

# “Het is een stadswerk, daar word niet nagesien”

## Aspecten van bouwbeleid en -praktijk van Hollandse steden gedurende de achttiende eeuw<sup>1</sup>

Geert Medema

“Ongelukkig springt ons die waarheid voor het hoofd, dat wij na versuym verscheide jaaren lang, na nutteloose geldspillingen, na eene niet minder langdurige overtuiging, soo bij ons, als bij den ingeseetenen, bij welke het eene spreekwoord geworden was: het is een stadswerk, daar word niet nagesien, eindelijk gekomen sijn tot die voorsigtige maatregelen welke in het rapport zijn voorgeslagen”, aldus verzuchtte het Leids vroedschapslid Joost Romswinkel (1745-1824) in 1786.<sup>2</sup> De maatregelen waar hij op doelde vormden een voorlopig sluitstuk van een lange reeks van aanpassingen en besluiten aangaande het stedelijk bouwbedrijf van Leiden gedurende de achttiende eeuw. Alle rapporten ten spijt werden de hooggespannen verwachtingen – meer efficiëntie, betere uitvoering en lagere kosten – niet waargemaakt. De kosten voor het onderhoud bleven groot terwijl de kwaliteit van de publieke werken te wensen overliet.

De kritiek van stadsbestuurders op slecht functionerende stedelijke bouwbedrijven was wijdverspreid in Holland in de achttiende eeuw, maar laaide op ten tijde van bezuinigingen. De uitgaven voor stedelijke gebouwen en werken maakten een substantieel deel uit van de totale begroting en stadsbestuurders waren zich dan ook zeer bewust van de correlatie tussen goed beheer van het bouwbedrijf en een gezond financieel beleid.<sup>3</sup> Naast kostenbesparing ambiëerden stadsbestuurders verbetering van de uitvoering van de stedelijke werken en van de controle op het bouwbedrijf vanuit de bestuursorganen. Dat was geen eenvoudige opgave. Stadsbesturen kregen moeilijk greep op de organisatie van het stedelijk bouwbedrijf. Aan de hand van enkele concrete hervormingen in het stedelijk bouwbedrijf en enkele bouwprojecten wordt hier beschreven op welke wijze stedelijke overheden in Holland deze doelstellingen trachtten te verwezenlijken en welke problemen men daarbij in de praktijk ondervond. Hierbij is speciaal aandacht voor de steden Delft en Leiden waar, vanwege een verslechterde economische situatie, de noodzaak tot bezuiniging in de loop van de eeuw meer urgent werd en forse ingrepen in het bouwbedrijf werden doorgevoerd.

### Stadsbestuur en bouwbedrijf

In 1772 stelden de Delftse burgemeesters een commissie in die moest adviseren over eventuele hervormingen en bezuini-

gingen in het bouwbedrijf van Delft en Delfshaven.<sup>4</sup> Naast de stadspensionaris en – secretaris nam Johannes van der Wall (1734-1787), wiskundedocent van de Delftse Fundatie van Renswoude, in deze commissie plaats. Van der Wall had zich omwille van zijn docentschap in de loop der jaren op allerlei manieren verdiept in de architectuur, zowel in de bouwpraktijk als in de architectuurtheorie.<sup>5</sup> Hij was te rade gegaan bij ingenieurs, aannemers en materiaalhandelaren, had allerlei soorten bestekken gelezen en bouwprojecten bezocht maar ook de organisatie van verschillende stedelijke bouwbedrijven bestudeerd.<sup>6</sup> Het was dan ook Van der Walls kennis en visie die in het commissierapport aan de burgemeesters doorklinkt. Zijn mening telde zwaar bij de burgemeesters, getuige de bekrachtiging van de in het rapport voorgestelde hervormingen en werkprocedures en zijn aanstelling als ‘inspecteur der stadsfabricage’.<sup>7</sup>

Het rapport schetst het ontstaan van de stedelijke bouwbedrijven, die waren opgericht uit onvrede over de praktijk waarbij de stedelijke werken aan particuliere bazen werden gegund. Inhaligheid van deze bazen leidde tot slecht werk voor hoge prijzen. Stedelijke overheden hadden daarop ambachtslieden in vaste dienst genomen en eigen bouwbedrijven opgericht. Hierdoor kon men zich van de beste vakmensen verzekeren en de materialen rechtstreeks bij de leveranciers voor de laagste prijs inkopen.<sup>8</sup> Deze in het rapport geschetste ontwikkeling en organisatievorm waren globaal van toepassing op de meeste grote en middelgrote Hollandse steden, die vrijwel allemaal over een eigen bouwbedrijf beschikten. De omvang en de organisatievorm konden echter sterk verschillen. De uitvoering van grote en nieuwe werken werd gewoonlijk in het openbaar aanbesteed omdat het niet voordelig was voor dergelijke uitzonderlijke projecten incidenteel de eigen organisatie uit te breiden. Het stedelijk bouwbedrijf richtte zich met name op regulier onderhoud, waarvoor de stad verschillende ambachtslieden in dienst had onder leiding van stadsbazen. De leiding en coördinatie lagen meestal in één hand, wat de communicatie met het stadsbestuur vergemakkelijkte. Deze functie lag soms bij een van deze stadsbazen -ambachtsmeesters in dienst van de stad- maar meestal bij iemand die speciaal daarvoor was aangesteld. Hij stond bekend als stadsfabriek, stadsonderfabriek of stadsarchitect.<sup>9</sup> Deze benaming kan verwarrend zijn omdat met ‘stadsfabriek’ ook de organi-

satie van het stedelijk bouwbedrijf als geheel werd aangeduid, of de bestuurlijke ambtsdrager die vanuit het stadsbestuur was belast met het dagelijks toezicht.

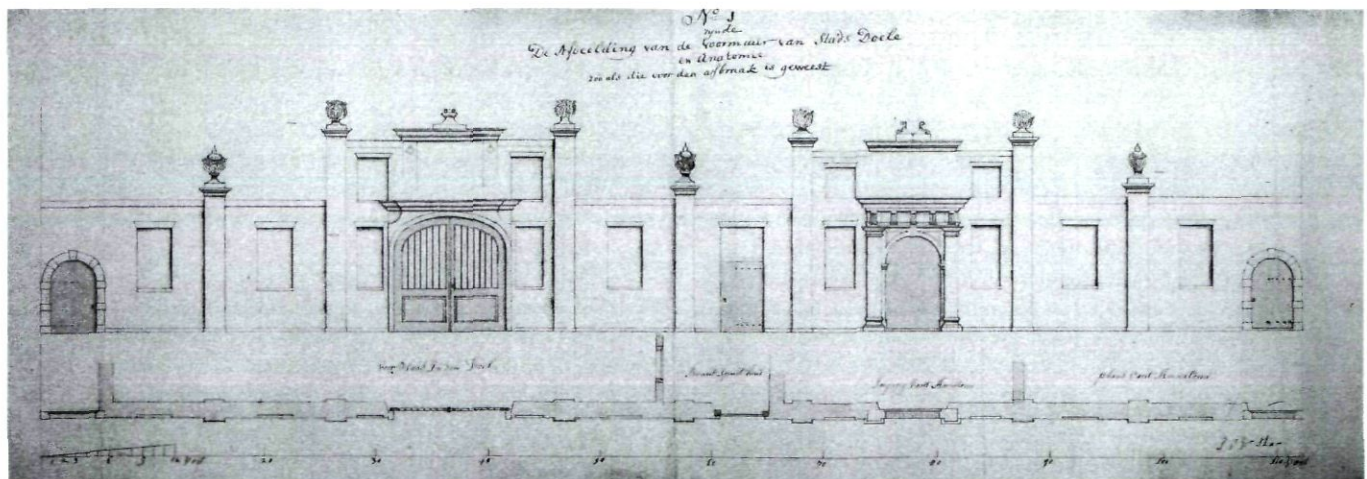
Voor het dagelijkse toezicht op de (uitvoering van) stedelijke gebouwen en werken bestonden speciale ambten of colleges, die voor een bepaalde termijn werden waargenomen door een of meerdere leden van de vroedschap. Zij vormden een intermediair tussen het stadsbestuur en het bouwbedrijf. Dergelijke ambten of colleges werden vaak aangeduid als thesaurier(en) ordinaris of extraordinaris, een uitdrukking van de sterke samenhang van publieke werken met de stadsfinanciën. Andere benamingen waren havenmeester, (opper)fabriek of fabrieksmeesters.<sup>10</sup> De bestuurder, belast met dit dagelijks toezicht, kon over het algemeen slechts beperkt zelfstandig beslissen. Hij was hierdoor in belangrijke mate afhankelijk van de besluiten van de burgemeesters of de vroedschap. Een thesaurier, fabriek of havenmeester rapporteerde daarom in principe alle relevante zaken aan de burgemeesters, die beoordeelden of zij gemachtigd waren dit zelfstandig af te handelen of dat dit in een ander bestuurscollege moest worden gebracht. De verdeling van zeggenschap tussen de colleges verschilde per stad. Nadat het juiste bestuursorgaan een besluit had genomen ten aanzien van een werk of de organisatie van het stedelijk bouwbedrijf, was de thesaurier, fabriek of havenmeester verantwoordelijk voor de juiste uitvoering, implementatie en financiële afwikkeling.

### Gebrekkige kennis en eigenmachtig optreden

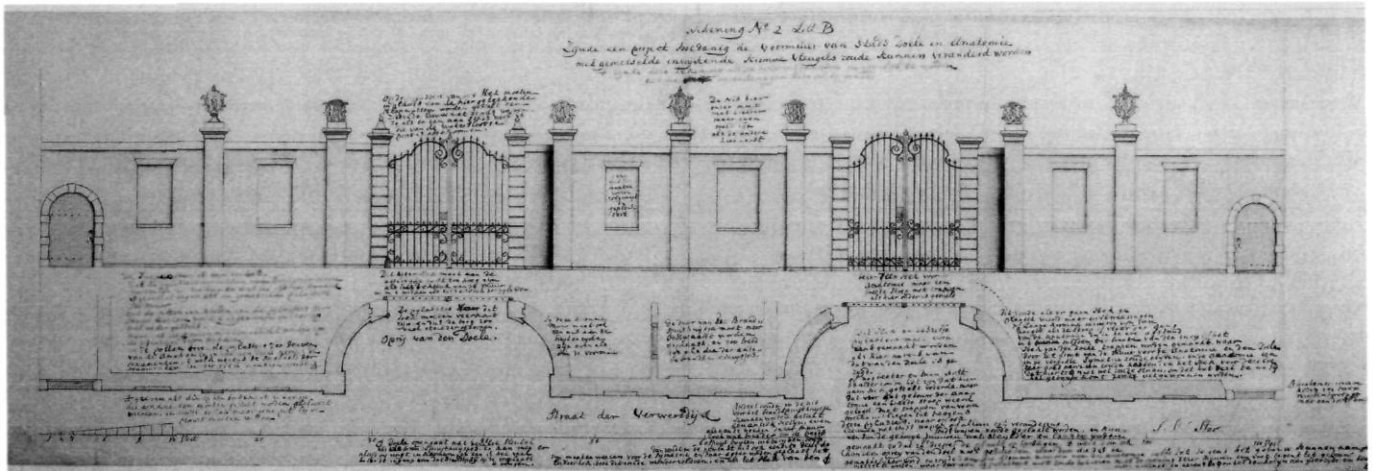
Uit de instructies van ambtsdaggers belast met het toezicht op het stedelijk bouwbedrijf blijkt dat het aan hen opgedragen toezicht op het bouwbedrijf verder ging dan financiële controle alleen: er werd inhoudelijke kennis van het bouwproces, bouwconstructies, materialen en gereedschappen gevraagd. De Leidse thesaurier extraordinaris moest bijvoorbeeld regelmatig inspecties uitvoeren van gebouwen en werken en toe-

zicht houden op het juiste onderhoud. Bovendien was hij verantwoordelijk voor de aanschaf van kwalitatief goede materialen en gereedschappen.<sup>11</sup> Het moge duidelijk zijn dat dergelijke bepalingen inhoudelijk geen invulling kregen maar zweemden naar vervlogen tijden toen bestuursambten nog naast een ambacht of beroep werden uitgeoefend en zo kennis en kunde van het bouwbedrijf binnen de vroedschap kon zijn vertegenwoordigd. Dit was in Leiden het geval in de periode 1630-1638, nadat de stadsmeekestimmerman Jan Jacobsz. van Banchem († 1638) in de vroedschap was verkozen en belast met het ambt van thesaurier extraordinaris.<sup>12</sup> In de zeventiende eeuw vormde dit echter al een uitzondering terwijl in de achttiende eeuw het proces dat vroedschapsplaatsen effectief afsloot voor beoefenaars van een beroep of bedrijf werd voltooid. De patricische families aan wie de bestuursambten waren voorbehouden, lieten hun zoons als voorbereiding op bestuurlijke posities rechten studeren.

De thesaurieren, opperfabrieken of havenmeesters beschikten gewoonlijk niet over kennis van de bouwwereld in het algemeen en van het stedelijk bouwbedrijf in het bijzonder. Het roulatiesysteem waarmee deze ambten om de twee à drie jaar van bezetting wisselden droeg hier in niet onbelangrijke mate aan bij. Dit systeem is representatief voor de machtsverdeling binnen de vroedschappen. In principe kon niemand (te) lang een positie bekleden, waardoor corruptie werd voorkomen en lucratieve bestuursambten voor grotere groepen regenten openstonden. In steden als Haarlem, Leiden en Amsterdam was de vervulling van een ambt als het thesaurierschap voorbehouden aan oud-magistraten. Het wijst op het gewicht van de functie, maar tevens was het usance oud-burgemeesters met een ambt (en inkomsten) te begunstigen in periodes waarin men niet herkiesbaar was voor het burgemeestersambt.<sup>13</sup> Hoewel de meeste ambtsdragers beschikten over bestuurlijke ervaring, was de verkiezing niet het gevolg van persoonlijke aanleg. Kennis en kunde van het bouwbedrijf moesten worden opgebouwd tijdens de aanstelling, en ver-



Afb. 1. I. van der Star, de voormuur van de Delftse Stadsdoelen en Anatomie, ca. 1776. De tekening toont de bestaande situatie van de voormuur in 1776. De linkerpoort gaf toegang tot de stadsdoelen, de rechterpoort tot de 'anatomie'. Het complex verkeerde in slechte staat en diende geheel gerenoveerd te worden. Van der Wall streefde met zijn renovatieproject naar verbetering van de architectuur en kostenefficiëntie. (Gemeentearchief Delft)



Afb. 2. I. van der Star, goedgekeurde tekening voor de veranderingen aan de voormuur van de Delftse Stadsdoelen en Anatomie, ca. 1776. Vanwege de hoge kosten van het bouwbedrijf in deze jaren werden de werkzaamheden aan de doelen en anatomie gefaseerd uitgevoerd. De tekeningen dienden als richtlijn voor alle toekomstige werkzaamheden. Van der Wall noteerde op de tekening dan ook aanwijzingen voor de uitvoering. De gefaseerde uitvoering van grote projecten hielden de jaarlijkse uitgaven in de hand, dit werd dan ook door Van der Wall in zijn 'plan' aanbevolen. (Gemeentearchief Delft)

dwenen weer met iedere thesaurier, opperfabriek of havenmeester. Dit werd versterkt doordat sommige steden, zoals Delft en Leiden, tot ver in de achttiende eeuw geen systematische archieven bijhielden, waarin alle besluiten en gebeurtenissen binnen het stedelijk bouwbedrijf werden vermeld.<sup>14</sup> Doordat de magistraatsambten eveneens roulerden ontbrak continuïteit en dreigde persoonlijke willekeur ten koste van consistent beleid. Sommige bestuurders in Delft en Leiden ervoeren dit als een groot bezwaar.

De thesaurier, opperfabriek of havenmeester was voor vrijwel al zijn kennis en informatie over het bouwbedrijf afhankelijk van dezelfde functionarissen wier werkzaamheden hij controleerde. Dit was geen probleem zolang deze eerlijk waren en alleen het belang van de stad dienden, maar dit was niet altijd het geval. De Leidse thesaurier extraordinaris Nicolaas van der Velden (1709-1763) klaagde in een memorie uit 1751 over de stadsbazen, die "ongevoelig na sig trekken, een groot gedeelte van de beheering van de thesaurier extraordinaris in haar gegeven onderrichting aanbevoelen".<sup>15</sup> Een vergelijkbaar geval van insubordinatie werd door Van der Wall in Delft beschreven: de stadsfabriek Terburgh († 1801) was gewoon de havenmeesters "welke meestal geen kennis van bouwkunde hadden". "Zo blind te houden als eenigzinds mogelijk is, en alle ordres en reglementen ten nutte van de fabricagie genoomen, zodra mogelijk ter zijde te schuyven, en in vergeetheid te stellen".<sup>16</sup> Maatregelen die de controle over het stedelijk bouwbedrijf en – niet onbelangrijk – het beheer over de financiën weer terug bij het stadsbestuur brachten, waren dan ook gewenst.

Het was voor veel stadsbestuurders duidelijk dat de bestuurlijke ambten belast met toezicht op het stedelijk bouwbedrijf niet goed functioneerden. In Haarlem leidde dit in 1748 tot de totale afschaffing van het ambt van opperfabriek, "als van geen sonderlinge nut of dienst sijnde", waarbij de bevoegdheden werden overgedragen aan de burgemeesters.<sup>17</sup> Toch keer-

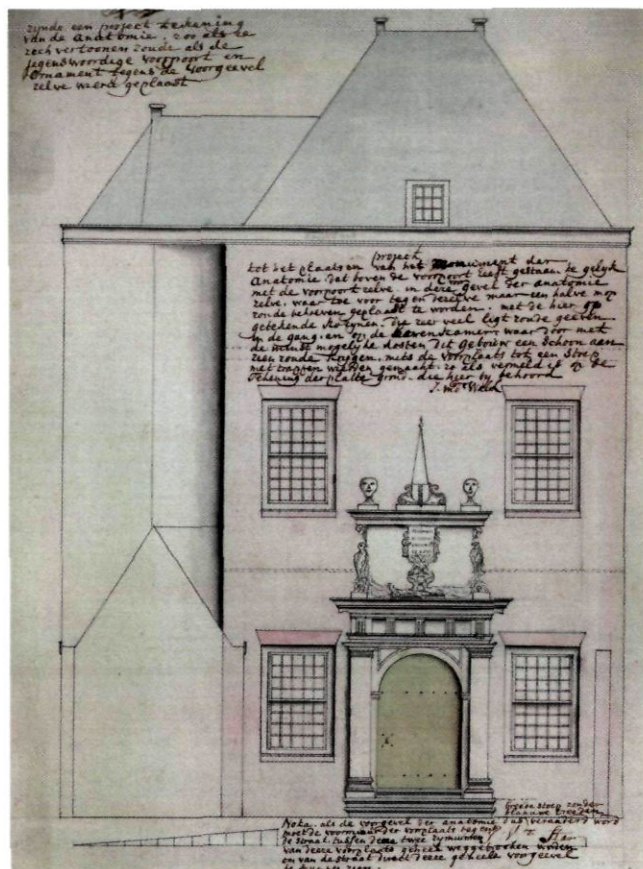
den in 1754 vergelijkbare ambten terug in de vorm van twee 'commissarissen van de stadsfabriek'.<sup>18</sup> Dagelijks toezicht was kennelijk wel gewenst maar de vorm daarvan stond ter discussie. In Leiden stuurde Van der Velden in 1751 aan op de vervanging van het ambt van thesaurier extraordinaris door een permanente vroedschapscommissie, waarbij de verschillende onderdelen van het stadswerk in departementen werden verdeeld. Continuïteit werd gewaarborgd doordat de leden van de commissie voor onbepaalde tijd de functie zouden waarnemen, niet tegelijkertijd mochten aftreden en de vergaderingen notuleerden.<sup>19</sup> Van der Veldens plan werd niet uitgevoerd.

Na de hervorming van het Delftse bouwbedrijf in 1772 bestond een officieus 'college van fabricage', waarin de havenmeesters, de stadspensionaris, de stadssecretaris en Van der Wall zitting hadden, in feite een voortzetting van de hierboven genoemde adviescommissie. Het ontbreken van een mandaat van de vroedschap leidde tot kritiek van vroedschapsleden omdat, hoewel de voordelen aan de stedelijke werken en financiën ook werden onderschreven, ambtenaren bestuursmacht hadden gekregen ten koste van de havenmeesters, die de vroedschap rechtstreeks vertegenwoordigden. Van der Wall pleitte in zijn 'Plan om de fabricagie der stad Delft' (ca. 1784) voor voortzetting, omdat "zonder zulk een collegie [...] het onmogelijk [is] het werk der fabricagie in order te houden en de voornaame reede, waardoor de fabricagie dezer stad in vroeger tijden zo slegt behandeld, zo ruineus voor de stad geweest is, is met volkome grond grootelijks te stellen in het gebrek van zulk een permanent collegie".<sup>20</sup> Van der Wall vreesde dat na zijn dood de willekeur weer zou terugkeren en al zijn inspanningen te niet zouden gaan. Dit was voor hem aanleiding om zijn visie en werkwijze in ruim 140 folianten neer te schrijven. Hij beargumenteerde dat de macht van de havenmeesters ten opzichte van de ambtenaren van het bouwbedrijf eerder was vergroot dan verkleind omdat zij

beschikken over alle benodigde informatie waardoor zij minder afhankelijk waren van mededelingen van de stadsfabriek. De gedeelde verantwoordelijkheid binnen het college beschermde de havenmeesters bovendien tegen de kritiek op de stadswerken, wat een werkelijke verlichting van het ambt betekende “daar het werk der fabricagie [...] geen eer nog aanzien geeft, en het niets aangenaams in zich heeft, over de stadswerken klagten te hooren, te overleggen op wat wijze ten minsten kosten gemaakt kan worden, deeze of geene welkers werk of handelswijze niet voldoed, daarover te onderhouden, en dergelijke drooge en lastige onderwerpen te behandelen”.<sup>21</sup> Van der Wall prefereerde de wijze waarop het college tot dan toe was georganiseerd. De pensionaris en secretaris vormden binnen het college naast de wisselende havenmeesters een constante factor. Bovendien hadden zij ongelimiteerde toegang tot de stedelijke archieven. Indien de vroedschap de voorkeur gaf de samenstelling van het college te wijzigen, dan stelde Van der Wall voor om de aftredende havenmeesters voor drie jaar te committeren in een vergelijkbaar college. In 1784 waren de stedelijke financiën wederom onderwerp van besluitvorming, waarbij ook het stedelijk bouwbedrijf werd betrokken. De vroedschap besloot het college “waarvan de nuttigheid reets eenige jaaren is ondervonden” officieel in te stellen, maar voortaan zou het uit de twee havenmeesters en twee gecommitteerde vroedschapsleden bestaan.<sup>22</sup> Van der Wall bleef tot zijn dood in 1787 inspecteur.

Van der Velden en Van der Wall volgden met deze voorstellen voor de instelling van een controlerend college de praktijk van steden als Amsterdam, Rotterdam en Middelburg. Van der Wall verwees in zijn argumentatie expliciet naar deze steden, die naar zijn zeggen veel voordeel ontleenden aan de colleges van thesaurieren die het toezicht gezamenlijk uitoefenden. In 1750 waren op instigatie van burgemeester Pieter Rendorp (1703-1760) de werkzaamheden van het Amsterdamse bouwbedrijf tussen de thesaurieren verdeeld in drie departementen: stedelijke gebouwen en werken; stedelijke waterstaat; graaf- en modderwerk.<sup>23</sup> Het was dan ook geen toeval dat Van der Velden een jaar later in zijn plan eveneens een werkverdeling binnen het Leids toezichtscollège nastreefde, zij het dat hij een andere indeling aanhield.

Gebrek aan kennis beperkte zich niet tot het stadsbestuur: in 1732 constateerde het Leidse stadsbestuur dat de ambtenaren binnen het stedelijk bouwbedrijf niet op de hoogte waren van de inhoud van hun instructies.<sup>24</sup> In Haarlem werd in 1748 eveneens geconstateerd dat “verschijde instructien en reglementen, dewelke van outs tot hetselve sijn gearresteert geweest [...] sedert vele jaren in vergetenheit en ongebruik sijn geraakt”.<sup>25</sup> Hierdoor ontbrak ieder kader waarbinnen de stadsbazen en werklieden op de uitgevoerde werkzaamheden konden worden beoordeeld. In beide steden werden vervolgens zeer uitgebreide nieuwe instructies opgesteld die qua omvang en gedetailleerdheid veel verder gingen dan de voordien gebruikelijke.<sup>26</sup> De stadsbesturen trachtten zo specifiek mogelijk de taken ten opzichte van de gebouwen en werken, het werkvolk, de materialen, het gereedschap en de verantwoording van alle werkzaamheden vast te leggen. Regels over



Afb. 3. I. van der Star, gevel van de Delftse Anatomie, ca. 1776. Project voor de gevel van de stedelijke anatomie, waarbij de hardstenen poort met inscripties en beeldhouwwerk afkomstig uit de voormuur werd hergebruikt (zie afb. 1). Van der Wall achtte dit een wezenlijke verbetering van de gevel zonder dat dit grote investeringen vergde. (Gemeentearchief Delft)

de boekhouding werden aangescherpt en uitgebreid terwijl werd bepaald dat nog geen spijker mocht ingeslagen of steen gemetseld, zonder voorafgaande kennis en toestemming van het stadsbestuur. De stringente bepalingen maakten glashelder dat de stadsbazen geen enkele discretie toekwam bij de uitvoering van werken, zodat het stadsbestuur ook niet met onverwachte kosten werd geconfronteerd. De instructies werden in druk uitgegeven en aan alle betrokken partijen overhandigd. De stadsbesturen van Haarlem, Leiden en Delft probeerden zo de greep op de stedelijke bouwbedrijven te vergroten. Het voorschrijven van nieuwe administratieve regels, het aanbrengen van duidelijke hiërarchie tussen de verschillende functionarissen en het specificeren van het takenpakket kregen hierbij bijzondere aandacht.

### Hervormingen in Leiden en Delft

In 1772 stelde de Delftse onderzoekscommissie mismoedig vast dat, hoewel de steden aanvankelijk door de oprichting van eigen bouwbedrijven enig voordeel hadden genoten, dit



Afb. 4. De Naakte Sluis in Leiden, ca. 1788. Het vroedschaplid Blok gebruikte de reparaties aan deze sluis als voorbeeld voor de wijze waarop de publieke werken van de stad verwaarloosd werden. De reparaties namen niet minder dan twee jaar in beslag 'hetgeen elders binnen weinige maanden zou zijn voltooid geweest'. (Gemeentearchief Leiden)

“zoo als het meestal gaat” door “de ijverloosheid en zomtijds de baatzugtige oogluiking der opzienderen, de traagheid der werklieden zeer gemeen, en eyge- alsmeede de winzugt der leveranciers” allang teniet was gedaan. Pogingen van het stadsbestuur om meer controle te krijgen op de uitgaven van de stedelijke bouwwerken waren vastgelopen in stille sabotage door de eigen bouwbedrijven, die het eigenbelang boven dat van de stad stelden. Om dergelijke problemen te omzeilen was men in sommige steden overgegaan tot vergaande ontbinding van deze bouwbedrijven en had men alle stedelijke werken, ook het normale onderhoud, op aanbesteding uitgegeven.<sup>27</sup>

In Leiden werd de noodzaak tot financiële ingrepen door het stedelijk bestuur gedurende de eeuw steeds meer gevoeld. Ondanks meerdere rapporten die in de jaren vijftig en zestig van de achttiende eeuw werden opgesteld, vond men geen oplossing voor de oplopende financiële problematiek.<sup>28</sup> De

tijd van halve maatregelen liep echter ten einde toen op 28 november 1767 een commissie werd benoemd die de stedelijk financiën nogmaals aan een grondig onderzoek onderwierp. Haar eerste en hier relevante rapport had geheel betrekking op de rekening van de thesaurier extraordinaris.<sup>29</sup> De stad kon fors bezuinigen als voortaan alle reparaties en vernieuwingen – ook het normale onderhoud – aan gebouwen en werken voor periodes van zes jaar werden aanbesteed en de aannemers ook de materialen zouden leveren. Particuliere aannemers berekenden een veel scherpere prijs, omdat zij effectiever en sneller werkten en de materialen voor lagere prijzen inkochten. De verwachte besparingen werden geautoriseerd door ‘kundige lieden’. In feite keerde men met deze maatregelen terug naar de tijd van voor de oprichting van de stedelijke bouwbedrijven, zij het dat men overging tot openbare aanbesteding. Het stedelijk bouwbedrijf van Leiden werd grotendeels ontmanteld en de meeste stadswerklieden ontslagen.

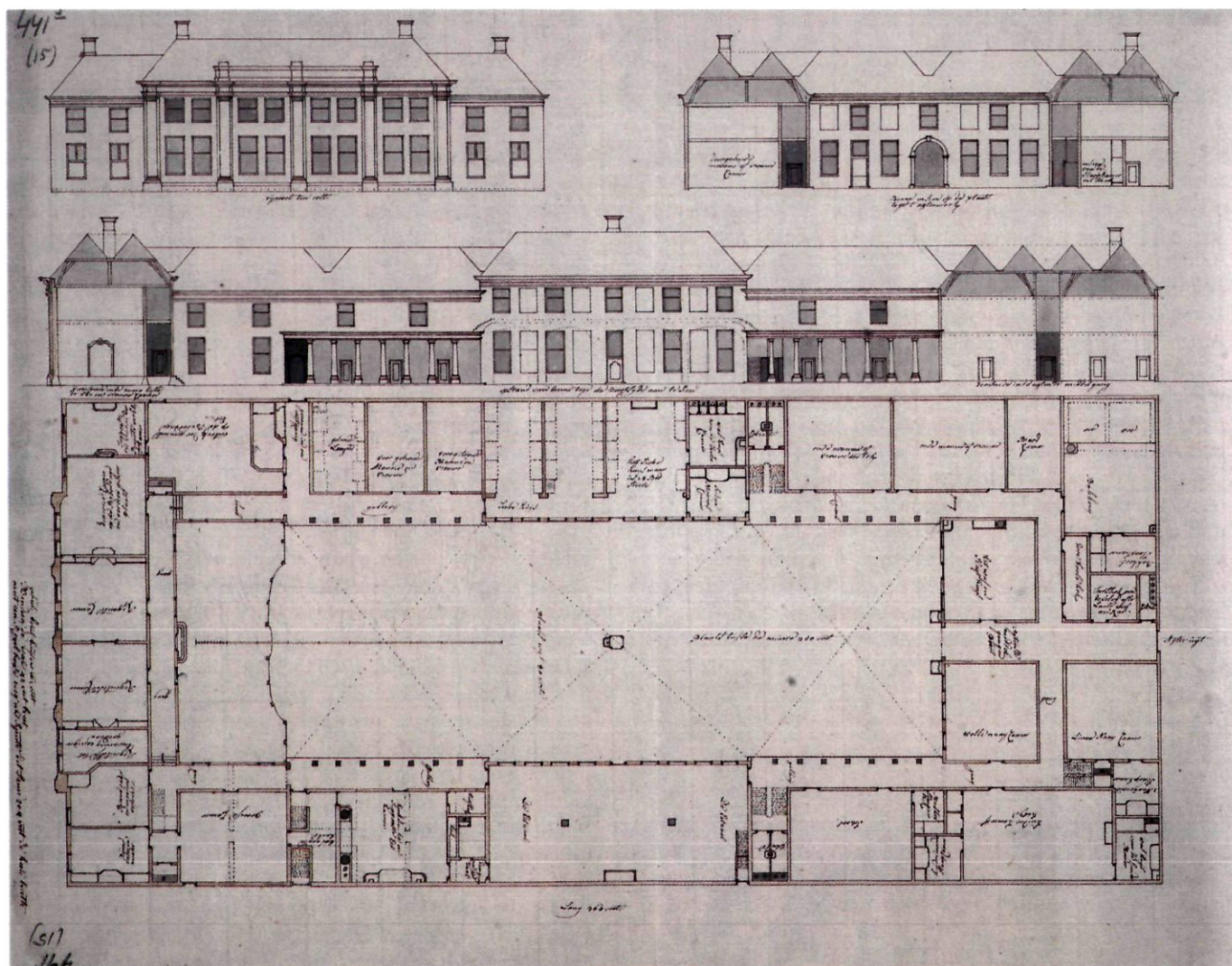
Van der Wall zag ook de grote voordelen van aanbesteding van alle werken die tot het reguliere onderhoud behoorden. De kwaliteit verbeterde terwijl de kosten werden gedrukt. 'Zijn' rapport van 1772 verwees naar de positieve effecten ervan in andere steden, waarbij hij vooral aan Leiden moet hebben gedacht. De Leidse praktijk om de aanbestedingen per ambacht uit te schrijven raadde hij echter ten sterkste af. Deze wijze van aanbesteding leidde tot conflicten tussen aannemers, waarbij de stad als bemiddelaar zou moeten optreden. Van der Wall prefereerde aanbesteding aan één aannemer die vervolgens gebruik kon maken van onderaannemers. Hij stelde voor dit systeem van totale aanbesteding geleidelijk in Delft in te voeren, zodat de stedelijke werklieden niet van de ene op de andere dag zonder werk zouden komen te zitten. De aanbesteding van elk nieuw gebouw of belangrijke reparatie die vanaf dat moment plaatsvond, had mede betrekking op het onderhoud voor de volgende zes jaar. Hierdoor was men verzekerd van goed werk omdat de aannemer niet het risico zou willen lopen om voor de afloop van de termijn nogmaals groot onderhoud te moeten verrichten.<sup>30</sup> Van der Walls voorstellen werden, zoals gezegd, direct in de praktijk gebracht. Het personeel van het bouwbedrijf nam in de daaropvolgende jaren door pensionering en overlijden geleidelijk af. Om de kwaliteit van de aanbestede werken te garanderen,

moesten de werken zeer nauwkeurig worden opgenomen en uitgewerkt in gedegen en uitvoerige bestekken. De vermelding van de hoeveelheid en kwaliteit van de te gebruiken materialen was daarbij essentieel. Van der Wall hamerde erop dat alle vaagheden in het bestek – waardoor de kans op kosten voor meerwerk toenam – moesten worden vermeden. Van der Wall had als inspecteur van de stadswerken alle bestekken die door de stadsfabriek Terburgh waren opgesteld nagelopen, verbeterd en soms geheel opnieuw opgesteld. Hij bracht in herinnering dat meerwerk in de tijd dat hij inspecteur over de stedelijke werken was, vrijwel niet was voorgekomen. Daartoe had hij een aantal vaste formuleringen ontwikkeld, die maakten dat vrijwel alle onverwachte werkzaamheden en toevallen, brand uitgezonderd, binnen de bestekken vielen en voor risico van de aannemer kwamen. Van verschillende aannemers had hij complimenten gehad over de duidelijkheid van zijn bestekken. Hij beval deze bestekken aan om in de toekomst als voorbeeld te dienen. Zolang men zich aan zijn voorschriften hield kon er bij de aanbestedingen niets fout gaan.<sup>31</sup> De goede afloop van een aanbesteding hing direct samen met het voeren van goed opzicht. Men kon zich hiervan verzekeren door de stadsfabriek of een ander opzichter te verplichten op eigen naam en schriftelijk te verklaren dat het werk overeenkomstig het bestek was uitgevoerd. Het stadsbestuur moest op dergelijke verklaringen kunnen vertrouwen en de betrokken opzichter erop aanspreken als later mocht blijken dat de 'attestatie' niet had mogen worden afgegeven. In het uiterste geval moest dit leiden tot ontslag uit stadsdienst. Iedere overschrijding van de aannemingsom moest op dezelfde wijze overtuigend worden verantwoord.<sup>32</sup>

In Leiden was men bij de hervorming van 1768 evenzeer overtuigd van het belang van goede bestekken en toezicht. Anders werd het voor de aannemer te aantrekkelijk om te frauderen en de werken niet naar behoren uit te voeren. Geheel ten overvloede merkte de Leidse onderzoekscommissie op dat hiervoor de persoon van de thesaurier extraordinaris, vanwege het gebrek aan kennis en ervaring, minder geschikt was en stelde voor om in zijn plaats een 'particulier persoon' als stadsfabriek aan te stellen die deze werkzaamheden zou kunnen uitvoeren. De commissie maakte niet duidelijk waarom in de nieuwe organisatie het toezicht vanuit het stadsbestuur door de thesaurier extraordinaris niet meer was gewenst. Zij wees vooral op de besparing van het traktement waaruit de nieuwe stadsfabriek kon worden betaald. Het was de bedoeling dat de stadsfabriek het gehele toezicht op de openbare werken van Leiden in zijn eentje zou voeren. De stadsbazen bleven voorlopig in dienst maar vacatures zouden in de toekomst niet meer worden vervuld.<sup>33</sup> De vroedschap ging met de voorstellen akkoord en op 10 november 1768 trad als nieuwe stadsfabriek Dirk van der Boon (1745-1805) in dienst.<sup>34</sup> Van der Boon had als pupil van de Delftse Fundatie van Renswoude onder de hoede van Van der Wall een voor die tijd unieke en brede opleiding genoten als timmerman, waarbij hij stage had gelopen bij enkele grote bouwprojecten, waaronder de aanleg van de nieuwe sluizen bij Gouda in 1763.<sup>35</sup> Van der Boon stelde in zijn functie uitvoerige bestek-



Afb. 5. De vleugel van het Heilige Geestweeshuis aan de binnenplaats, gebouwd 1773-1774. (foto auteur)



Afb. 6. I. Roussel, een plan voor een nieuw diaconiehuus in Haarlem, ca. 1763. De vroedschapscommissie, belast met de voorbereiding van de bouw van het nieuwe diaconiehuus, was niet tevreden met de plannen van stadsfabriek Roussel. De bouwkosten waren groot terwijl de rijke architectuur waarschijnlijk ongepast werd gevonden voor een armeninstelling. (Gemeentearchief Haarlem)

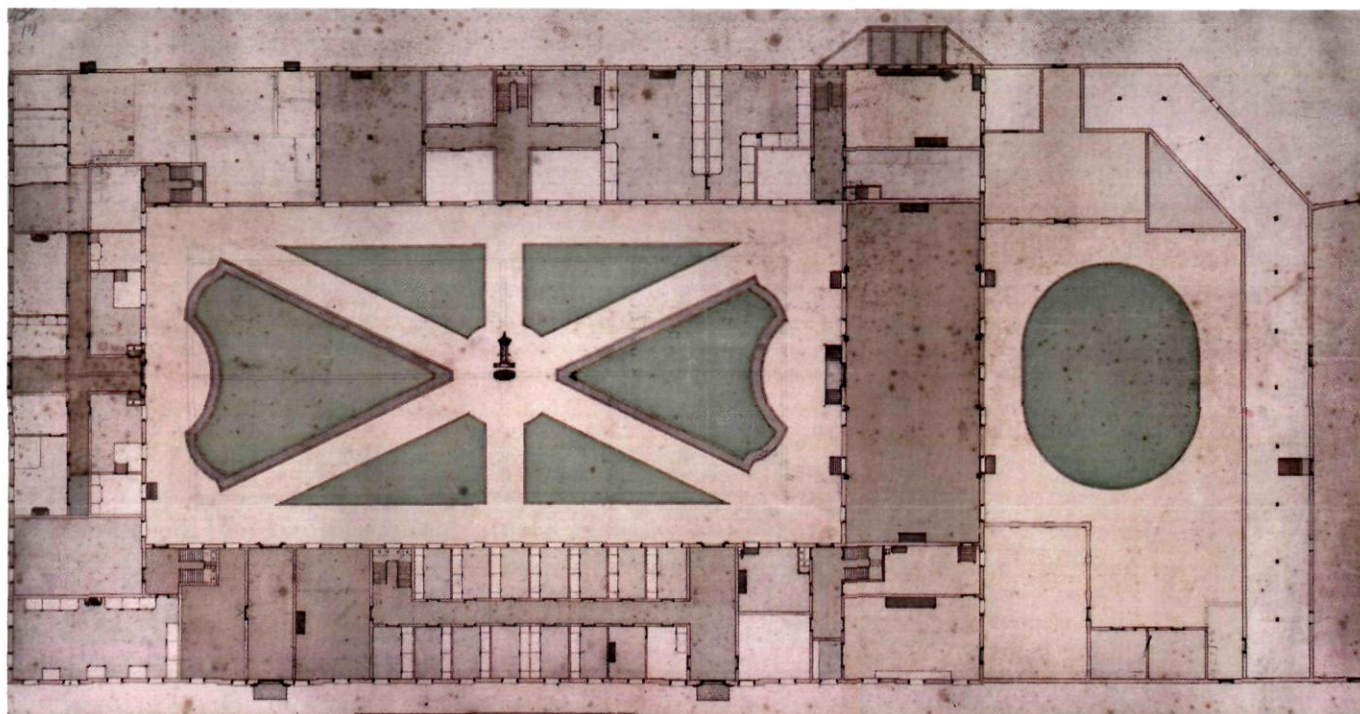
ken op, die in druk onder potentiële aannemers werden verspreid.<sup>36</sup>

### Hervormingen van Leiden en Delft in de praktijk

Van der Wall beschreef het succes van de aanbestedingen in Delft en Delfshaven, waardoor men erin was geslaagd alle werken van de stad in goede staat van onderhoud te brengen en enkele grote vernieuwingsprojecten uit te voeren terwijl de kosten aanmerkelijk waren gedaald (afb. 1 t/m 3). Zijn plan moest de voortzetting van deze ontwikkeling verzekeren. Tussen de regels door wordt duidelijk hoezeer Van der Wall in zijn ambitie tot sanering van de stedelijke werken door de stadsfabriek Terburgh was tegengewerkt, die (onder andere) poogde de aanbestedingen te frustreren door de opstelling van bestekken te traineren en onvolledig te zijn in de opname van

de gebreken. Slechts door de volharding van Van der Wall slaagde hij niet in zijn opzet. Deze houding van de stadsfabriek is verklaarbaar, de benoeming van Van der Wall als 'inspecteur' was in feite een aanklacht tegen zijn bestuur van het bouwbedrijf. De vrees bestond dat Terburgh na het verdwijnen van Van der Wall door allerlei machinaties zou trachten het nieuwe beleid in een kwaad daglicht te stellen. Deze werden daarom door Van der Wall bij voorbaat gerepareerd.<sup>37</sup> Van der Wall zag het gebrek aan inzet en nauwkeurigheid van de stadsfabriek als de achilleshiel van een bestendig succes van de aanbesteding. Hij nam alle mogelijke maatregelen om de stadsbestuurders instrumenten en middelen in handen te geven om dergelijke sabotage tegen te gaan. Hij beschreef bijvoorbeeld uitvoerig hoeveel tijd de stadsfabriek mocht nemen voor het opstellen van een bestek.<sup>38</sup>

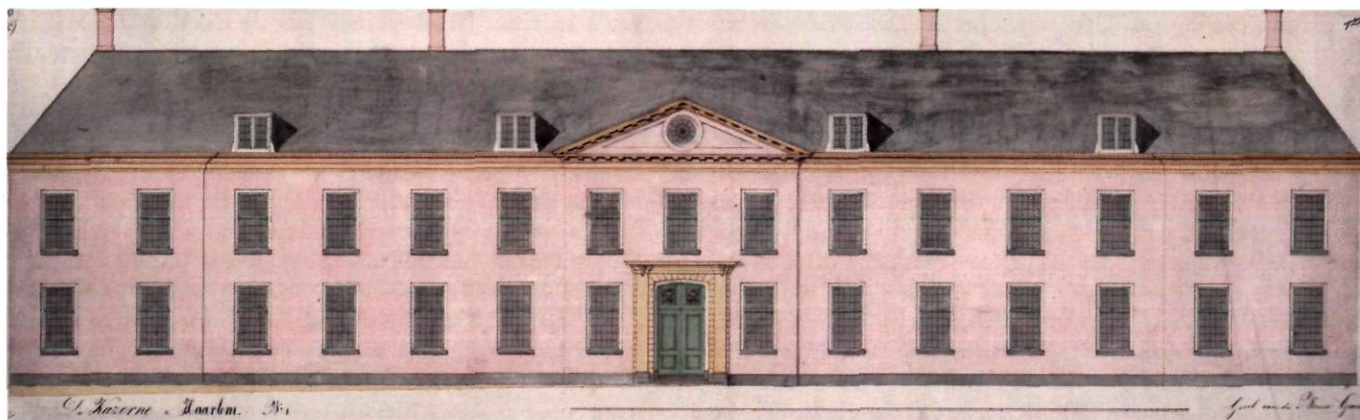
In Leiden leek de nieuwe organisatievorm van de stedelijke



Afb. 7. J. Smit, plattegrond van het nieuwe diaconiehuis te Haarlem, 1768. Na de afkeuring van de plannen van Roussel ging de vroedschapscommissie in 1763 te rade bij de Amsterdamse bazen Barend Stenberg en Jan Smit. De timmerbaas Smit stelde in 1768 uiteindelijk de definitieve plannen op. (Gemeentearchief Haarlem)

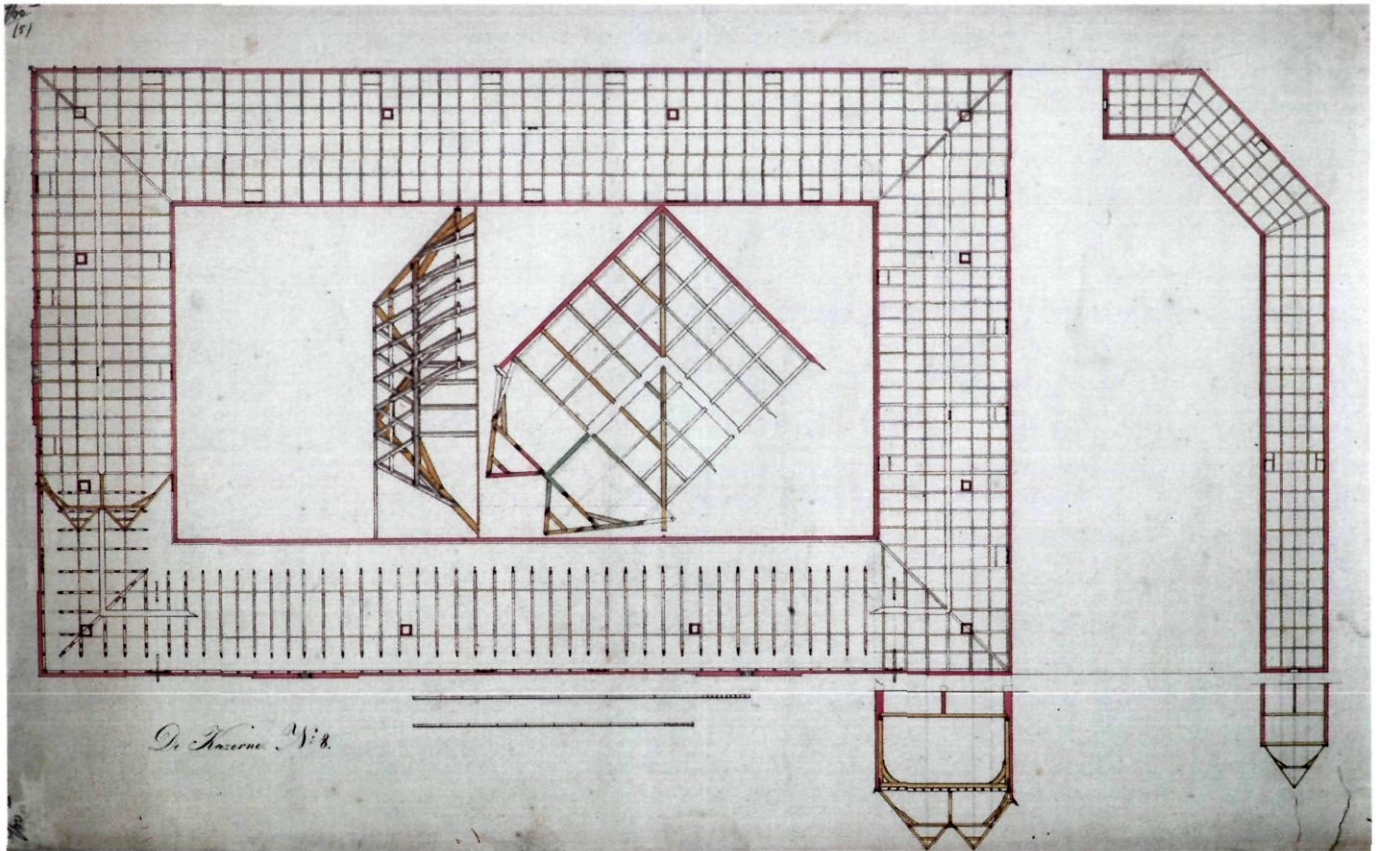
werken aanvankelijk een succes. De nieuwe aanbestedingen leverden zelfs meer voordeel op dan verwacht en de nieuwe stadsfabriek, Van der Boon, voldeed prima.<sup>39</sup> Maar na de eerste aanbestedingstermijn ontstonden problemen. De stadsfabriek had (te) veel extra taken van het stadsbestuur gekregen, en was niet in staat de vele bestekken tijdig op te stellen. Hij kreeg de beschikking over een assistent en toen dit niet voldoende bleek werd vanaf 1782 een mede-fabriek benoemd.<sup>40</sup> Het ideaal, het in een hand brengen van het beheer van de ste-

delijke gebouwen en werken, bleek onhaalbaar en was gebaseerd op een verkeerde inschatting van de omvang van de werkzaamheden. Ondanks de aanpassingen stegen de onderhoudskosten van de stedelijke werken terwijl de kwaliteit zichtbaar afnam.<sup>41</sup> Dit werd op een voor het stadsbestuur pijnlijke manier duidelijk bij de herstelwerkzaamheden van de 'Naakte sluis' waarover meerdere werkseizoenen werd gedaan (afb. 4). Langs de sluis liep een belangrijke trekvaartverbinding en het werd door verschillende vroedschapsleden als een



Afb. 8. J. Smit, het nieuwe diaconiehuis te Haarlem, gevel aan de Koudenhoorn, 1768. Jan Smit voorzag in de wens van de vroedschap van een deftig maar sober gebouw door het gebruik van een baksteenclassicisme. De lange gevel langs de Nieuwe Gracht vormde een verdubbeling van de voorgevel en had twee frontons. (Gemeentearchief Haarlem)





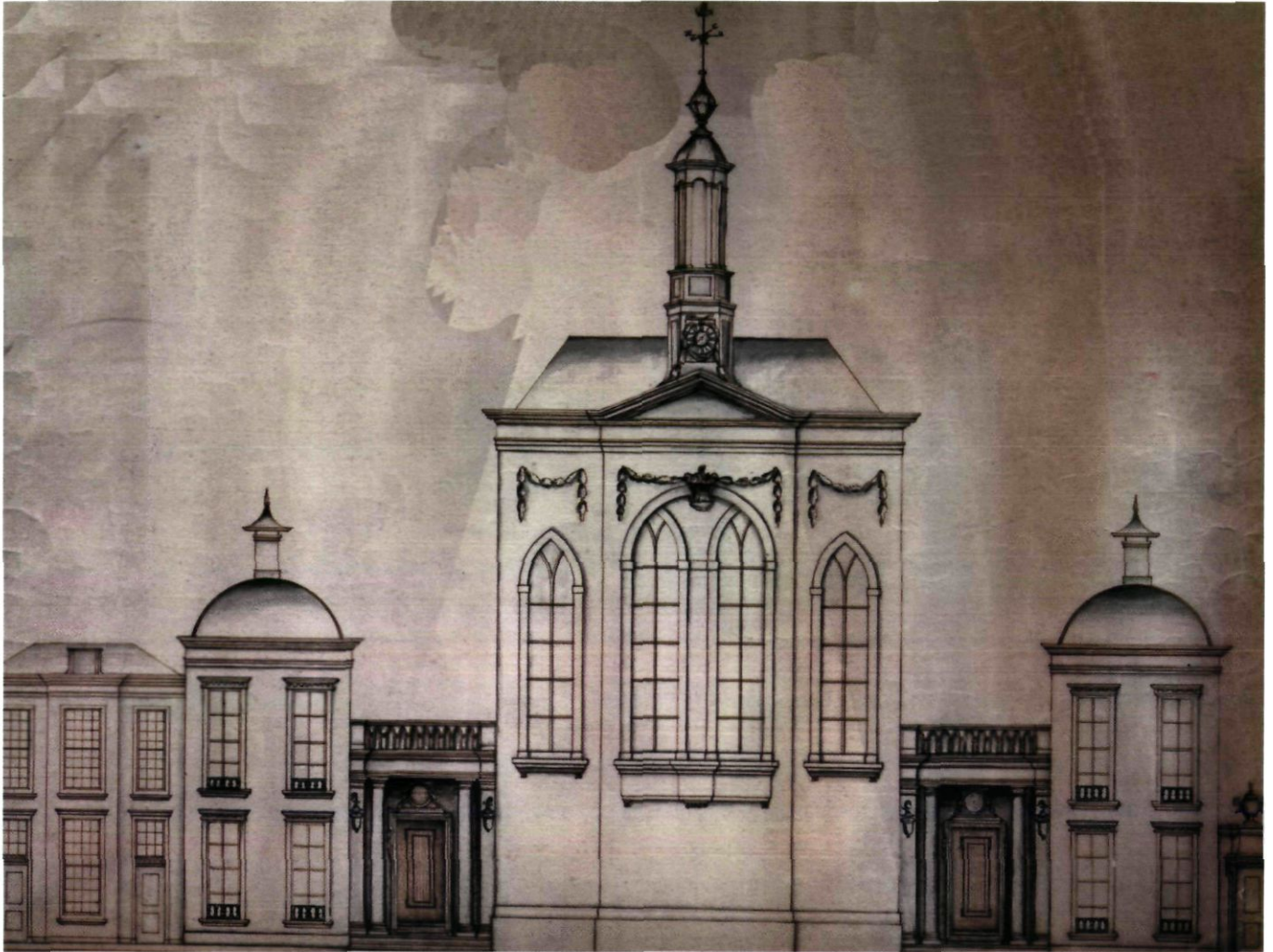
Afb. 9. J. Smit, kappenplan voor het nieuwe diaconiehuis te Haarlem, 1768. Tijdens de uitvoering leidden veranderingen in de plannen door Jan Smit tot conflicten met de aannemers van het timmerwerk. Hierdoor werd de afwikkeling van de bouw bemoeilijkt. (Gemeentearchief Haarlem)

affront voor de stad ervaren dat de incompetentie van het Leidse bouwbedrijf zo ongenadig zichtbaar werd voor het oog van bezoekende vreemdelingen.<sup>42</sup>

Een onderzoekscommissie naar de Leidse financiën weet in haar rapport uit 1786 de verslechterende stedelijke werken aan gebrekkig toezicht en controle vanuit het stadsbestuur. Bij de hervorming van 1768 was teveel zeggenschap naar de stadsfabriek overgeheveld. In 1787 kregen bestuurlijke verantwoordelijkheid en toezicht, dat tot 1768 door de thesaurier extraordinaris was waargenomen, opnieuw vorm door de oprichting van permanente vroedschapscommissies die het stadswerk zouden gaan leiden.<sup>43</sup> In feite werd daarmee het plan van Van der Velden uit 1786 uitgevoerd. De schuld voor de oplopende kosten en de verminderde kwaliteit van de openbare werken lag echter niet alleen bij falend bestuur. De aannemers droegen evenzeer schuld omdat zij uit baatzucht de werken lieten uitvoeren met minder geschikte materialen, door de minst bekwame arbeiders gedurende de slechtste seizoenen. Dit werd gezien als een rechtstreeks gevolg van de wijze van aanbesteding. Vooral aannemers die het niet zo nauw namen met de in de bestekken gespecificeerde voorwaarden slaagden er in de werken te verkrijgen. Eerlijke bazen bleken niet in staat te concurreren met de geboden

bedragen en liepen zelfs het gevaar door hogere, maar reële, inschrijvingen verdacht te worden van oplichting.<sup>44</sup>

De gevaren en bezwaren van aanbesteding die in 1786 in de vroedschap van Leiden werden besproken waren voorheen zeker niet onbekend. In Leiden werd bijvoorbeeld al in 1773 bij de nieuwbouw aan een vleugel aan het gebouwencomplex van het Heilige Geestweeshuis (afb. 5), noodzakelijk voor de samenvoeging met het Armkinderhuis, door de regenten toestemming gevraagd van het stadsbestuur om in weerwil van de stedelijke besluitvorming van 1768 het werk in daggeld uit te voeren.<sup>45</sup> Volgens de regenten leerde de ervaring dat de kwaliteit van aangenomen werk vaak tekort schoot: muren werden niet volgemetseld, maar volgestort met vuilnis of hol gelaten, en vaak werd kwalitatief slecht materiaal gebruikt. De regenten ontkenen niet dat uitgebreide bestekken en goed toezicht dit konden voorkomen, maar het opstellen van dergelijke bestekken was tijdrovend. Voor de regenten was dit onacceptabel omdat het de bouw en de samenvoeging van de twee kinderkinderhuizen, gericht op kostenbesparing, sterk vertraagde. De regenten hielden het bovendien voor onmogelijk om op een omvangrijke werkplaats zonder een groot aantal opzichters goed toezicht te houden. Zelfs als al deze moeite werd genomen en extra kosten werden gemaakt, bestond geen



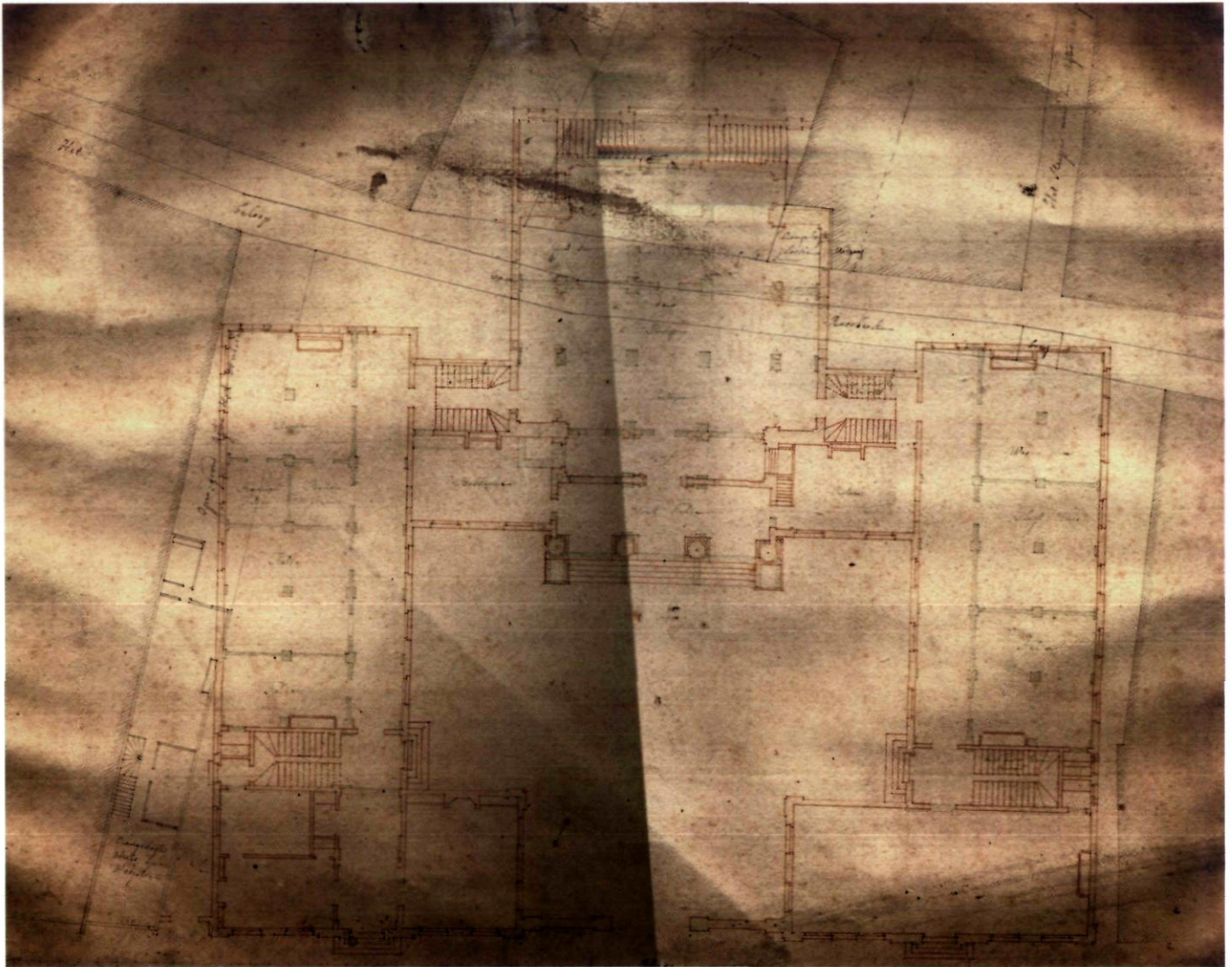
Afb. 10. R. van Bol'es (toegeschreven), ontwerp voor het nieuwe Sint Jacobsgasthuis in Schiedam, ca. 1783. Dominicus Doom, burgemeester van Schiedam en regent van het Jacobsgasthuis, betitelde de gebouwen van stadsarchitect Rutger van Bol'es als 'monsters'. Dit project werd dan ook afgewezen en de Rotterdamse architect Giovanni Giudici werd gevraagd de ontwerpen voor het nieuwe gestichtsgebouw te leveren. (Gemeentearchief Schiedam)

garantie voor kwaliteit. Men gaf daarom de voorkeur aan uitvoering in daggeld, zodat er voor de aannemers geen reden was om slecht werk te leveren of te besparen op materiaal.<sup>46</sup> De overtuiging dat kwaliteit verband hield met de manier van uitvoering was algemeen. Het gold als een compliment als men verklaarde dat een aangenomen werk was uitgevoerd "alswaar 't in daggelt gemaakt".<sup>47</sup> Het is veelzeggend dat stadsfabriek Van der Boon, aan wie men het verzoek van de regenten ter beoordeling had voorgelegd, deze argumentatie ten volle onderschreef, waarna de burgemeesters instemden met het verzoek.<sup>48</sup>

#### Aanbesteding in de praktijk, bouwprojecten in Haarlem en Schiedam

Van der Wall had de Delftse burgemeesters en vroedschap dan

wel overtuigd dat het voor een stad of 'collegie' het 'beste en voordeelgigst' was al het werk aan te besteden, toch waren er valkuilen.<sup>49</sup> Het Haarlemse stadsbestuur had enkele jaren eerder met de door Leidse weeshuisregenten beschreven praktijken te maken gekregen bij de bouw van het nieuwe diaconiehuus.<sup>50</sup> Het plan voor dit armenhuis, veruit de grootste bouwopgave van de stad in de achttiende eeuw, op de hoek van de Nieuwe Gracht en Koudenhoorn was niet opgesteld door de stadsfabriek Isaac Roussel († 1768), omdat hij er niet in slaagde een goed doordacht en financieel haalbaar gebouw te ontwerpen (afb. 6). Het Haarlemse stadsbestuur had daarom advies ingewonnen in de Amsterdamse bouwwereld.<sup>51</sup> De Amsterdamse timmerbaas Jan Smit (1726-1807) was verantwoordelijk voor het plan en de daarop gebaseerde bestekken en werd in 1768 als 'directeur' over de bouw aangesteld (afb. 7 en 8).<sup>52</sup> In die hoedanigheid was hij verantwoordelijk voor



Afb. 11. G. Giudici (toegeschreven), plattegrond van het nieuwe Sint Jacobsghasthuis in Schiedam, ca. 1786. (Gemeentearchief Schiedam)

de juiste uitvoering van de bestekken en hij hield toezicht op de aannemers, waarvoor hij twee à drie dagen per week op de bouwplaats aanwezig moest zijn.<sup>53</sup> Tijdens de uitvoering ontstond een conflict met de aannemers van de timmerwerken, waarna het stadsbestuur besloot tot de instelling van een commissie van bouwkundigen die het gebouw, na de oplevering en voor de betaling van de laatste termijn van de aanneemsom, zou opnemen.<sup>54</sup>

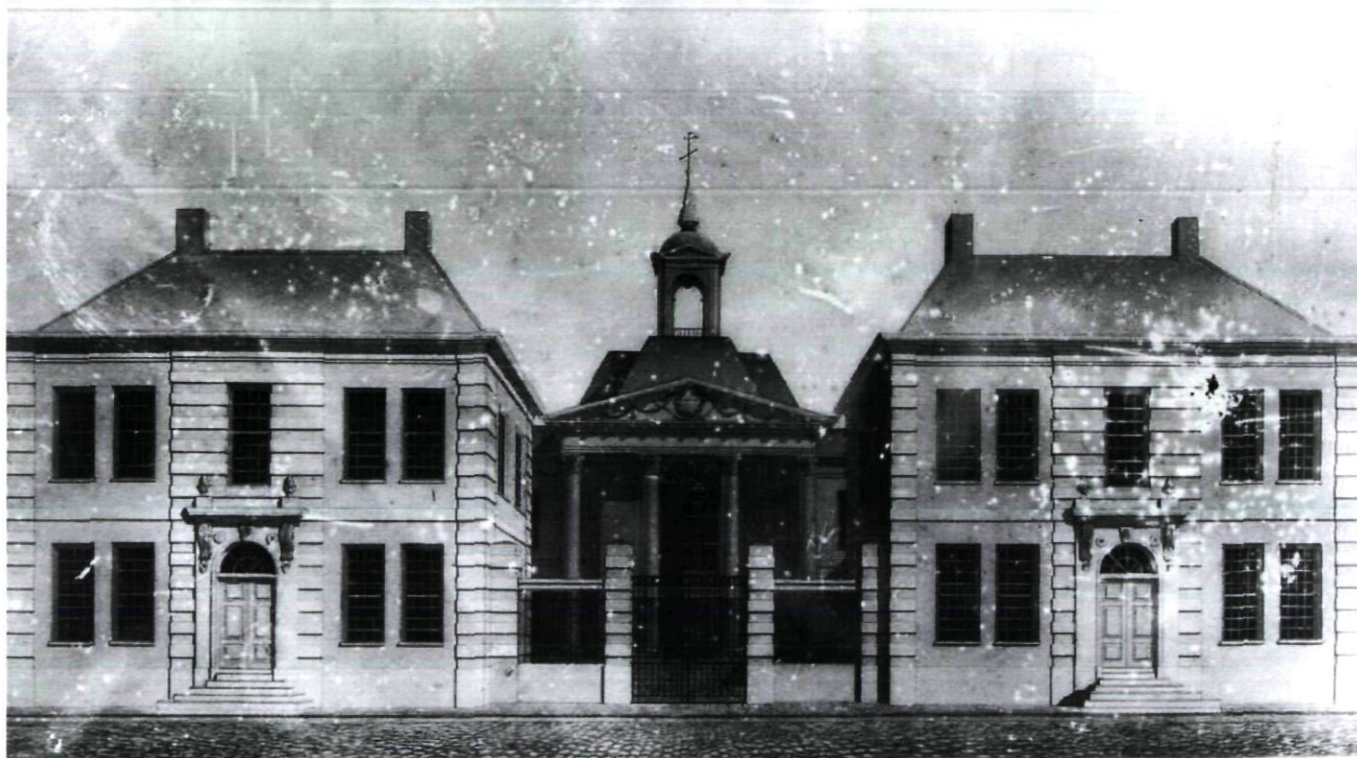
Tijdens de inspecties door de commissie kwamen allerlei gebreken en misstanden aan het licht, waarvoor de commissie bedragen in mindering bracht. Het metselwerk van de fundamente bleek op sommige plaatsen te dun en er was "tot overtuygens bijna geen cement in de mure gebruykt", enkel "goed duinsant".<sup>55</sup> De aannemers ontkenden dit maar verwezen ook naar rechtstreekse opdrachten van Smit, die bijvoorbeeld de aanpassingen in de fundamente had geëist, maar hen op andere plaatsen had verplicht duurder materiaal te gebrui-

ken.<sup>56</sup> De metselbazen brachten daarom meerwerk in rekening. De aannemers van het timmerwerk reageerden met een soortgelijke verdediging van de in hun werk geconstateerde gebreken. Smit zou tijdens de uitvoering van het werk continue bestekken en plannen hebben aangepast. De constructie van het plafond in de eetzaal was, overigens met instemming van de burgemeesters, aangepast, waardoor de uitvoering meer kostte. De aannemers hadden daarbij weliswaar verklaard niets extra in rekening te brengen, "maar den directeur zeyde ons zulks te zullen vergoeden aan een andere zijde waar het gebouw niet door gekrenkt was".<sup>57</sup> De aannemers maakten wel bezwaar toen Smit de vorm van het omgaande dak en de grote sierlijst van de gevel veranderde en op een meer kostbare wijze wilde laten uitvoeren. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen had Smit gezegd: "daar staan binten ruym genoeg op, gij kunt wel zoo veel deese en zoo veel aan de andere zijde daar uytlaten en ik wil er geen car-

beelen in hebben, dan is uw beswaar gevonden” (afb. 9).<sup>58</sup> Smits reactie aan het stadsbestuur ging voorbij aan de kritiek van de commissie en de aannemers en hij legde uitsluitend zijn berekeningen over van de restantvordering van de aannemers. Smit verklaarde dat hij had “getragt de aannemers zooveel te bevoordeelen als doenlijk was en [...] gehandelt zoo [hij] wenschte in 't geval zijnde behandelt te werden”.<sup>59</sup> Dit voldeed geenszins in de ogen van de commissie die verbolgen reageerde met een scherpe memorie, waarin de werkwijze van Smit zwaar werd bekritiseerd. Door het gebrek aan goede administratie, “den directeur [heeft] nooyt geen aantekening van een of ander [...] gehouden”, en slechte controle van het gebruikte materiaal, “want hij weet niet wat kalk en sement off getal van steen aan het huys zijn gebruykt geworden”, kon Smit onmogelijk bepalen wat de aannemers nog van de stad mochten vorderen. Door de onderlinge verrekeningen waren de bestekken, tekeningen en memories van bruikbaarheid en waarde bij de afwikkeling van de bouw ontgaan, terwijl de aannemers door de ontstane verwarring zichzelf zo veel mogelijk trachten te bevoordeelen.<sup>60</sup> Na al deze rapporten

bleef het stil aan de kant van het stadsbestuur. De verantwoordelijke stadsbestuurders toonden geen enkele behoefte zich verder in deze slangenkuil te begeven en ondanks de ernstige constatering van de eigen bouwkundig adviseurs lieten zij aan de aannemers betalen.<sup>61</sup> Wellicht wilden de burgemeesters, die nauw bij het bouwproces waren betrokken, aan de problemen zo min mogelijk ruchtbaarheid geven uit angst hiervoor verantwoordelijk te worden gehouden.

In Haarlem durfden de stadsbestuurders een confrontatie met de aannemers niet aan, maar in Schiedam ontstond een juridisch conflict tussen de regenten van het Sint Jacobsgasthuis en de aannemer Gerrit Bakker van het nieuwe gestichtsgebouw aan de Hoogstraat (1786-1790).<sup>62</sup> De plannen en tekeningen waren opgesteld door de Rotterdamse architect Giovanni Giudici (1746-1819) en het was gebouwd onder het opzicht van George van den Bergh (afb. 10 en 11).<sup>63</sup> De stadsarchitect Rutger van Bol'es (1727-1790) was gepasseerd voor de opdracht, omdat hij – volgens een verklaring van Van den Bergh – in de ogen van de regenten ‘monsters’ van gebouwen maakte (afb. 12).<sup>64</sup> Van Bol'es raakte echter op een gegeven



Afb. 12. Aanzicht van het Sint Jacobsgasthuis naar ontwerp van Giudici. (Foto Gemeentearchief Schiedam, verblijfplaats tekening onbekend)

moment weer betrokken bij de bouw en zijn bevindingen leidden mogelijk tot het conflict met de aannemer.<sup>65</sup> In ieder geval werden bij de opname van het gebouw een aantal afwijkingen geconstateerd ten opzichte van het bestek, zoals andere materiaalsoorten, minder diepe fundamenten en het ontbreken van enkele kaspanten, vensters en deuren. Bovendien was ontdekt dat de Ionische zuilen in het interieur van de gasthuiskerk voorzien waren van Dorische basementen. Op basis van deze bevindingen maakten de regenten bezwaar tegen het door de aannemer in rekening gebrachte meerwerk.<sup>66</sup> Gerrit Bakker startte een procedure bij de schepenkamer in Schiedam, waarbij de regenten een tegeneis stelden. Bakker verklaarde echter in zijn verweerschrift zich daarover weinig te 'bekreunen' omdat "niet is gedaan of gepleegd dan op verzoek en order bewilliging of van hem zelfs of van die die 't opzigt over de gemelde gebouw hadden ten minsten daartoe gesteld waaren en wiens orders hij moet respecteren".<sup>67</sup> In de procedure werden een aantal getuigen opgevoerd om de stellingen van Bakker te verifiëren, waaronder Giudici en Van den Bergh.<sup>68</sup> Giudici was zelf vrijwel nooit aanwezig geweest op de bouwplaats en moest zich van beantwoording van de meeste vragen betreffende het bouwproces onthouden. Hij verklaarde dat hem van enige ontevredenheid van de kant van de regenten omtrent de bouw niets bekend was. Over de basementen merkte hij op dat deze niet Dorisch waren maar Attisch "passende onder allen de orders uitgezondert aan de Toscaense". Het Attisch basement was ook toegepast op de vier grote Corinthische zuilen aan de voorgevel van de kerk, waarover geen aanmerking was gemaakt. Dit was voor Giudici voldoende bewijs dat een 'onkundige' het werk had opgenomen.<sup>69</sup>

De verklaringen van opzichter Van den Bergh zijn voor het beeld van de gang van zaken op de bouwplaats van groot belang. Hij verantwoordde de gemaakte aanpassingen ten opzichte van de bestekken. De locatie van het gebouw werd na de aanbesteding aangepast nadat de aankoop van een naburig perceel was misgelopen. Dit maakte het onmogelijk om alle geplande vensters en deuren in de zijgevels te plaatsen. In de bestekken was hier overigens rekening mee gehouden, aanpassingen "t zij grooter of kleynder, minder off meerder materialen" waren mogelijk.<sup>70</sup> Het verschil in diepte van het fundament was veroorzaakt door verzakkingen van de dijk van de Hoogstraat door de graafwerkzaamheden waardoor schade aan de omliggende huizen en gebouwen werd gevreesd. De regenten, hiertoe aangezet door verontruste omwonenden, hadden gezegd desnoods van de voorgeschreven diepte af te willen zien. Het weglaten van enkele kaspanten was veroorzaakt door een vroeg invallende herfst met stortregens die noodzaakten het gebouw snel onder dak te brengen. Dit was volgens Van den Bergh verrekend met ander werk. Verrekening was toegepast met kennis en instemming van de opzichter, waardoor wellicht van de letter van het bestek was afgeweken, maar het gebouw niet geschaad.<sup>71</sup>

Calamiteiten en de dynamiek van het bouwproces maakten veranderingen ten opzichte van de bestekken soms onvermijdelijk, zelfs gewenst. Dergelijke aanpassingen dienden echter

zorgvuldig te worden genoteerd, liefst in de originele bestekken. Van der Wall was hier een groot voorstander van. Hij adviseerde in zijn 'plan' voor het Delftse bouwbedrijf bovendien, met het oog op de beheersbaarheid van de kosten, dergelijke wijzigingen alleen toe te staan met kennis en instemming op bestuurlijk niveau.<sup>72</sup> Het is niet verwonderlijk dat bij de opname van de gebouwen in Haarlem en Schiedam zoveel afwijkingen werden geconstateerd. De opnemers beschikten immers alleen over de oorspronkelijke bestekken. Eenzijdige veranderingen van het bestek zoals door Jan Smit, hoewel kennelijk niet ongebruikelijk, waren funest voor een gestroomlijnde en controleerbare afwikkeling van de bouw, zeker uit het oogpunt van de opdrachtgevers. Door de slechte administratie van veranderingen was men geheel afhankelijk van verklaringen van de opzichters. Achteraf beklagden de Haarlemse timmerbazen zich er misschien over dat zij Smit te zeer "in alle zijne mislijding geobedieert" hadden, maar zoals Van den Bergh in de Schiedamse rechtszaak verklaarde, een aannemer moest "naar zijn orders maar werken al waar 't geheel verkeerd".<sup>73</sup> Het gevoerde toezicht beantwoordde daardoor niet aan zijn doel: aannemers konden zich achter rechtstreekse opdrachten of instemming van de opzichters verschuilen terwijl de opzichters zelf belang hadden bij het verhullen van eigen falen. In Haarlem was de bepaling dat Smit slechts twee of drie dagen per week op het werk moest verschijnen kortzichtig, omdat hij hierdoor onmogelijk van alle werkzaamheden of de gebruikte materialen op de hoogte kon zijn. Uiteindelijk bleef het bouwproces, ondanks de genomen voorzorgsmaatregelen en gemaakte kosten, voor stadsbesturen onbeheersbaar en werden ze geconfronteerd met onverwachte kosten en slecht werk. Het moet voor stedelijke opdrachtgevers frustrerend zijn geweest dat de aanstelling van een opzichter geen enkele garantie bood voor een gedegen, foutloze en economische uitvoering.

### Bestuurlijk en financieel onvermogen

Stedelijke financiën en de organisatie van het bouwbedrijf beïnvloedden elkaar en waren onlosmakelijk verbonden. De ontevredenheid over de kwaliteit en kosten van openbare werken werd in de tweede helft van de achttiende eeuw versterkt door noodzakelijk bezuinigingen. Stadsbesturen stonden voor een vrijwel onmogelijke taak om met minder financiële middelen alle benodigde werken te laten uitvoeren. Desalniettemin spreekt uit de rapporten en onderzoeken het optimisme van mogelijke oplossingen en verbeteringen. Van der Wall presenteerde in ieder geval een ideaal van een volledig onderhouden stedelijke ruimte die in niets onderdeed voor die van de andere steden in Holland terwijl de kosten tot een minimum konden worden teruggebracht.<sup>74</sup>

Ondanks het door de stadsbesturen uitgesproken vertrouwen in de eigen maatregelen bleek geen enkele hervorming daadwerkelijk op lange termijn succesvol. Het is lastig de oorzaken van dit falen te duiden, maar onbegrip en onkunde van de stadsbestuurders met betrekking tot de bouwwereld lagen aan de basis ervan. Hierdoor waren zij afhankelijk van bouwkun-

dige adviseurs binnen het stedelijk bouwbedrijf en daarbuiten. Om hieraan te ontkomen bedachten stadsbesturen nieuwe procedures en bureaucratische maatregelen. Er werd volledige controle nagestreefd door de invoering van nieuwe administratieve regels en een meer hiërarchische organisatie. In wezen institutionaliseerde het stadsbestuur daarmee het wantrouwen jegens het eigen bouwbedrijf en personeel. De procedurele voorschriften leidden echter niet tot kostenbesparingen. Hiervoor waren andere ingrepen noodzakelijk zoals de invoering van aanbesteding voor het reguliere onderhoud in Leiden en Delft. Dergelijke ingrepen hebben iets halfslachtigs en de gevolgen waren niet goed doordacht. Het succes kon alleen door een proces van 'trial and error' worden vastgesteld. Vaak waren maatregelen puur gericht op kostenbesparing op de korte termijn, zoals de afschaffing van onnodig geachte ambten. Dit werd na verloop van tijd vaak weer betreurd en leidde tot heropricting van vergelijkbare ambten en de herinvoering van bestuurlijk toezicht.

De positieve resultaten in Delft kunnen voor het grootste gedeelte op het conto van Johannes van der Wall worden geschreven. Dankzij zijn energieke, actieve houding en zijn vastberadenheid werden de hervormingen een succes. Dat het door de stadsbestuurders gevoerde beleid sterk op Van der Wall rustte, blijkt uit de notulen van het college van fabricage: nadat Van der Wall begin 1787 niet meer in der vergaderingen verscheen nam de kwaliteit van de besluitvorming sterk af.<sup>75</sup> Succes hing niet zozeer samen met de maatregelen die genomen werden als wel van degenen die voor de uitvoering verantwoordelijk waren. Iemand als Van der Wall kon vanwege een unieke combinatie van persoonlijke eigenschappen en kennis een vuist maken tegen corrumperende elementen binnen het stedelijk bouwbedrijf die iedere verandering per definitie als verslechtering afwezen en frustrerden. Hervormingen en aanstellingen droegen hierdoor een zeker risico in zich, waarbij stadsbesturen en regentencolleges uitgeleverd waren aan de grillen van de bouwwereld. Hierin leken ze uiteindelijk te berusten.

## Noten

### Gebruikte afkortingen:

GAA	Gemeentearchief Amsterdam
GAD	Gemeentearchief Delft
GAH	Gemeentearchief Haarlem
GAL	Gemeentearchief Leiden
GAS	Gemeentearchief Schiedam
ORA	Oud Rechttelijk Archief
SA	Stadsarchief

<sup>1</sup> Dit artikel vormt de weerslag van lopend onderzoek naar de organisatie van het stedelijke bouwen in Holland in de achttiende eeuw. Dit onderzoek, uitgevoerd aan de Universiteit Utrecht, is onderdeel van het NWO-programma *Passion and Control: patronage in eighteenth-century architecture*, waarin overheidsarchitectuur in de periode 1700-1830 centraal staat.

- <sup>2</sup> GAL SA 1574-1816 515 (notulen van de vroedschap 1784-1786) bijlagen 21 augustus 1786 memorie Romswinkel
- <sup>3</sup> Over het verband met het beheer van het stedelijk bouwbedrijf en de stedelijke financiën zie bijvoorbeeld: GAD SA 1246-1795 13.8 (resolutieboek van de veertigraad 1783-1786) fol. 44; GAH SA tot 1795 Rood 135 (vroedschapsresoluties 1747-1748) fol. 25 en fol. 75 ev.; GAL SA 1574-1816 1491 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1703-1791), 1493 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1753, 1768), 5035 (stukken betreffende bezuinigingen ten aanzien van openbare werken 1751); GAS SA tot 1795 26 (resoluties burgemeesters en vroedschappen 1787-1789), fol. 20verso. In de zeventiende eeuw maakten de uitgaven voor de stedelijke gebouwen en werken ruim twintig procent uit van de totale uitgaven, zie voor Leiden: P. Nagtegaal, 'stadsfinanciën en stedelijke economie, invloed van de conjunctuur op de Leidse stadsfinanciën 1620-1720, *Economisch en Sociaal-historisch Jaarboek* 52 (1989), 96-147. Op basis van het bestudeerde materiaal is geen reden aan te nemen dat dit wezenlijk veranderde in de achttiende eeuw.
- <sup>4</sup> GAD SA 1246-1795 16.10 (resoluties burgemeesters 1772-1776) fol. 14 e.v., 19 mei 1772.
- <sup>5</sup> Zie over Van der Wall en de Delftse Fundatie van Renswoude: E.P. De Booy, J. Engel, *Van erfenis tot studiebeurs, de Fundatie Van Renswoude te Delft*, Delft 1985; C. Gaemers, *Nalatenschap als toekomst, de Fundaties van de Vrijvrouwe van Renswoude 1754-1810*, Zutphen 2004.
- <sup>6</sup> GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 3.
- <sup>7</sup> GAD SA 1246-1795 16.10 (resolutieboek van de burgemeesters 1772-1776) fol. 20 e.v., fol. 33. Zie over Van der Wall en het Delfts stedelijk bouwbedrijf: C.A. van Swighem, 'De stadsfabriek in de tweede helft van de achttiende eeuw' in: R. Meischke e.a. (red.), *Delftse studiën, een bundel historische opstellen over de stad Delft geschreven voor dr. E.H. ter Kuile naar aanleiding van zijn afscheid als hoogleraar in de geschiedenis van de Bouwkunst*, Assen 1967, 293-328.
- <sup>8</sup> GAD SA 1246-1795 937 (rapport betreffende de stadsfabricage 1772).
- <sup>9</sup> In Haarlem heette deze functionaris stadsonderfabriek, na de afschaffing van het opperfabrieksambt in 1748 simpelweg stadsfabriek; in Leiden gaven na 1702 de stadstimmerman en stadsmetseelaar leiding aan het bouwbedrijf, tussen hen bestond geen werkelijke hiërarchie, vanaf 1768 werd een stadsfabriek aangesteld die de aansturing van het bouwbedrijf overnam; in Delft gaf de stadsfabriek leiding aan het bouwbedrijf; Amsterdam had in de eerste helft van de achttiende eeuw verschillende stadsbazen in dienst, in 1746 werd een directeur van stadswerken aangesteld; in Schiedam werd de stadstimmerman vanaf het begin van de achttiende eeuw aangeduid als stadsarchitect.
- <sup>10</sup> In Haarlem bestond tot 1748 het ambt van opperfabriek, in de periode 1754-1768 waren commissarissen van de stadsfabriek aangesteld; in Leiden bestond tot 1768 het ambt van thesaurier extraordinaris, in 1787 werden twee colleges aangesteld, de zogenaamde 'gecommiteerden tot de fabricage'; Delft had twee havenmeesters, een van de stad Delft en een van Delfshaven, belast met het toezicht op de stedelijke gebouwen en werken; in Amsterdam bestond een college van zes of zeven thesaurieren ordinaris; in Schiedam was een

- fabrieksmeester aangesteld.
- 11 GAL SA 1574-1816 10514 (instructie voor de thesaurier extraordinaris, achttiende eeuw).
- 12 GAL SA 1574-1816 507 (notulen van de vroedschap 1765-1770) fol. 231 e.v., in 1768 werd de aanstelling van Van Banchem in 1630 uitgebreid besproken in de vroedschap. Zie ook: G. Steenmeijer, *Tot cieraet ende aensien deser stede, Arent van 's-Gravesande Architect en ingenieur (ca 1610-1662)*, Dissertatie Leiden 2001, 72, 58-94. Zie over het Leidse stadsbouwbedrijf: E. Pelinck, 'De functionarissen belast met de zorg voor de stadsbouwwerken te Leiden (1575-1818)', *Leids Jaarboekje* 1967, 59-76; P.J.M. de Baar, L. Barendregt, H. Suurmond-Van Leeuwen, *Stadstimmerwerf, Stadshulpwerf, Stadswerf*, Leiden 1986.
- 13 M.R. Prak, *Gezeten Burgers, de elite in een Hollandse stad*, Leiden 1700-1780, Den Haag 1985, 38-49.
- 14 GAL SA 1574-1816 10508 (instructies stadstimmerman, -metselaar, -meesterknecht en werkgasten aan de werf, 1732), achter in dit instructieboek waren notities met besluiten opgenomen, deze waren echter onvoldoende informatief; GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 7.
- 15 GAL SA 1574-1816 5035 (stukken betreffende bezuinigingen ten aanzien openbare werken 1751).
- 16 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 7.
- 17 GAH SA tot 1795 Rood 135 (vroedschapsresoluties 1748-49) fol. 75 e.v.
- 18 GAH SA tot 1795 Rood 138 (vroedschapsresoluties 1754-55) fol. 10 e.v.
- 19 GAL SA 1574-1816 5035 (stukken betreffende bezuinigingen ten aanzien openbare werken 1751).
- 20 GAD SA 1246-1795 1883a artikel 1. De volledige titel van het plan luidt: 'Plan om de fabricage der stad Delft en van Delfshaven ten allen tijden op de minst kostbaarste en beste wijze tot goed aanzien van de stad tot het meeste voordeel voordezelve te kunnen houden uit een veeljaarige ondervinding opgesteld door J. van der Wall, inspecteur van de fabricage dezer stad'.
- 21 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 7.
- 22 GAD SA 1246-1795 16.12 (resolutieboek van de burgemeesters 1780-1784) 2 oktober 1784; GAD SA 1246-1795 13.8 (resolutieboek van de veertigraad 1783-1786) fol. 49; GAD SA 1246-1795 1880 (resoluties van het college van fabricage 1785-1794).
- 23 GAA 5039 (Archief thesaurieren ordinaris) 24 fol. 6-7. Zie over het Amsterdamse fabrieksambt in de tweede helft van de achttiende eeuw: C.A. van Swighem, *Abraham van der Hart, 1747-1820: architect, stadsbouwmeester van Amsterdam*, Amsterdam 1965, 18-30; Th. H. von der Dunk, 'Vier ingenieurs als stadsbouwmeester', *Bulletin KNOB*, 94 (1995), 91-114.
- 24 GAL SA 1574-1816 197 (notulen van de burgemeesters 1732-1733) fol. 67.
- 25 GAH SA 1581-1795 Rood 135 (vroedschapsresoluties 1748-1749) fol. 75 e.v.
- 26 GAL SA 1574-1816 10508 (instructies stadstimmerman, -metselaar, -meesterknecht en werkgasten aan de werf, 1732); GAH bibliotheek 43-003739 M (instructie voor de onderfabriek en stadswerkbazen alsmede een reglement voor het bouwbedrijf).
- 27 GAD SA 1246-1795 937 (rapport betreffende de stadsfabricage 1772).
- 28 GAL SA 1574-1816 1491 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1703-1791), 1492 (rapporten stedelijke financiën 1708-1750, 1753), 1493 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1753, 1768), 1494 (resolutie vroedschap ten aanzien stedelijke financiën 1753), 1496 (analyse stedelijke financiën 1764).
- 29 GAL SA 1574-1816 1491 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1703-1791).
- 30 GAD SA 1246-1795 937 (rapport betreffende de stadsfabricage 1772).
- 31 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 14.
- 32 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 3 en 9.
- 33 GAL SA 1574-1816 1491 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1703-1791).
- 34 GAL SA 1574-1816 213 (notulen van de burgemeesters 1766-1768) fol. 87verso en fol. 108.
- 35 GAL SA 1574-1816 213 (notulen van de burgemeesters 1766-1768) fol. 86. Zie voor de opleiding van Van der Boon: De Booy, Engel 1985 (zie noot 5), 102-104, 192; Gaemers 2004 (zie noot 5), 219-225, 285.
- 36 De Baar (e.a.) 1986 (zie noot 12), 28.
- 37 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784), in de inleidende artikelen (specifiek artikel 4 en 5) verwoordde Van der Wall deze vrees letterlijk.
- 38 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 4.
- 39 GAL SA 1574-1816 218 (notulen van de burgemeesters 1773-1774) fol. 50verso.
- 40 GAL SA 1574-1816 226 (notulen van de burgemeesters 1781-1782) fol. 45verso.
- 41 GAL SA 1574-1816 515 (notulen van de vroedschap 1784-1786) fol. 485 bijlagen.
- 42 GAL SA 1574-1816 515 (notulen van de vroedschap 1784-1786) bijlage 21 augustus 1786 memorie Blok.
- 43 GAL SA 1574-1816 1491 (rapporten ter verbetering stedelijke financiën 1703-1791).
- 44 GAL SA 1574-1816 515 (notulen van de vroedschap 1784-1786) bijlage 21 augustus 1786 memorie Blok.
- 45 Zie voor de bouwgeschiedenis: J.F. Dröge, *Waar wezen in de gevel staan': de bouwgeschiedenis het Heilige Geest- of Arme Wees- en Kinderhuis aan de Hooglandsekerkgracht te Leiden*, Leiden 1990, 35-62.
- 46 GAL SA 1574-1816 218 (notulen van de burgemeesters 1773-1774) memorie in bijlage.
- 47 GAS ORA 236 (getuigenverklaringen Giudici en Van den Bergh 1790) artikel 17 en 18; GAD SA 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 14.
- 48 GAL SA 1574-1816 218 (notulen van de burgemeesters 1773-1774) bijlage 4 maart 1774.
- 49 GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 14.
- 50 Zie voor de bouwgeschiedenis: G. Medema, "'Door nood gedrukt, verarmd en droef te moe": de bouw van het nieuwe diaconiehuus in

- Haarlem 1760-1772', *Kunstlicht*, 25 (2004) 4, 34-39.
- <sup>51</sup> GAH SA tot 1795 Rood 144 (vroedschapsresoluties 1766-1767) fol. 77 e.v. en fol. 83.
- <sup>52</sup> GAH SA tot 1795 Rood 478 (index register originele en authentique stukken 1768) fol. 585. Zie over Jan Smit: E. Lottman, 'Jan Smit, een grote 18de eeuwse Amsterdamse timmerbaas', *Bulletin KNOB*, 77 (1978), 121-152; R. Meischke (e.a.), *Huizen in Nederland. Amsterdam. Architectuurhistorische verkenningen aan de hand van het bezit van de Vereniging Hendrick de Keyser*, Zwolle 2001, 107.
- <sup>53</sup> GAH SA tot 1795 Rood 478 (index register originele en authentique stukken 1768) fol. 585.
- <sup>54</sup> GAH SA tot 1795 Rood 316 (burgemeestersresolutie 1769) fol. 146.
- <sup>55</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('berigt [...] wegens het opnemen van het nieuwe diaconiehuis binnen dese stad zo verre als het metselwerk is afgemaakt').
- <sup>56</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('berigt ter verdediging aangaande het opneemen van het metzelwerk van 't Nieuwe diaconiehuys').
- <sup>57</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('antwoord en demonstratie op het berigt door Jacob Schut en Jan de Laurier').
- <sup>58</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('antwoord en demonstratie op het berigt door Jacob Schut en Jan de Laurier').
- <sup>59</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('zienswijze van Jan Smit op de berigten en de tegenberigten op het nieuwe diaconiehuis').
- <sup>60</sup> GAH SA tot 1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('antwoord en demonstratie op de berigten door den gequalificeerden').
- <sup>61</sup> GAH SA tot 1795 Rood 317 (burgemeestersresolutie 1770) fol. 149.
- <sup>62</sup> Zie voor de bouwgeschiedenis: R. Meischke, "Het Sint Jacobsgasthuis te Schiedam", *Bulletin KNOB*, 59 (1960), kol. 21-46.
- <sup>63</sup> Zie over Giovanni Giudici: E. Wiersum, "De architect Jan Giudici 1746-1819", *Rotterdams Jaarboek* (1934), 29-41, J. Verheul, *De architect Jan Giudici 1746-1819, beschouwingen over enkele nog bestaande bouwwerken door Giudici ontworpen tijdens zijn verblijf van 1770 tot 1819 als architect te Rotterdam*, Rotterdam 1938. Over de activiteiten van Giudici in Schiedam: Meischke, 1960 (zie noot 2); Th. H. von der Dunk, 'De bouw van de beurs in Schiedam', *Scydam*, 24 (1998), 84-99.
- <sup>64</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaringen Giudici en Van den Bergh 1790). Deze processtukken zijn getranscribeerd in J.M.M. Jansen, *Zevenhonderd jaar Sint Jacobs-gasthuis te Schiedam*, Schiedam 1982, 59-73. Meischke citeert in zijn artikel over het Jacobsgasthuis (Meischke, 1960, zie noot 62), kol. 21-22, n 1) uit deze processtukken. Hij legt de uitspraak van burgemeester Doom over de 'monsterlijke' gebouwen van stadsarchitect Van Bol'es in de mond van Giudici. Dit is niet juist, het was de opzichter Van den Bergh die daarover een verklaring aflegde.
- <sup>65</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaringen Giudici en Van den Bergh 1790). Uit de verklaringen van Van den Bergh en Giudici blijkt dat Van Bol'es tijdens de bouw namens de regenten opdrachten aan de uitvoerders had gegeven. Rutger van Bol'es was de belangrijkste bouwkundig adviseur van de stad en ondanks de negatieve classificatie als architect-ontwerper stond hij binnen het stadsbestuur goed bekend. Het is aannemelijk dat de regenten van het gasthuis, dat voor de helft uit vroedschapsleden bestond, zich voor de afwikkeling van de bouw tot hem wendden.
- <sup>66</sup> De reconstructie van de rechtsgang wordt bemoeilijkt doordat de eis in conventie, de eis in reconventie en het verweer in conventie niet bewaard zijn gebleven. Het verweer in reconventie (GAS ORA 223 23 januari 1790) hint echter naar een conflict over het meerwerk en ook de bewaarde getuigenverhoren hebben vooral betrekking op de mate van conformiteit aan de bestekken.
- <sup>67</sup> GAS ORA 223 23 januari 1790.
- <sup>68</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaringen Giudici en Van den Bergh 1790).
- <sup>69</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaring Giudici) 1790 artikel 35.
- <sup>70</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaring Van den Bergh 1790) artikel 7, 8, 9, 10, 11.
- <sup>71</sup> GAS ORA 236 (getuigenverklaring Van den Bergh 1790).
- <sup>72</sup> GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 3.
- <sup>73</sup> GAH SA 1581-1795 Restant Enschede doos 34 II-1040 XI 211 ('antwoord en demonstratie op het berigt door Jacob Schut en Jan de Laurier'); GAS ORA 236 (getuigenverklaring Van den Bergh 1790) artikel 48.
- <sup>74</sup> GAD SA 1246-1795 1883a ('Plan om de fabricage van Delft', ca. 1784) artikel 8.
- <sup>75</sup> GAD SA 1246-1795 1880 (resoluties van het college van fabricage 1785-1794).