen wij nog steeds middels een tijdige op goede gronden gebaseerde waarschuwing voor de schadelijke gevolgen van de toestand, die zich aan ons voordoet, te bereiken, dat u zich in een gesprek met ons wilt beraden over die toestand, over in verband daarmee te treffen maatregelen en over de wijze, waarop daarbij uw mogelijkheden als opdracht-gever doelmatig gebruikt kunnen worden.

De toestand, die zich aan ons voordoet, is dat de verstrekking van de voor de uitvoering benodigde gegevens in het geheel niet voldoet aan hetgeen vereist is om de uitvoering vanuit de momentane toestand doelmatig en met zo min mogelijk vertraging te kunnen realiseren.

In onze brief van 7 februari jl. hebben wij aangegeven, dat dit zich onder meer in de ruwbouw en bij de samenstellende delen van de gevel voordoet. In de inmiddels verstreken tijd is de toestand alleen maar slechter geworden.

De verstrekking van de benodigde gegevens voldoet in de navolgende opzichten niet aan hetgeen vereist is:

- Ä de eerste uitgaves van de benodigde werktekeningen vinden in de regel ten opzichte van de momentane stand van de uitvoering belangrijk te laat plaats.
- Ä na de eerste uitgaves worden in de regel tot kort voor of zelfs tijdens de uitvoering grote hoeveelheden wijzigingen opgegeven.
- Ä er komen ingrijpende dan wel verzwarende wijzigingen voor, die of de uitvoeringsvoorbereiding belemmeren of de geplande voortgang verstoren of zelfs tot belangrijke wijzigingen in reeds gereed werk leiden.
- Ä besluiten, die formeel vereist zijn om met de uitvoering van desbetreffende werkzaamheden te kunnen beginnen, worden niet tijdig verkregen.
- Ä gegevens om onze leveranciers de fabricage van toe te leveren bouwdeelen te kunnen doen aanvangen worden niet voldoende tijdig beschikbaar gesteld en de dientengevolge voor aanpassing van het fabricage benodigde besluiten worden niet tijdig genomen.

Het vorenstaande heeft een ernstig en toenemend disruptief effect op de organisatie van ons werk en dreigt daardoor te leiden tot steeds verder toenemende vertragingen en daarmee samenhangende extra kosten en schaden. Voor onze bouwplaatsstaf treden zodanige accumulaties van (extra) werkzaamheden op, dat ook de kans op fouten in en kwaliteitsvermindering van het werk aanmerkelijk stijgt.

De oorzaken van de onhoudbare toestand liggen onzes inziens buiten het terrein, waarvoor wij verantwoordelijk zijn. Wij rekenen het niettemin tot onze verplichting er zo goed mogelijk aan mee te werken, dat de oorzaken doeltreffend bestreden worden. Gelet op de verhouding tussen de daarvoor benodigde en de volgens planning nog beschikbare tijd, achten wij het dringend gewenst dat het door ons gevraagde gesprek met u op de kortst mogelijke termijn tot stand komt.

Los van dit gesprek zullen wij voortgaan de toestand op het werk voldoende te registreren.

Wij vertrouwen u thans voldoende duidelijk uiteengezet te hebben waarom wij een gesprek met u op korte termijn en los van de inhoudelijke behandeling van onze reeds eerder genoemde analyse in het belang van het werk dringend gewenst achten.

Hoogachtend,

Bouwcombinatie Stadhuis-Muziektheater te Amsterdam bestaande uit:

Ballast-Nedam Groep N.V.      Hollandsche Beton Maatschappij B.V.  
Hillen & Roosen B.V.      Gebr. Terlingen

Statutair gevestigd te Amsterdam; ingeschreven handelsregister Amsterdam  
nr. 168.534

Bijlage 13

Ontwikkeling financiën bouw Stadhuis/Muziektheater

In bijlage 13.2 is de ontwikkeling van het door de Raad verstrekte krediet voor de bouw van het stadhuis: muziektheater weergegeven.

Het krediet in 1979 bedroeg f 306.030.000,-. In 1986 en in 1987 werd dit krediet in twee gedeelten verhoogd tot f 403.111.566,-. In totaal werd het krediet derhalve verhoogd met circa f 97,1 mln.

In bijlage 13.3 is een uitsplitsing van de kredieten opgenomen, in bijlage 13.4 is de krediet en kostenontwikkeling tot en met 1987 grafisch weergegeven.

De financiering van het krediet is aangegeven in bijlage 12.5 waarbij het effect van de kapitaallasten op de gewone dienst van de gemeente tevens wordt vermeld. Volgens de opstelling 1987 bedragen de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) dan ca. f 8,3 mln.

Naar de mening van de commissie dienen bovenvermelde bijlagen te worden gecorrigeerd met een, weliswaar in de commissie van bijstand besproken, maar niet expliciet aan de Raad voorgelegde verhoging van het krediet met f 2.853.000,-. Dit zijn de uiteindelijke kosten van de reeds in het oorspronkelijke raadskrediet opgenomen openbare schuilgelegenheid. In januari 1982, toen bekend was dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken hiervoor een afzonderlijke bijdrage ter beschikking zou stellen heeft het College van B en W deze bijdrage niet als additionele financiering verwerkt, maar besloten deze op de gemaakte kosten af te boeken. Hierdoor werd niet slechts de overschrijding (in verband met nadere wensen van Binnenlandse Zaken) van de oorspronkelijke raming met f 233.000,- niet zichtbaar, maar werd het door de Raad beschikbaar gestelde krediet in feite met het aanvankelijk voor dit doel geraamde bedrag ad f 2.620.000,- verhoogd, zonder dat dit uit de verantwoording blijkt. Deze ruimte is in feite aangewend ter dekking van andere uitgaven. Dit houdt dus in dat de post 'Onvoorzien uitvoering' en de totaalstelling in bijlage 13.2 alsmede de posten 'Totaal krediet', 'Netto investering' en 'Bijdrage Rijk' in bijlage 13.5, zowel in de opstelling 1986 als 1987 elk f2,8 mln hoger zijn dan aangegeven. Een en ander heeft geen invloed op het ten laste van de gemeente Amsterdam komende deel van de financiering en daarmee ook niet op de gewone dienst.

De commissie merkt op dat hiermee niet alle kosten die verbonden zijn aan het tot stand brengen van het stadhuis:muziektheater zijn vermeld.

Ä Zo zijn de kosten van de aankoop van percelen op het Waterlooplein ad f8.942.918,- en het bouwrijp maken van dit gebied ad f 4.022.790,- niet in de overzichten opgenomen. De rentelasten van deze investeringen zijn in de gemeentebegroting en -rekening vermeld onder volgnummer 002.201.6101 en bedragen f 959.150,-.

Ä De kosten verbonden aan de verplaatsing van de markt van het Waterlooplein naar de Rapenburgerstraat ad f 3.238.203,- zijn evenmin in de overzichten verwerkt; deze zijn in 1978 en 1979 volledig

afgeschreven.

- Ä Voorts zijn, tot een totaal bedrag van f 27.267.030,-, afzonderlijke kredieten verstrekt voor inrichting stadhuisgedeelte, telefooninstallatie, automatisering, omgeving, warmtepomp en beleidscentrum. De kapitaallasten hiervan dienen voor een zeer belangrijk deel, zo niet geheel, aan het Stadhuis/Muziektheater te worden toegerekend.
- Ä In de overzichten is nog geen rekening gehouden met de terugplaatsing van de markt naar het Waterlooplein (f 2,1 mln) en met de begeleidingskosten van met name de Dienst Openbare Werken (f8,750 mln). In de gemeentebegroting 1988 is met de kapitaallasten hiervan reeds rekening gehouden.

Naar de mening van de commissie dient het effect van de kapitaallasten van het projekt Stadhuis/Muziektheater op de gewone dienst op tenminste f 12 mln per jaar te worden gesteld.

Hierbij wordt er dan vanuit gegaan dat van de voorbereidingskosten van de aanvankelijk afzonderlijke gebouwen niets aan het huidige projekt dient te worden toegerekend. Deze voorbereidingskosten van ca. f 30 mln werden in 1978 en 1979 volledig afgeschreven.

Voorts is hierbij geen rekening gehouden met thans nog in behandeling zijnde kostenposten en de nog ten laste van de gemeente komende additionele gevolgen van loon- en prijsstijgingen.

Naar het zich laat aanzien zal het College van B en W eind 1988 een integraal overzicht van de totale kosten kunnen opstellen.

KREDIETEN BOUW STADHUIS/MUZIEKTHEATER (GLD, INCL. BTW)

Zie papieren versie blz. 118.

BESTEDINGEN BOUW STADHUIS:MUZIEKTHEATER (GLD, INCL. BTW)

Zie papieren versie blz. 119.

KREDIET- EN KOSTENONTWIKKELING BOUW STADHUIS/MUZIEKTHEATER.

Zie papieren versie blz. 120.

FINANCIERING BOUW STADHUIS/MUZIEKTHEATER (MLN GLD, INCL. BTW).

Zie papieren versie blz. 121.

Bijlage 14

Raadsvoorstel voor instelling van onderzoekscommissie d.d. 24 augustus 1987

Nr. 1391. Preadvies op de notitie van het raadslid Meurs, nr. 565 van 1987, betreffende het instellen van een enquêtecommissie tot het onderzoeken van de financiële situatie rondom de bouw van het Stadhuis/Muziektheater.

Amsterdam, 24 augustus 1987.

Aan de Gemeenteraad

Op 13 maart 1987 heeft het raadslid Meurs uw Vergadering een notitie aangeboden betreffende het instellen van een enquêtecommissie tot het onderzoeken van de financiële situatie rondom de bouw van het Stadhuis/Muziektheater (Gemeentebld afd. 1, nr. 565, blz. 1161). In uw vergadering op 19 maart 1987 hebt u besloten, deze notitie in onze handen te stellen teneinde daarover een preadvies aan u uit te brengen. De strekking van de notitie van het raadslid Meurs is dat op korte termijn een commissie van onderzoek dient te worden geformeerd uit leden van uw Vergadering die geen deel uitmaken van ons College, welke commissie een onderzoek zal instellen naar de gang van zaken rond de bouw van het

Stadhuis/Muziektheater en met name naar de oorzaken van de budgetoverschrijding die bij dit project is opgetreden.

De heer Meurs noemt in zijn notitie drie redenen die naar zijn oordeel een dergelijk onderzoek noodzakelijk maken.

In de eerste plaats acht hij een analyse noodzakelijk om bij toekomstige omvangrijke projecten budgetoverschrijdingen van een dergelijke omvang te voorkomen.

Als tweede reden noemt hij de noodzaak tot het afleggen van openbare politieke verantwoording voor het gevoerde beleid.

De derde reden is te kunnen vaststellen of de inmiddels getroffen maatregelen als voldoende mogen worden beschouwd.

Teneinde dit mogelijk te maken zou, aldus de heer Meurs, de commissie in ieder geval de volgende zaken moeten onderzoeken:

- a de doelmatigheid van het bestuurlijke handelen met betrekking tot de voorbereiding en de bouw van het Stadhuis/Muziektheater, hetgeen ook inhoudt een evaluatie daarvan;
- b de kwaliteit van de organisatie en van de bewaking van de kredieten;
- c de rol die het gemeentebestuur en de bij de bouw betrokken gemeenteambtenaren en gemeentelijke instellingen hebben gespeeld;
- d de rol van de architecten.

Daarbij zou de commissie zich moeten kunnen laten bijstaan door niet-gemeentelijke deskundigen en daartoe over een eigen budget moeten kunnen beschikken. Ten slotte zou de commissie zo mogelijk nog in 1987 moeten rapporteren. Tot zover de hoofdlijnen uit de notitie van het raadslid Meurs.

Korte tijd nadat de notitie was gepubliceerd, namelijk op 20 maart 1987, hebben wij in een openbare vergadering van de Commissie ad hoc Stadhuis/Muziektheater uitgesproken, positief te zullen reageren op het voorstel van de heer Meurs, omdat ook bij ons College de behoefte bestaat aan een diepgaand onderzoek naar de oorzaken die hebben geleid tot de overschrijding van het oorspronkelijke krediet.

De redenen die aan deze behoefte ten grondslag liggen, verschillen niet van die welke de heer Meurs in zijn notitie heeft opgenoemd.

Ook onderschrijven wij de noodzaak van onderzoek naar elk van de door de heer Meurs genoemde en hiervoor onder a tot en met d beschreven onderdelen van het proces, hoewel wij deze op enkele punten zouden willen uitbreiden. Alleen op het punt van de samenstelling van de commissie kunnen wij ons niet vinden in het voorstel van de heer Meurs.

Naar onze mening dient een onderzoek als door de heer Meurs bedoeld, te worden uitgevoerd door een commissie die volledig onafhankelijk van de gemeente is. In zijn notitie geeft de heer Meurs reeds aan, dat leden van ons College geen lid van de commissie van onderzoek zouden moeten kunnen zijn.

Hoewel de heer Meurs de reden daarvoor niet noemt, ligt deze voor de hand: hij acht de leden van ons College te zeer betrokken bij het proces. In onze opvatting geldt dit bezwaar echter evenzeer voor de leden van uw Vergadering. Ook om een andere, praktische reden zijn wij geen voorstander van een uit leden van uw Vergadering samengestelde commissie van onderzoek. In onze opvatting dient het onderzoek zich niet te beperken tot het gemeentelijk functioneren en het functioneren van de architecten als door de heer Meurs genoemd, maar zich uit te strekken tot het handelen van alle bij het bouwproces betrokken partijen, waaronder naast opdrachtgever en architecten ook de adviseurs, aannemer(s) en installateurs dienen te worden verstaan. Naar ons oordeel is een geheel uit externe deskundigen samengestelde commissie van onderzoek met name buiten de gemeentelijke organisatie in dit geval meer gewijzigd dan commissies die uit leden van uw Vergadering zijn samengesteld, zoals de Commissie ad hoc Stadhuis/Muziektheater of de Rekeningencommissie.

Reeds voor het reces heeft de Commissie ad hoc Stadhuis/Muziektheater enkele malen van gedachten gewisseld over de in te stellen commissie van onderzoek. Daarbij heeft de commissie ons gemachtigd om in nauw overleg met fractievoorzitters een voorstel voor de in te stellen commissie van onderzoek aan uw Vergadering voor te leggen.

Nadat over samenstelling, werkwijze en opdracht een grote mate van overeenstemming was bereikt, hebben wij op basis daarvan, eveneens in overleg met fractievoorzitters, potentiële kandidaten benaderd.

Wij leggen u thans het volgende voorstel voor de in te stellen commissie van onderzoek voor.

## 1. Samenstelling.

De commissie van onderzoek bestaat uit een voorzitter en drie leden. De commissie dient zo te zijn samengesteld dat zij deskundigheid op financieel, juridisch, bouwtechnisch en bestuurlijk terrein in zich verenigt. Voorzitter en leden mogen op geen enkele wijze of in geen enkele functie hetzij direct, hetzij indirect, bij de bouw van het Stadhuis/Muziektheater betrokken zijn (geweest). De commissie kan zich door externe deskundigen bij haar werkzaamheden terzijde laten staan.

De commissie voorziet in haar eigen secretariaat.

Wij hebben ir. S. Herweijer bereid gevonden het voorzitterschap op zich te nemen. Daarnaast hebben mevr. mr. A.M. Goudsmit, prof. ir. P.K.A. Pennink en drs. A. van Stuijvenberg zich bereid verklaard als leden tot de commissie toe te treden.

## 2. Opdracht.

De hoofdopdracht aan de commissie is tweeledig. In de eerste plaats zal zij onderzoeken welke factoren ertoe hebben geleid, dat het in 1979 door uw Vergadering beschikbaar gestelde krediet voor de bouw van het combinatieproject Stadhuis/Muziektheater is overschreden. Dit onderzoek zal zich uitstrekken over alle bij het bouwproces betrokken partijen, te weten opdrachtgever, architecten, adviseurs, aannemers en installateurs.

In de tweede plaats dient de commissie aan te geven op welke wijze naar haar mening in de toekomst bij projecten van vergelijkbare omvang gehandeld moet worden. In haar onderzoek zal de commissie het handelen van elk van de hiervoor genoemde partners in het bouwproces betrekken tot het moment van haar instelling. Daarbij zal zij aandacht besteden aan de organisatie, werkwijze, informatie-overdracht en besluitvorming, mede in het licht van taken en verantwoordelijkheden, bij elk van deze partners. Bij de opdrachtgever dient daaronder ook de wijze van besluitvorming op de verschillende bestuurlijke niveaus te worden verstaan. Behalve aan het eigen functioneren van de partners dient de commissie aandacht te besteden aan de wijze waarop de relatie tussen de verschillende partners zich heeft ontwikkeld en werd onderhouden.

De commissie is vrij haar onderzoek te richten op die zaken die haar, gelet op de opdracht, het meest relevant voorkomen. Wel hebben wij haar verzocht aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- Ä invloed op het vastgestelde budget en de opleveringsdata van het tijdstip waarop in 1979 de bestuurlijke besluitvorming plaatsvond, tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis van het project, het maatschappelijk draagvlak, het aanbod van de Regering, de omvang en complexiteit en de stand van het program van eisen en het ontwerp;
- Ä invloed van het tijdstip en de bij de aanbesteding gekozen methodiek in relatie tot het krediet en het/de op dat moment beschikbare bestek, respectievelijk beschikbare werktekeningen;
- Ä invloed van het verlenen van de opdracht aan meer dan ,,n architect, mede gelet op de aard en het karakter van de onderscheiden onderdelen van het complex in relatie tot het gehele bouwproces;
- Ä invloed van de organisatie van het architectenbureau in relatie tot beheersing van factoren tijd, geld en kwaliteit;
- Ä invloed van het feit dat de directievoering aan de ontwerpende architecten is opgedragen en dat dit in verschillende fasen gecontinueerd is;
- Ä invloed van de opdrachtgever op de beheersing van factoren geld en tijd, alsmede de (voortgangs)controle, de gehanteerde instrumenten en het functioneren hiervan;
- Ä invloed van wijzigingen in het ontwerp van het complex, gecontinueerd door de opdrachtgever, in relatie tot het budget en opleveringsdata;
- Ä invloed van wijzigingen in het ontwerp van het complex, gecontinueerd door de architecten, in relatie tot het budget en opleveringsdata;
- Ä invloed van het openbreken van het basiswerkplan en de keuze voor het aan de arbitragecommissie voorleggen van de claims;

- Ä beoordeling van de gerealiseerde kwaliteit in relatie tot de daartoe oorspronkelijk gestelde uitgangspunten;
- Ä beoordeling van het verschil tussen aanneemsom en geraamde kosten;
- Ä beoordeling van de inhoud van de met architecten, adviseurs en aannemers gesloten contracten;
- Ä beoordeling van de rol van de Rijksgebouwendienst;
- Ä beoordeling van de wijze waarop de opdrachtgever (nader gespecificeerd als de Raad, de commissie van advies en bijstand, het College, de portefeuillehouder(s) en de bestuurlijke kerngroep) zijn verantwoordelijkheden gestalte heeft gegeven;
- Ä beoordeling van het realiteitsgehalte van de aan uw Vergadering voorgelegde voordrachten in relatie met de op dat moment bij ons College bekende informatie;
- Ä beoordeling van de effectiviteit van de door de opdrachtgever, de architecten en de aannemer enkele malen getroffen maatregelen.

### 3. Werkwijze en tijdschema.

De gemeente verleent de commissie bij haar onderzoek alle medewerking. De commissie heeft toegang tot alle bij de gemeente berustende stukken die zij in het kader van het onderzoek van belang acht.

Daartoe behoren ook vertrouwelijke stukken waarvan de geheimhouding niet is opgeheven. De commissie heeft het recht om personen te horen die op een of andere wijze bij het bouwproces betrokken zijn (geweest).

De gemeente heeft de andere partners in het bouwproces verzocht zonder terughoudendheid aan het onderzoek van de commissie mee te werken. De belangrijkste partners, te weten de architecten en de aannemer, hebben zich inmiddels daartoe bereid verklaard.

Het horen van personen vindt in beslotenheid plaats.

Op de verslaglegging is de Wet Openbaarheid van Bestuur van toepassing, dat wil zeggen dat open baarheid regel is tenzij in deze wet vermelde uitzonderingen van toepassing zijn.

De commissie zal schriftelijk rapporteren en haar rapport aanbieden aan uw Vergadering. Het rap port zal openbaar zijn.

De commissie zal haar werkzaamheden direct nadat zij door uw Vergadering is ingesteld, beginnen. Wij hebben de commissie gevraagd zo spoedig mogelijk te rapporteren teneinde uw Vergadering in de gelegenheid te stellen, voor de zomer van 1988 een debat over de onderzoeksresultaten te houden.

### 4. Kosten.

De kosten van voorzitter en leden van de commissie alsmede van het door haar in te richten secretariaat en het door haar in te schakelen onderzoeksbureau worden volledig door de gemeente gedragen. Wij zullen u zo spoedig mogelijk nader informeren over het totaal van de hiermee gemoeide kosten. Deze uitgave kan worden bestreden uit de post Onvoorzien Uitgaven voor het dienstjaar 1987.

Op grond van het vorenstaande stellen wij u voor, het volgende besluit te nemen:

De Gemeenteraad van Amsterdam,

Gezien de voordracht van Burgemeester en Wethouders van 24 augustus 1987,

Besluit:

- I het preadvies op de notitie van het raadslid Meurs van 13 maart 1987 (Gemeentebld afd. 1, nr.565) betreffende het instellen van een enquêtecommissie tot het onderzoeken van de financiële situatie rondom de bouw van het Stadhuis:muziektheater voor kennisgeving aan te nemen;
- II in te stellen een commissie van onderzoek als in de voordracht van Burgemeester en Wethouders beschreven;

III de heren ir. S. Herweijer, mevr. mr. A.M. Goudsmit, prof. ir. P.K.A. Pennink en drs.A. van Stuijvenberg te benoemen tot voorzitter respectievelijk leden van deze commissie van onderzoek;

IV Burgemeester en Wethouders uit te nodigen, te zijner tijd een voorstel te doen tot de financiële regeling van deze aangelegenheid.

Afschrift van dit besluit zal aan Burgemeester en Wethouders worden gegeven.

Bijlage 15

Kaart van Amsterdam met lokaties voor Stadhuis en Muziektheater

Zie papieren versie blz. 127.

Bijlage 16

Chronologisch overzicht periode 1979-1988 van het planvoorbereidings- en uitvoeringsproces.

Zie papieren versie blz. 128.