

rijkswaterstaat bibliotheek

directie flevoland

postbus 600
8200 AP Lelystad



bx
76817

NOTA VOOR DEN ZUIDERZEERAAD
BETREFFENDE DE UITVOERING
DER ZUIDERZEEWERKEN.

VERTROUWELIJK.

40



In de bij brief van 18 Juli 1923, L^a. F, afd. Wat. T, aan den Zuiderzeeraad toegezonden nota betreffende de krachtige uitvoering der Zuiderzeewerken werd aangeteekend, dat niet alleen zal zijn te overwegen op welke wijze geld kan worden verschaft, maar tevens op welke wijze de werken tot stand gebracht zouden kunnen worden.

Wat dit laatste punt betreft werd er op gewezen, dat de oplossing van de vraag, op welke wijze zij tot stand gebracht kunnen worden, van voorname beteekenis is, aangezien de werken, welke het eerst aan de orde zullen zijn, in omvang en kosten waterstaatswerken, als gewoonlijk worden uitgevoerd, verre achter zich laten en de financieele draagkracht van den gemiddelden Nederlandschen aannemer niet tot het uitvoeren van dergelijke werken reikt.

Nu inmiddels een tweetal wetsontwerpen met betrekking tot de financiering der Zuiderzeewerken zijn ingediend met het doel de uitvoering, in het bijzonder van de afsluiting en de indijking en droogmaking van het Wieringermeer, krachtig voort te zetten, zoodat — onvoorziene omstandigheden voorbehouden — binnen afzienbaren tijd tot eene versnelde werkwijze zal kunnen worden overgegaan, dient de wijze van uitvoering zelve nader onder de oogen te worden gezien.

Vooropstellende, dat dit bij uitstek nationale werk behoort te worden uitgevoerd door landgenooten, zal er, naar het voorkomt, moeten worden gestreefd naar het vinden van eene oplossing, waarbij:

- 1°. in het financieele belang van den Staat eene degelijke uitvoering zal worden verkregen voor de minste kosten;
- 2°. partij zal worden getrokken van het inzicht en de ervaring van bekwame Nederlandsche aannemers, die in het bijzonder op de uitvoering van machinaal groot grondverzet zijn ingericht;
- 3°. op de meest economische wijze zal worden geprofiteerd van het uitgebreide, hier te lande beschikbare, aannemersmaterieel, c.q. van aan te schaffen speciaal materieel;
- 4°. om technische redenen eene behoorlijke mate van soepelheid zal zijn verzekerd, opdat gedurende de uitvoering zoodanige wijzigingen in plannen en werkprogramma gebracht zal kunnen worden, als eventueel noodig mocht blijken, zonder dat daarvan financieele of administratieve bezwaren behoeven te worden gevreesd.

Mogelijke wijzen van uitvoering.

Met het oog op den omvang der werken, den tijdsduur, waarover de uitvoering zich zal uitstrekken en het risico, dat daaraan is verbonden, wil het voorkomen, dat de gewone aanbestedingsregelen hier bezwaarlijk toepassing zullen kunnen vinden.

Eigen beheer.

Uitvoering der werken in eigen beheer zou aan de directie der Zuiderzeewerken ongetwijfeld in ruime mate vrijheid van handelen verzekeren, doch het behoeft wel geen betoog, dat eene dergelijke werkwijze verschillende bezwaren ontmoet.

In het algemeen heeft eene uitvoering van werken, als waarvan hier sprake is, door ambtenaren het groote bezwaar, dat op een prikkel om op de voordeeligste wijze te werken, niet mag worden gerekend. De ambtenaar ontvangt zijn salaris en heeft evenmin nadeel van wellicht te duur werken, als voordeel van eene voordeelig geleide uitvoering. Maar men zit ook als ambtenaar vast aan allerlei voorschriften en is voorts huiverig risico te aanvaarden en ook veelal wel

Prof. G. J. Zwaring
augustus 1925

Bibliotheek, Z. Z. W.
Reg. No. <u>40</u>
Kast _____

verplicht den veiligsten weg te kiezen; het kostenbezwaar kan daarbij dan niet altijd overwegen.

Afgescheiden hiervan dient intusschen te worden bedacht, dat de administratie en de geldelijke verantwoording veel omvangrijker worden dan bij aanbesteding het geval pleegt te zijn. De vraag rijst dan ook, of in verband hiermede de directie van den dienst der Zuiderzeewerken niet belangrijk versterkt en op anderen voet ingericht zou dienen te worden. De vrees schijnt voorts gerechtigd, dat men als Rijksdienst — meer dan bij eenige andere werkwijze en overigens onnoodige — critische inmenging heeft te duchten van derden, zoowel ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van personeel en arbeiders, als wat betreft aanschaffing van vereischte materialen en werktuigen.

Verschaft de uitvoering van de werken in eigen beheer geen waarborg, dat wordt voldaan aan den gestelden eisch, dat eene degelijke uitvoering voor de minste kosten worde verkregen, zij voldoet evenmin aan de voorwaarde, dat de kennis en ervaring van de op dit gebied in aanmerking komende Nederlandsche aannemers wordt benut, terwijl voorts geen zekerheid bestaat, dat op de meest economische wijze zal worden geprofiteerd van het beschikbare aannemersmaterieel, waarvoor nu ten deele geen bestemming is te vinden en ook, zoolang de malaise op dit gebied zal voortduren, voorshands zoodanige bestemming niet zal zijn aan te wijzen. Te verwachten is eerder, dat veel nieuw materieel aangeschaft zou moeten worden, hetgeen — zooals voor de hand ligt — tot opvoering van kosten zou leiden.

Eene dergelijke wijze van uitvoering zou eerst dan in overweging genomen kunnen worden, indien zij, in vergelijking met andere methoden, ondanks de aangevoerde bezwaren, mocht blijken voor het Rijk ten slotte toch nog de meest aannemelijke oplossing te bieden.

Stelt men zich op het standpunt, dat in beginsel moet **Aanbesteding.** worden besloten tot aanbesteding der werken, dan mag de vraag worden gesteld, of zoodanige aanbesteding het geheele werk ineens zou dienen te omvatten, dan wel of het aanbeveling verdient over te gaan tot aanbesteding bij gedeelten.

Aanbesteding in eens van de gezamenlijke werken voor de afsluiting en droogmaking is, naar het voorkomt, niet aanbevelenswaardig met het oog op den zeer langen tijdsduur en de onzekerheid of de indijkings- en droogmakingswerken onmiddellijk op de afsluiting en op elkander zullen volgen.

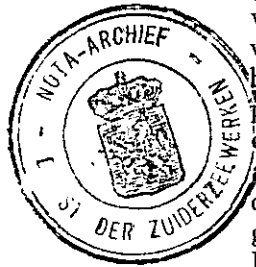
Aanbesteding van de afsluiting der Zuiderzee als een geheel, althans van den aanleg van den afsluitdijk tusschen Wieringen en de Friesche kust, al of niet met de daarin te bouwen sluizen, zou wellicht niet uitgesloten behoeven te zijn. Tegenover het voordeel, dat aan den aannemer ten aanzien van de wijze van uitvoering groote vrijheid zou kunnen worden gelaten, staat het bezwaar, dat een dergelijk werk uiteraard groot risico inhoudt, waarvoor bij inschrijving zeer zeker een belangrijke post in rekening gebracht zou worden. Blijven tegenvallers uit, dan is zulks extra winst voor den aannemer; valt de uitvoering sterk tegen, b.v. tengevolge van stormschade, verzakkingen en andere buitengewone omstandigheden, dan is de kans niet gering, dat de aannemer, aan de hand van de hem daartoe dienstig schijnende contractsbepalingen, de geleden schade geheel of grootendeels op het Rijk zal trachten te verhalen, terwijl het ook niet is uitgesloten, dat de aannemer bij ernstigen tegenslag het werk zou laten liggen, zoodat dit dan verder van Rijkswege voltooid zou moeten worden, met al den omslag en moeilijkheden van dien.

Voorts bestaat de mogelijkheid, dat men voor een werk als de afsluiting der Zuiderzee als een geheel is, bij aanbesteding — zoo al een aannemelijke gegadigden mocht zijn te vinden — ook nog zou moeten rekenen met aanbiedingen

Geen voldoende zorg zal hier
worden genomen om het verkeer
mijnszins!

van buitenlandsche ondernemers, die, als zij voldoende waarborgen zouden kunnen geven voor de behoorlijke voltooiing van het werk volgens de gestelde eischen, een zeer lastige concurrentie zouden veroorzaken en, wierd hun het werk gegund, het nationale karakter van het werk en de gelegenheid tot tewerkstelling van in hoofdzaak Nederlandsche werkkrachten verloren zouden doen gaan.

Aanbesteding van den aanleg van den afsluitdijk en van den bouw der sluizen achtereenvolgens bij gedeelten, in dien zin, dat de uitvoering van elk der deelen onder het bereik zou vallen van Nederlandsche aannemers, zou laatstgenoemde bezwaren ondervangen en ontmoet ook, wat betreft de eerst aan de beurt komende gedeelten — te weten de sluizen, het eiland op het Breezand, de grondbezinking in de sluitgaten en de eerst aan de orde zijnde dijkvakken — naar zich laat aanzien geen bezwaar, doch men komt dan te staan voor de uitvoering van het laatste en moeilijkste deel van het werk: de dichting van de sluitgaten. De kans is groot, dat men hiervoor een geschikten aannemer niet zal vinden, dan wel, dat slechts een of enkele inschrijvingen worden verkregen, waarin voor het risico dan een zeer hoog bedrag zal zijn uitgetrokken. Bovendien brengen dergelijke partieele aanbestedingen mede, dat de aannemer van het eerste werk, die voor de uitvoering geëigend materieel heeft aangeschaft en ten aanzien van de uitvoering ervaring heeft opgedaan, bij aanbesteding van een volgend werk op andere gegadigden een niet onbelangrijken voorsprong zal hebben. Het is dus niet uitgesloten, dat men aldus ten slotte praktisch op dien aannemer zal zijn aangewezen. Het is de vraag, of deze daarvan niet voordeel zal trachten te genieten, door zijn inschrijvingsprijs op te voeren tot een bedrag, dat slechts weinig zal blijven beneden de som, die berekend zou moeten worden door de overige aannemers, die zich voor het werk geheel nieuw zouden moeten inrichten.



De hiervoren besproken wijzen van uitvoering houden derhalve, zooals is aangetoond, alle min of meer ernstige bezwaren in en voldoen ook niet ten volle aan de eischen, die aan eene goede oplossing, naar het voorkomt, verbonden behooren te worden, zooals die in den aanvang zijn opgesomd.

**Consortium van
grootere aanne-
mers.**

Het vasthouden aan die eischen doet de gedachte opkomen aan eene regeling, volgens welke — wellicht het best in den vorm eener Naamlooze Vennootschap — een consortium van eenige groote aannemers ware te vormen, waaraan de uitvoering der werken in hun geheel zou zijn op te dragen in den vorm van een met het Rijk te sluiten contract.

Bij het naar voren brengen dezer gedachte, dringt zich uiteraard de vraag op, of op verwezenlijking van dit denkbeeld kan worden aangestuurd, zonder dat men weet, hoe bedoelde aannemers zelve tegenover deze aangelegenheid staan. Te dezen aanzien moge worden aangeteekend, dat van aannemerszijde reeds sinds eenigen tijd pogingen in het werk zijn gesteld om een zoodanig consortium te vormen, bereid en in staat om de bedoelde werken uit te voeren. Deze pogingen zijn zoover gevorderd, dat toezegging — in beginsel — van medewerking schijnt te zullen worden verkregen van verscheidene groepen, die tezamen over meer dan voldoende materieel voor de uitvoering beschikken, zoodat de plannen niet op gebrek aan medewerking van aannemerszijde zullen behoeven af te stuiten.

Het ligt voor de hand, dat de Staat bij het aangaan van eene dergelijke belangrijke ondershandsche overeenkomst, die wel zeer sterk om een basis van groot wederzijdsch vertrouwen vraagt, invloed behoort te hebben op de leiding der onderneming en dat ook het financieel belang van den Staat

daarbij behoorlijk moet worden behartigd. Uitgesloten toch dient te zijn, dat het consortium ongemotiveerd hooge winsten zou maken ten koste van 's Rijks schatkist. Daartegenover schijnt het slechts redelijk om, wanneer eenerzijds de kans op extra groote winst voor het consortium wordt afgesneden, anderzijds ook de slechte kansen zooveel mogelijk te beperken. De uitvoering der werken zou door de N. V. kunnen geschieden volgens door de directie der Zuiderzeewerken in overleg met de N. V. op te maken, door den Minister van Waterstaat goed te keuren, plannen, tegen betaling van een voor elk werk vooraf in gemeen overleg overeen te komen bedrag. Het zal geen betoog behoeven, dat er voor dient te worden gewaakt, dat de prikkel om zoo snel en zuinig mogelijk te werken niet zal verloren gaan.

Ten aanzien van eenige punten kan het volgende worden opgemerkt.

Naar het voorkomt, zal de gedachte regeling, die eene **Karakter der samenwerking.** zeer nauwe samenwerking tusschen de directie als Staatsorgaan en de leiding van het consortium vereischt, nochtans het karakter van aanneming niet moeten doen verloren gaan, zoodat in hoofdzaak de gebruikelijke scheiding tusschen directie eenerzijds en aannemer anderzijds dient te worden gehandhaafd.

De vraag mag worden gesteld, hoe in verband hiermede **Staatsinvloed.** de Staat zich den noodigen invloed op den gang van zaken zal wenschen te verzekeren.

Zulks zal, naar het voorkomt, kunnen geschieden:

- 1°. door deelneming van den Staat in het consortium;
- 2°. doordat de Staat, zelf buiten het consortium blijvend, aan het te sluiten contract den noodigen invloed zal kunnen ontleenen.

Deelneming van den Staat in het consortium heeft voor, dat alsdan meer directen invloed op de leiding kan worden uitgeoefend, doordat het waarschijnlijk is te achten, dat in den Raad van Commissarissen een commissaris door het Rijk zal kunnen worden benoemd. Zelfs zou het, naar het toeschijnt, geenszins uitgesloten behoeven te zijn, dat op de de keuze der directie mede invloed zou kunnen worden uitgeoefend. Aldus is er, naar het zich laat aanzien, niet alleen contrôle op den gang van zaken, maar kan daaraan tevens richting worden gegeven, terwijl uiteraard nauwkeurig inzicht kan worden verkregen in de geldelijke uitkomsten van het bedrijf. Het ligt voor de hand, dat men zich als deelhebber de noodige inlichtingen en de vereischte gegevens eenvoudiger kan verschaffen, dan wanneer men als buitenstaander aan zoodanige inlichtingen en gegevens behoefte mocht gevoelen.

Intusschen blijft er bij zoodanige deelneming plaats voor de vraag, of de noodig geoordeelde scheiding tusschen directie en aannemer aldus voldoende zal zijn gewaarborgd. Bedacht moge immers worden, dat de Staat, die partij zal zijn bij de te sluiten overeenkomst, tevens is de partij, met wie de overeenkomst wordt aangegaan. Naar wordt gemeend, behoeft echter voor het vervagen van die scheiding niet te worden gevreesd, wanneer althans van meet af aan voldoende scherp onderscheid wordt gemaakt tusschen de posities, waarin de Staat in de regelingen zal voorkomen, welke posities niet tegenover elkaar komen te staan, doch als elkaar wederzijds aanvullend moeten worden gezien.

In de Directie der Zuiderzeewerken zal dan de Staat optreden in dien zin, dat hij wordt gekend omtrent de wijze van uitvoering der werken, het te bezigen materieel, het huren van bestaand en het aanschaffen van nieuw materieel, den aankoop van bouwstoffen, enz., in het algemeen derhalve omtrent in hoofdzaak technische aangelegenheden, zij het dat daaronder zullen zijn te rangschikken die, welke een belangrijken invloed hebben op de geldelijke uitkomsten der

onderneming. Als deelgenoot in het consortium werkt de Staat rechtstreeks mede tot hetgeen van aannemerszijde wordt verricht en is hij als deelhebber op andere, in hoofdzaak financiële wijze, voor aller belangen werkzaam.

Voor het geval eene dergelijke verhouding niet juist geacht zou worden, zou er uiteraard niet anders overblijven, dan dat de Staat zich buiten het consortium houdt en zich van den noodigen invloed verzekert door desbetreffende bepalingen in de te sluiten overeenkomst. Ter verkrijging van een juist inzicht in de geldelijke uitkomsten der onderneming zou daarin den Staat het recht toegekend moeten worden desverlangd inzage te nemen van de boekhouding, met bevoegdheid die door een van Rijkswege aan te wijzen accountant te doen controleeren. Een en ander zou toch noodzakelijk zijn, wanneer de Staat bij de geldelijke uitkomsten van het bedrijf wordt betrokken.

Standpunt ten aanzien van de uitkomsten van het bedrijf.

Hiervóór is reeds opgemerkt, dat de kans op extra groote winsten voor het consortium uitgesloten moet worden, doch dat daartegenover dan ook de kwade kansen zooveel mogelijk zullen zijn te beperken. Ten einde zekerheid te geven, dat ten koste van 's Rijks schatkist geene ongemotiveerd hooge winsten gemaakt zullen worden, laat zich eene regeling denken, waardoor die winsten, zoodra zij een in de overeenkomst genomen billijk percentage zouden overschrijden, weder voor een goed deel in de schatkist zouden terugvloeien.

Bij den opzet dezer regeling, en evenzeer bij die, welke dient te worden getroffen ter beperking van eventueel kwade kansen, kan — naar het wil voorkomen — het al of niet deelnemen van den Staat in het consortium geheel buiten beschouwing worden gelaten. Het zal wel geen betoog behoeven, dat de Staat, eventueel deelnemend in het consortium, met de overige leden geheel op één lijn komt te staan. Oordeelt men dus het behalen van groote winsten onredelijk, dan dient eene regeling *het consortium* als geheel te omvatten, evenzeer als eene regeling ter beperking van het verlies *het consortium* als zoodanig zal moeten aangaan. Eene redeneering, welke er op zou neerkomen, dat de Staat bij deelneming in het consortium automatisch een gedeelte van bovenmatige winsten zou terugontvangen, is uit dien hoofde, naar het schijnt, niet wel aanvaardbaar, omdat zij het maken van zulke winsten in principe niet uitsluit. Zij geeft den Staat wel een evenredig deel van zulke winst, maar maakt het ontvangen van die winst door andere leden daarmee niet ongedaan. Ten aanzien van eventuele verliezen staat de zaak niet anders.

Vooropgezet moet dus worden, dat de te treffen regeling ten aanzien van winst en verlies immer gelden zal, afgescheiden van de vraag, of de Staat al of niet lid van het consortium zijn zal.

Ter verkrijging van een waarborg, dat van de zijde der deelnemende aannemers niet alleen goed, maar ook zoo zuinig mogelijk zal worden gewerkt, moet het wenschelijk worden geoordeeld te maken winst tot een redelijk percentage, waarvoor b. v. 5 % der aannemingssom ware te stellen, aan het consortium te laten. In de overeenkomst zou verder bepaald kunnen worden, dat b. v.

50 % van de winst tusschen	5 % en 10 %
60 % " " " "	10 % " 15 %
70 % " " " "	15 % " 20 %
80 % " " " "	20 % " 25 %
90 % " " " "	25 % " 30 %

en de volle winst, voor zooveel deze meer dan 30 % van de aannemingssom mocht blijken te bedragen, aan het Rijk ten goede zal komen.

Het beperken van kwade kansen zou uiteraard kunnen geschieden door aan het consortium een zeer matige

van 60 mil 7,5 mil

50
2.5
2
1.5
1
0.5
12.5%

minimum-bate, in den vorm van een kleine rente van het in de onderneming gestoken kapitaal, te garandeeren. Wanneer deze bate zoo matig blijven zou, dat men daarvoor bij voorkeur niet zou werken, kan men het standpunt verdedigen, dat alsdan een prikkel voor het consortium blijft bestaan. Intusschen is evenmin te ontkennen, dat — voor het geval het winstcijfer beneden het vastgelegde minimum zou blijven — de prikkel om het werk verder zoo zuinig mogelijk voort te zetten dreigt verloren te gaan. Deze mogelijkheid zal derhalve uitgesloten moeten worden. Men zal moeten trachten verliezen door inspanning van alle krachten te beperken en zoo mogelijk in te halen, hetgeen wellicht zal kunnen geschieden door in ieder geval een deel van het verlies voor het consortium te laten. Het zou tot een maximum van 3 % der aannemingssom geheel voor rekening van het consortium kunnen blijven, terwijl dan verder overeengekomen zou kunnen worden, dat b. v.

50 % van het verlies tusschen	3 % en 6 %	—
60 % " " " "	6 % " 9 %	
70 % " " " "	9 % " 12 %	
80 % " " " "	12 % " 15 %	
90 % " " " "	15 % " 18 %	

en het volle verlies, voor zooveel het meer dan 18 % der aannemingssom mocht blijken te bedragen, voor rekening van het Rijk zal worden genomen. Het ligt voor de hand, dat percentages, als hier genoemd, slechts bij wijze van voorbeeld kunnen worden vermeld, omdat hierover uiteraard — evenzeer als t. a. v. de gansche regeling — nadere onderhandelingen zullen moeten plaats hebben.

Met betrekking tot de berekening van de winst en het verlies laat zich de vraag stellen, of zulks zal moeten geschieden over de einduitkomst der onderneming, welke dan eerst na voltooiing van de werken, derhalve waarschijnlijk niet vóór 1934, zal kunnen worden vastgesteld, dan wel na oplevering van elk der onderdeelen. Dit laatste ligt vermoedelijk het meest voor de hand, doch zal intusschen nader bezien kunnen worden bij beschouwing van de wijze, waarop de werken aan het consortium zullen kunnen worden opgedragen.

Het schijnt gewenscht, het te vormen consortium te beperken tot de bekende groote aannemers hier te lande, in het bijzonder tot die van groote grond- en baggerwerken. Als zoodanig is te denken aan de *Hollandsche Maatschappij voor Aannemingen te Beverwijk (voorheen van Hattum en Blankevoort)*, de *Hollandsche Aanneming-Maatschappij te 's-Gravenhage*, waarvan deelgenoot zijn de *Maatschappij voorheen G. A. van Hattum* en de *Hollandsche Maatschappij tot het maken van werken in gewapend beton, te 's-Gravenhage*, en de heeren A. BOS PZN., te Dordrecht, en L. VOLKER AZN., te Sliedrecht.

Het laat zich aanzien, dat alleen bij eene dergelijke beperkte deelneming een vertrouwelijke samenwerking onderling en met de directie der Zuiderzeewerken zal zijn te verkrijgen en men er van verzekerd zal kunnen zijn, dat de directie van het consortium in bekwame en ervaren handen zal komen. Wanneer men de deelneming in het consortium zou willen openstellen voor alle aannemers hier te lande, die voldoende bewijzen van geschiktheid en soliditeit kunnen overleggen, dan zal de keuze der directie waarschijnlijk groote moeilijkheden opleveren en loopt men het gevaar, dat bij de leiding te zeer met bijzondere belangen der deelhebbers, die o. a. bij de verhuring van materieel en bij het gebruikmaken van speciale werktuigen en arbeidskrachten betrokken kunnen zijn, zou moeten worden rekening gehouden.

Het behoeft intusschen geen betoog, dat een dergelijke beperking op het bezwaar stuit, dat vele aannemers, die

3
1.5
1.2
0.9
0.6
0.3
7.5 %

405 60 mill 4.5 mill

gerekend hadden bij de uitvoering der Zuiderzeewerken werk te zullen vinden, zich deswege uitgesloten zullen achten en dat men den schijn van bevoorrechtiging van enkelen wekt. Wanneer men de beperking evenwel ter wille van een vlotten gang van zaken meent te moeten aanvaardden, dan is zulks niet te ontgaan; dit bezwaar kan echter ten deele worden ondervangen door niet alle werken aan het consortium op te dragen.

De in eene overeenkomst te betrekken werken.

Het zal derhalve gewenscht zijn de overeenkomst tot samenwerking voorshands niet uit te strekken tot alle werken voor de afsluiting en drooglegging, doch deze te beperken tot de werken, welke hiervoor in het bijzonder in aanmerking komen. Met het oog op de bij de Staten-Generaal ingediende wetsontwerpen, zou de samenwerking zich dan voorloopig kunnen bepalen tot den aanleg van den afsluitdijk tusschen Wieringen en de Friesche kust en de bedijking van het Wieringermeer (dijken Wieringen—Medemblik en langs het boezemmeer).

Uitgesloten van de samenwerking wordt dan het bouwen van de bij de droogmaking van het Wieringermeer te maken kunstwerken, evenals het aanleggen van kleinere grondwerken, zooals de dijksverhoogingen in Friesland en Noordholland, de werken van het afwaterings- en scheepvaartkanaal langs de Noordhollandsche kust, de aanleg van leidammen, enz. bij de sluizen en de grondwerken binnen de bedijking van het Wieringermeer. Wanneer men van de overeenkomst tot samenwerking aldus een aantal grootere en kleine werken zou uitsluiten en daarvoor het stelsel van openbare aanbesteding zou aanhouden, dan schijnt het, dat aan eventueele bezwaren van aannemers, die zich buitengesloten mochten achten, wordt tegemoet gekomen en stelt men ook voor dezen de gelegenheid open aan de uitvoering der Zuiderzeewerken deel te nemen. Een en ander neemt echter niet weg, dat de met het consortium aan te gane overeenkomst vrijheid zal moeten laten om haar, behalve op de bepaaldelijk te noemen groote grondwerken, met onderling goedvinden ook op andere werken toe te passen.

Bij de opsomming der hiervóór genoemde werken is van den bouw der sluizen van het IJsselmeer niet gerept. De vraag rijst, of ook de voltooiing dezer sluizen in de overeenkomst dient te worden betrokken, dan wel, dat hiervoor de gelegenheid tot mededinging van anderen zal behooren te worden opengesteld en, met het oog op besparing in de kosten, wellicht zelfs mededinging voor buitenlandsche ondernemingen, zou moeten worden bepleit, al zou dan ook het consortium in de gelegenheid gesteld moeten worden een aanbieding te doen.

Het lijdt echter twijfel, of eene dergelijke handelwijze aan het karakter der samenwerking niet te zeer afbreuk zou doen, dan dat zij aanbeveling zou moeten verdienen. Er is reeds op gewezen, dat het sluiten van eene overeenkomst, als waarvan hier sprake is, eene zeer groote mate van wederzijdsch vertrouwen eischt. Bij het sluiten der overeenkomst moet dit vertrouwen aanwezig worden geacht. Voorop mag derhalve worden gesteld, dat de aanbiedingen, door het consortium gedaan, den toets eener redelijke critiek kunnen doorstaan. Zulks kan trouwens voldoende blijken bij het overleg, hetwelk omtrent ieder werk zal plaats hebben met betrekking tot het te betalen bedrag. Maar ook, wanneer nader zou blijken, dat de aanbieding te hoog geweest is, dan redresseert zich zulks voor een voornaam deel, omdat immers de voorgenomen regeling met betrekking tot winst en verlies wordt getroffen als waarborg, dat niet ten koste van 's Rijks schatkist groote winsten zullen worden gemaakt.

Afgescheiden hiervan is het de vraag, waarom men voor den bouw der sluizen met het oog op de kosten wel

concurrentie gerechtvaardigd zou achten, zelfs wellicht van buitenlandsche ondernemingen, terwijl men die concurrentie, blijkens de gedachte regeling, niet zou scheppen ten aanzien van andere werken, met de uitvoering waarvan belangrijke bedragen zullen zijn gemoeid. Wanneer men dan ook den bouw der sluizen zou wenschen te houden buiten de met het consortium aan te gane overeenkomst, dan schijnt het toe, dat eene zoodanige handelwijze — gevolg van het feitelijk hinken op twee gedachten — ten opzichte van de gansche regeling niet ten onrechte als eene willekeurige aangemerkt zou kunnen worden. Het is uiteraard thans niet uit te maken, of de leden van het te vormen consortium bereid zouden zijn tot deelneming, indien hun mocht blijken van het voornemen om een dergelijk belangrijk onderdeel buiten de overeenkomst te houden.

Mocht bij het terzake te plegen overleg, dat tot eene overeenkomst zal moeten leiden, van de zijde der betrokkenen bepaaldelijk worden vastgehouden aan den eisch, dat ook het bouwen der kunstwerken of althans van een deel daarvan, in het bijzonder van de sluizen in den afsluitdijk, in de overeenkomst zal worden begrepen, dan schijnt het, dat zij daarmede geen onredelijken eisch zouden stellen en dat de Staat zich daartegen niet zou behoeven te verzetten.

De verhouding tusschen de Directie der Zuiderzeewerken en het consortium zou wellicht als volgt geregeld kunnen worden.

Verhouding van de Directie der Zuiderzeewerken tot het consortium.

Voor de uitvoering der in de met het consortium te sluiten overeenkomst op te sommen werken wordt door de Directie der Zuiderzeewerken in overleg met de Directie van het consortium een algemeen werkplan opgemaakt. Van de verschillende onderdeelen van dit plan, welke achtereenvolgens tot uitvoering zullen moeten komen, worden door de Directie der Zuiderzeewerken in den gebruikelijken vorm een bestek met begrooting samengesteld, waarna het bestek aan de Directie van het consortium wordt voorgelegd, ten einde een aanbod voor de uitvoering te doen. Voor het geval de aanbidding eenigszins belangrijk mocht afwijken van de begrooting der Directie van de Zuiderzeewerken, zouden de oorzaken daarvan in gemeen overleg opgespoord kunnen worden en zou er naar moeten worden gestreefd deze, eventueel door wijziging van de besteksbepalingen, weg te nemen. Het bedrag der aannemingssom zou alsdan gezamenlijk vastgesteld en met het bestek aan de goedkeuring van den Minister van Waterstaat onderworpen moeten worden. Naar het voorkomt, moet aan de vaststelling van een eindbedrag de voorkeur gegeven worden boven het vaststellen van eenheidsprijzen als basis voor verrekening.

Zou omtrent de vaststelling van het eindbedrag overeenstemming niet bereikt kunnen worden, dan ware het wellicht het best de uitvoering aanvankelijk te doen geschieden tegen den door het consortium bedongen prijs, onder voorbehoud, dat het eindbedrag zal worden verminderd, indien uit de rekening van de uitvoering t. z. t. blijken mocht, dat de inzichten van de Directie der Zuiderzeewerken juist zijn geweest. Daartegenover zou de aannemingssom, bij zich voordoende tegenvallers ten gevolge van niet voorziene omstandigheden, bij gemeen overleg verhoogd behooren te worden.

De rekening van elk op deze wijze uitgevoerd werk ware na beëindiging daarvan op te maken en aan contrôle van Rijkswegge te onderwerpen, waarna afrekening van winst en verlies zou moeten plaats hebben op de op blz. 5 en 6 geschetste wijze.

Het voor den gedachten opzet benoodigde kapitaal zal uiteraard door de deelnemers in het consortium bijgebracht moeten worden, hetgeen intusschen niet zal ge-

Kapitaal.

schieden door inbreng van aannemersmaterieel, vaartuigen of dergelijke. De bedoeling toch is grootendeels te werken met materieel der leden, waarvoor dan huur zal worden betaald, terwijl slechts tot aanschaffing van nieuw materieel zal worden overgegaan, wanneer benodigd materieel op andere wijze niet kan worden verkregen. Ook kosten van herstellingen, verzekering, enz. zullen door het consortium zijn te dragen. Aangezien termijnbetalingen regelmatig zullen binnenkomen, zal het kapitaal vermoedelijk niet zeer groot behoeven te zijn.

Gebruik van materieel.



Het valt niet te ontkennen, dat in de wijze, waarop het beschikbare materieel door het consortium zal worden gehuurd en hersteld, zoomede in de wijze van afschrijving en verkoop van nieuw aangeschaft materieel een bron van geschillen en een gevaar voor minder goede praktijken kan zijn gelegen. Ook hier geldt het dus een zaak van vertrouwen. Intusschen mag de vraag worden gesteld, of — zoo noodig — niet voldoende tegenwicht wordt geboden, door den Regeeringsinvloed t. a. v. de benoeming der Directie. Wellicht ook kan de Directie der Zuiderzeewerken worden gekend in de aanschaffing, verhuring, herstelling, verkoop, enz. van het vereischte materieel en kan zij, zoo noodig, een recht van veto uitoefenen. Het beding zou alsdan, naar het voorkomt, gemaakt dienen te worden, dat handelingen, als hierbedoeld, zullen zijn onderworpen aan de goedkeuring van den Directeur-Generaal der Zuiderzeewerken.

Ter voldoening aan den eisch, dat op de meest economische wijze zal worden geprofitteerd van het uitgebreide, hier te lande beschikbare, aannemersmaterieel is gedacht aan eene regeling, waarbij de Directie van het consortium in overleg met Commissarissen, dan wel eerstgenoemde in overleg met bedoelde Commissarissen en onder voorbehoud van goedkeuring van den Directeur-Generaal der Zuiderzeewerken, aan de leden van het consortium die onder hunne berusting zijnde werktuigen zullen aanwijzen, welke geacht kunnen worden bij voorkeur voor de uitvoering der Zuiderzeewerken geschikt te zijn. Voor deze aanwijzing zal de toestemming der eigenaren uiteraard vereischt zijn. Deze werktuigen zullen dan geacht kunnen worden ten behoeve van de Zuiderzeewerken te zijn verbonden, zoodat het consortium ze te allen tijde in gebruik zal kunnen nemen, wanneer althans die ingebruikneming tijdig, b. v. een jaar te voren, aan den eigenaar zal zijn aangekondigd. In uitzonderingsgevallen zal dan vrijheid moeten bestaan om tot aanschaffing van nieuw materieel over te gaan.

Bij de aanwijzing zou in de eerste plaats zijn te letten op de geschiktheid van het materieel voor het doel en zou, bij gelijkwaardigheid, rekening gehouden kunnen worden met de wenschen der eigenaren, terwijl getracht zou kunnen worden van elk der leden materieel aan te wijzen in evenredigheid met de deelneming. Voor elk aangewezen werktuig zou eene waarde vastgesteld kunnen worden, hetzij in onderling overleg, hetzij door onpartijdige deskundigen, welke waarde dan als verhoudingscijfer voor de te verleenende vergoeding (huur) geldt.

Bij het opmaken der begrootingen, waarop de aanneemsommen zullen berusten, dient dan een bedrag te worden uitgetrokken voor het gebruik van het voor de uit te voeren werken noodige materieel. Eenerzijds kan hierbij als richtsnoer dienen de prijs, die men zou moeten betalen om dit materieel te huren, daarbij rekening houdende met het voordeel, gelegen in de vrije keuze uit het meest geschikte materieel, anderzijds het bedrag, hetwelk in rekening gebracht zou moeten worden, wanneer men de vereischte werktuigen speciaal zou laten bouwen, rente van geld, afschrijving, enz. uiteraard in aanmerking nemend. Het ligt voor de hand, dat voor het gezamenlijk bedrag der huur

*Dat had er niet
in moeten staan*

geen hooger cijfer zal zijn in rekening te brengen dan voor de gegeven omstandigheden als normaal kan worden aangemerkt. Eene regeling van de verdeling der huur over het aangewezen materieel, derhalve over de werkelijk in gebruik genomen en de slechts ter beschikking gehouden werktuigen, kan — naar het voorkomt — aan de deelnemende aannemers onderling worden overgelaten. Naar te verwachten is, zal een dergelijke regeling veel minder moeilijkheden medebrengen, wanneer de deelneming in het consortium beperkt blijft tot de groote aannemers dan het geval zijn zou, wanneer ook een groot aantal kleine aannemers tot het consortium zou worden toegelaten.

Wanneer men zich het consortium denkt als naamlooze vennootschap, waarin uitsluitend de grootere aannemers en eventueel ook de Staat zullen deelnemen, dan lijkt het aangewezen, dat elk der deelnemers een lid zal benoemen in een college van Commissarissen, welke aanwijzing b. v. voor vijf jaren zou kunnen gelden. Jaarijks zal één der commissarissen moeten aftreden, die dan echter terstond weder herkiesbaar kan zijn. Voor de eerste maal zal de Raad van Commissarissen derhalve moeten worden samengesteld uit leden, die onderscheidenlijk één, twee, drie, vier en vijf jaar zitting zullen hebben. Neemt de Staat deel in het consortium, dan zal hij uiteraard in den Raad van Commissarissen vertegenwoordigd dienen te zijn.

Beheer van het consortium.

De dagelijksche leiding der zaken zal opgedragen dienen te worden aan een Directie. Bij deelneming van den Staat ware het wellicht wenschelijk te bepalen, dat de Directie zal bestaan uit een President en ten minste één Directeur, terwijl de President alsdan door de Kroon benoemd zou moeten worden. De Directeur(en) zou(den) verder kunnen worden benoemd door de algemeene vergadering, eventueel onder goedkeuring van den Minister van Waterstaat.

Voor het geval de Staat buiten het consortium zou blijven is het belang bij een goed beheer van het consortium daarom nog niet minder groot, maar zal de zeggenschap daaromtrent uiteraard in hoofdzaak dienen te berusten bij de deelnemende aannemers, al zal ook dan de Minister van Waterstaat — naar het voorkomt — zijne goedkeuring aan de benoeming der Directie hebben te hechten. De vraag mag worden gesteld, of in dat geval niet de eisch gesteld zou moeten worden, dat — bij meerhoofdige Directie — althans één der Directeuren door de Kroon dient te worden benoemd, terwijl het in het algemeen van belang schijnt de benoeming te doen geschieden voor een bepaald tijdvak van b. v. vier of vijf jaar. Benoeming van een Directeur door de Kroon schijnt van belang, omdat bij benoeming der Directie uitsluitend door de aannemers de leiding wel in handen zal komen van één of enkele dier aannemers of directeuren der deelnemende maatschappijen. Hierin ligt het gevaar besloten, dat het inzicht van deze enkelen in de wijze van uitvoering van overwegenden invloed kan worden en de afwijkende inzichten van andere deelnemers niet tot hun recht zullen komen, waardoor het voordeel, dat n.l. van de kennis en ervaring van allen geprofiteerd zal worden, feitelijk verloren zou gaan. Om dit zooveel mogelijk te voorkomen, verdient het aanbeveling, dat althans bij belangrijke beslissingen ook van de afwijkende meeningen en voorstellen wordt kennis gekregen, hetgeen mogelijk zou worden, wanneer althans één der Directeuren door zijne aanwijzing van Rijkswegen in nauwer contact zou komen te staan tot de Directie der Zuiderzeewerken.

Voor het geval men een dergelijke aanwijzing van één der Directeuren door de Kroon niet zou willen aanvaarden, zou men — ter ondervanging van het genoemde bezwaar — als voorwaarde kunnen stellen, dat de Directie niet zal worden gevormd uit de deelhebbers in het consortium.

Beëindiging der samenwerking.

De mogelijkheid blijft uiteraard denkbaar, dat zich in de practijk bezwaren zouden voordoen, ook zonder dat een der partijen tegen geest of letter van het contract zou zondigen, en waardoor het voor den Staat gewenscht zou kunnen zijn de overeenkomst tusschentijds te doen beëindigen.

Met het oog hierop komt het wel wenschelijk voor om voor den Staat de bevoegdheid te reserveeren de overeenkomst te allen tijde op te zeggen, met overneming van de reeds gemaakte en nog niet afgerekende werken en van het voor rekening der Vennootschap aangeschafte materieel, enz., een en ander in den vorm eener naastingsformule.

Daarnaast rijst de vraag, of niet tevens in de overeenkomst eene bepaling zal behooren te worden opgenomen omtrent scheidsrechterlijke uitspraak bij voorkomende geschillen. Zulks schijnt wel gewenscht, aangezien anders bij eventueel rijzend, ernstig verschil van gevoelen geen andere uitweg bestaat dan rechterlijke uitspraak of ontbinding der overeenkomst.

