

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

14 juni 2007

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de baggerwerken

R E K E N H O F

Baggerwerken

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juni 2007



REKENHOF

Baggerwerken

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 12 juni 2007

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	4
Samenvatting	5
1 Inleiding.....	8
1.1 Baggerwerken in Vlaanderen.....	8
1.2 Voorwerp van de audit	8
1.3 Onderzoeksvragen en methodiek	9
2 Organisatie van de baggerwerken	11
2.1 Vroegere structuur	11
2.2 Huidige beheerstructuur voor maritieme toegangswegen	11
2.3 Afbakening maritieme toegang volgens het havendecreet	12
2.4 Marinvest	13
2.5 Nieuwe beheerstructuur voor binnenvaartwegen	13
2.6 Conclusie	14
3 Kostprijs van baggerwerken en aanverwante opdrachten	15
3.1 Kosten van maritieme baggerwerken	15
3.2 Kosten van baggerwerken in de bevaarbare waterwegen	16
3.3 Budgettaire aanrekening	18
3.4 Beheers- en beleidsinformatie	18
3.5 Conclusie	19
4 Noodzakelijke diepgang vaarwegen	20
4.1 Geplande verruiming van de maritieme toegangswegen.....	20
4.2 Diepgangbeperkingen in de binnenwateren	21
4.3 Conclusie	21
5 Risicoanalyse bij de organisatie van baggerwerken	22
5.1 Systeem van risicobeheer.....	22
5.2 Risicoanalyses voor de maritieme toegang	22
5.3 Risicoanalyse voor de binnenvaartwegen	23
5.4 Conclusie	24
6 Preventiebeleid	25
6.1 Beperking van de sedimentatie in de maritieme toegang	25
6.2 Sedimentatie in de binnenwateren.....	27
6.3 Conclusie	28
7 Stort- en verwerkingscapaciteit.....	29
7.1 Terugstorting van specie in de maritieme toegang	29
7.2 Bergen en verwerken van specie uit de binnenvaartwegen	29
7.2.1 Sectoraal uitvoeringsplan voor bagger- en ruimingsspecie	29
7.2.2 Actueel gebruikte bergingsmethodes	32
7.3 Conclusie	33
8 Verwijderen van wrakken en obstakels.....	35
8.1 Verwijderen van obstakels in de maritieme toegang	35
8.2 Obstakels in de binnenvaartwegen.....	36
8.3 Conclusie	36

9	Mededinging	37
9.1	Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen	37
9.1.1	Aanbestedingswijze.....	37
9.1.2	Verlenging van de baggercontracten	37
9.1.3	Looptijd van de contracten	38
9.1.4	Werken buiten concurrentie	39
9.2	Gunning van baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren	41
9.3	Conclusie	42
10	Contractmanagement	44
10.1	Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen	44
10.1.1	Vergunning voor de verdere verdieping Westerschelde ..	44
10.1.2	Buiten mededinging tot stand gekomen prijzen	44
10.1.3	Geen kortingclausule in de nieuwe baggercontracten	45
10.1.4	Korting voor een meerwerk	45
10.1.5	Geen nacalculatiemogelijkheid in nieuwe baggercontracten ..	46
10.1.6	Niet-naleving van de resolutie van 10 juli 1996 voor contracten buiten mededinging.....	47
10.2	Baggercontracten voor de binnenvaart.....	47
10.3	Verwijlinteressen.....	49
10.4	Conclusie	51
11	Meting en toezicht.....	52
11.1	Metingen en toezicht bij de maritieme baggerwerken.....	52
11.1.1	Uitbesteding van metingen.....	52
11.1.2	Organisatie van het toezicht.....	52
11.2	Toezicht op baggerwerken in de binnenvaartwegen	55
11.3	Controleplan.....	55
11.4	Conclusie	56
12	Algemene conclusies	58
13	Aanbevelingen	60
14	Reactie van de minister	61
	Bijlage 1: Onderzochte baggeropdrachten	63
	Bijlage 2: Bijaktes/dienstbevelen contract 1984 Noordzee/Kust.....	65
	Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken ..	67

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof onderzocht de kostprijs en het beheer van de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren.

Het stelde vast dat de baggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de binnenwateren jaarlijks respectievelijk ongeveer 115 miljoen EUR en 15 miljoen EUR kosten. Ondanks dit budgettair belang kunnen de financiële systemen van de Vlaamse overheid geen analytisch beeld geven van de kostprijs van de verschillende baggerwerken.

De in de beleidsverklaringen vooropgestelde toegankelijkheid van de vaarwegen wordt vooralsnog niet volledig gegarandeerd. De aanslibbing van de binnenwateren leidde al tot tijdelijke diepgangbeperkingen.

De Vlaamse overheid heeft recent een aanzet gegeven tot het analyseren van risico's inzake baggerwerken. Ze bereidde echter tot nog toe de baggerwerken niet altijd optimaal voor. Zo trof ze nog te weinig maatregelen tegen de aanslibbing in de bevaarbare binnenwateren of om de baggerachterstand in die binnenwateren in te halen. Ten slotte kon de Vlaamse overheid tot op heden niet zorgen voor een optimaal toezicht op de uitvoering van de baggerwerken.

Wel heeft de Vlaamse overheid vandaag meer garanties op marktconforme baggerprijzen dan in de voorbije decennia, toen de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangen volledig buiten de mededinging tot stand kwamen. Ook nu gunt de overheid echter nog belangrijke werken buiten mededinging, zonder voldoende met de aannemers over de prijzen te onderhandelen. Bovendien zijn de looptijden van de contracten nog altijd langer dan in het buitenland en bevatten ze niet altijd clausules die bij belangrijke meerwerken prijscorrecties mogelijk maken.

Samenvatting

In 2006 heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd naar de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren. Het wilde nagaan welke risico's aan de organisatie van de baggerwerken zijn verbonden en wat de kostprijs van deze baggerwerken is.

Het havendecreet van 1999 heeft onder andere de kostenverdeling inzake de baggerwerken in de Vlaamse zeehavens geregeld. De decretaal beoogde regeling werd echter vertraagd toegepast. Het Vlaams Gewest heeft een aantal baggerwerken in de commerciële ligplaatsen tijdelijk gefinancierd in de plaats van de havenbedrijven. Ook was de controle van het Vlaams Gewest op de baggerwerken die het Antwerpse havenbedrijf in eigen beheer uitvoert, in het verleden ontoereikend.

De kostprijs van de baggerwerken in de maritieme toegangswegen bedroeg de laatste jaren jaarlijks gemiddeld ongeveer 115 miljoen EUR (inclusief btw). Dat bedrag vertegenwoordigt ongeveer 40% van het budget dat de Vlaamse overheid jaarlijks aan haveninfrastructuur en maritieme toegang spendeert. Voor de baggerwerken in de bevaarbare waterwegen geeft de Vlaamse overheid de jongste jaren gemiddeld 15 miljoen EUR uit, ruim 10% van het jaarlijks budget voor het onderhoud en de modernisering van de Vlaamse binnenvaartwegen. De financiële systemen van de aanbestedende overheden staan tot op heden nog niet toe een nauwkeurige, analytische kostprijs van de baggerwerken samen te stellen. De Vlaamse minister van Openbare Werken heeft de verruiming van de maritieme toegangswegen en het wegwerken van de historische baggerachterstand in de waterwegen als beleidsdoelstellingen vooropgesteld. Dat vereist in elk geval een drastische toename van het budget.

De historische baggerachterstand in de binnenvaartwegen is vooral ontstaan door de strengere milieureglementering en een tekort aan financiële middelen. Deze achterstand heeft al tot enkele tijdelijke diepgangbeperkingen geleid. Een sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingspecie heeft voor de toekomst een aantal samenhangende actiepunten aangereikt om tegen 2036 de historische achterstand weg te werken. Het is erop gericht de hoeveelheid baggerspecie te verminderen door stimulering van preventie en hergebruik middels resultaatgerichte acties. Het plan dat voor de bevaarbare waterwegen een veelvoud van het huidige budget zal vergen, is nog niet definitief goedgekeurd.

In de Vlaamse overheid is het gebruik van risicoanalyse als beheersinstrument nog in ontwikkeling. Pas recent is er een aanzet gegeven voor een systeem van risicobeheer voor grote infrastructuurprojecten, in toepassing van het decreet van 8 november 2002. Voor het project *Verruiming vaargeul Westerschelde* heeft het Vlaams Gewest in samenwerking met Nederland voor het eerst een risicoanalyse opgemaakt. Ook een algemene analyse op planniveau over het omgaan met baggerspecie is in opmaak.

De Vlaamse overheid gebruikt de schaars beschikbare baggerstortplaatsen niet altijd efficiënt. Zo heeft het agentschap Waterwegen en Zeekanaal eind 2005 een huurovereenkomst voor 15 jaar gesloten voor een depot waarvoor het al vanaf september 2006 moet betalen, hoewel pas eind 2007 een vergunning beschikbaar zou zijn voor het storten van vervuilde specie. Tot dan kan enkel zuivere specie worden geborgen.

Door studies, proefprojecten en de aanwending van een flexibele stortstrategie poogt het Vlaams Gewest de aanvoer van sediment en zand in de maritieme toegangswegen te beperken. Ook overweegt het de bouw van een Current Deflecting Wall in de Beneden-Zeeschelde om de sedimenttoevoer in het Deurganckdok te beperken. De studies om de sedimenttoevoer te analyseren kostten reeds 4,5 miljoen EUR.

Het Vlaams Gewest gunde de baggeropdrachten voor de binnenwateren meestal na ruime mededinging, wat een voordelig effect had op de prijzen. Het gunde de financieel belangrijke baggerwerken in de maritieme toegangswegen tot voor kort echter buiten elke mededinging om. Zo vonden alle baggerwerken in de Noordzee van 1984 tot 2005 plaats op grond van een onderhandse overeenkomst. Dat betekende het 21 jaar lang buiten mededinging toewijzen van enkele tientallen miljoenen EUR onderhoudsbaggerwerken per jaar. Daarenboven droeg het gewest ongeveer 221,3 miljoen EUR bijkomende werken op in het kader van hetzelfde contract. Sinds 1998 (Westerschelde) en 2005 (Noordzee) koos de overheid voor de procedure van de beperkte offerteaanvraag. Omdat het de gunningsprocedures voor de maritieme baggerwerken niet tijdig kon afronden, verlengde het Vlaams Gewest de oude overeenkomsten soms meermaals zonder rechtsgeldige grondslag. Het heeft overigens het nieuwe Noordzee-baggercontract al buiten elke mededinging uitgebreid met financieel belangrijke meerwerken.

In vergelijking met gelijkaardige contracten in het buitenland, die een maximale looptijd hebben van drie à vier jaar, zijn de looptijden van de recent gegunde baggeropdrachten voor de maritieme toegang vrij lang (tot zeven jaar). Zo belemmeren ze een regelmatige aftoetsing aan de marktsituatie en een optimalisering van de contractvoorwaarden.

De vroegere maritieme baggercontracten kenden belangrijke kortingen toe voor grote baggervolumes. Het Rekenhof berekende dat die kortingen in het Westerschelde-contract van 1998 van 1999 tot 2006 14,4 miljoen EUR besparingen opleverden. Voor het Noordzeecontract van 1984 bedroegen de besparingen in de periode 2000-2005 ongeveer 14,7 miljoen EUR. De nieuwe maritieme baggercontracten proberen op een andere manier, zonder kortingclausules, de kostprijs te beheersen. De nieuwe opdrachten voor de maritieme baggerwerken bevatten evenmin nog mogelijkheden tot nacalculatie, in tegenstelling tot de vroegere contracten. Daarmee heeft de Vlaamse overheid nuttige en voordelige instrumenten van kostprijsbeheersing terzijde geschoven.

De Vlaamse overheid betaalt gepresteerde werken soms nog altijd laat-tijdig. Bij twee aannemingen van baggerwerken genereerde de administratieve slentergang ruim 0,4 miljoen EUR verwijlinteresten. Vooral de

hoge interestvoet voor laattijdige betalingen (10% voor het tweede semester 2006) deed de interestkosten oplopen.

Voor de controle op de betalingen is de meting van de gebaggerde hoeveelheden in de maritieme toegangswegen zeer belangrijk. Deze meting evolueerde van een manueel systeem naar een gemengd manueel en geautomatiseerd systeem. Het geautomatiseerde meetsysteem voor de Schelde hield nog veel risico's in. Toch bouwde de overheid het aantal toezichters voor de manuele controle daar al het sterkst af. Het prijsvormingsmechanisme en de contractvoorwaarden zijn nog niet altijd afgestemd op de beschikbare controlemiddelen. Volgens de administratie is het bestaande manuele toezicht niet efficiënt en poogt ze het toezicht verder te moderniseren.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de voorbereiding en de organisatie van baggerwerken op een aantal punten voor verbetering vatbaar zijn. Vooral de beperkte bergingscapaciteit voor baggerspecie vormt een grote bedreiging voor voldoende diepgang in de binnenvaartwegen.

De Vlaamse minister van Openbare Werken is in zijn reactie van 10 april 2007 niet ingegaan op de algemene conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof, maar beloofde in zijn commentaar bij enkele deelconclusies in de toekomst rekening te zullen houden met bepaalde suggesties van het Rekenhof. Op de problematiek van de specieverwerking en de baggerachterstand in de binnenvaartwegen heeft hij niet gereageerd.

1 Inleiding

1.1 Baggerwerken in Vlaanderen

De Vlaamse Regering streeft ernaar een deel van het vrachtvervoer over de weg te verschuiven naar transport per spoor of over water. Voor een optimaal transport over water, moeten de vaarwegen voldoende diepgang hebben. Regelmatige baggerwerken moeten die diepgang op peil houden. In de beleidsnota 2004-2009 heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken⁽¹⁾ gewezen op het belang van baggerwerken voor de mobiliteit in zowel maritieme toegangen als op binnenvaartwegen.

De maritieme toegangswegen tot de havens van Antwerpen, Gent, Oostende en Zeebrugge zijn belangrijk voor de Vlaamse economie. Deze havens kunnen hun functie maar invullen mits een verzekerde goede maritieme bereikbaarheid. De natuurlijke sedimentatie in de maritieme toegangswegen maken baggerwerken onontbeerlijk om grote zeeschepen te kunnen ontvangen. Op 21 december 2005 sloten de Vlaamse minister van Openbare Werken en de Nederlandse staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een verdrag voor de verdere verdieping van de Westerschelde, dat ook belangrijke bijkomende verdiepingsbaggerwerken omvat. Nadien zullen bovendien bijkomende onderhoudsbaggerwerken de verdieping op peil moeten houden.

De binnenvaart heeft nog een aanzienlijke reservecapaciteit en kan bijdragen tot een oplossing voor het verkeersinfarct op de wegen. Wel vormt de beperking van de diepgang op verscheidene binnenwaterwegen een bedreiging voor een rendabele exploitatie. Een versterkte sedimentaanvoer naar de waterwegen heeft deze beperking veroorzaakt. De uitbaggering kampt met bergings- en behandelingsproblemen van het gebaggerde sediment, dat vaak verontreinigd is.

1.2 Voorwerp van de audit

Het onderzoek had betrekking op de baggerwerken in de maritieme vaarpassen en bevaarbare binnenwaterwegen die ten laste vallen van het Vlaams Gewest of van de agentschappen en entiteiten die eronder ressorteren. Het betrof zowel verdieping- als onderhoudsbaggerwerken. Aanlegbaggerwerken voor de creatie van nieuwe dokken of vaarwegen (zoals het Deurganckdok) kwamen niet aan bod. Baggerwerken ten laste van lagere overheden of baggerwerken in onbevaarbare waterlopen (zelfs als ze ten laste zijn van de Vlaamse overheid) vielen eveneens buiten het bestek van het onderzoek.

¹ Stuk 130 (2004-2005) – nr.1 van 19 november 2004

1.3 Onderzoeksvragen en methodiek

Het Rekenhof ging na op welke wijze het Vlaams Gewest de baggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren organiseerde en wat de kosten van deze baggerwerken waren. Het wilde immers een beeld geven van de kosten en belangrijke risico's, en aanbevelingen formuleren voor toekomstige baggerwerken.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidde: organiseert de Vlaamse overheid de baggerwerken in de maritieme toegang en de bevaarbare binnenwateren op rechtmatige wijze en neemt ze daarbij doelmatigheidsvoorwaarden in acht om de scheepvaartfunctie te kunnen waarborgen? Daarbij zocht het Rekenhof een antwoord op volgende onderzoeksvragen:

1. Welke baggerwerken zijn ten laste van de diverse entiteiten van de Vlaamse overheid en wat is de kostprijs van deze baggerwerken?
2. Garandeert het Vlaams Gewest de vereiste toegankelijkheid van de vaarwegen zoals aangegeven in de beleidsverklaringen van de bevoegde minister?
3. Bereidt de Vlaamse overheid de baggerwerken optimaal voor en beheerst zij de belangrijkste risico's?
4. Zorgt de Vlaamse overheid voor een correcte (controle op de) uitvoering van de baggerwerken?
5. Geeft de begroting de kosten van de baggerwerken correct en volledig weer?

Het normenkader voor het onderzoek bestond hoofdzakelijk uit verdragen, scheepvaartreglementeringen, het havendecreet, beleidsplannen en -verklaringen, vergunningen, regelgeving inzake overheidsopdrachten, rijkscomptabiliteit, risicomanagement, interne controlenormen en principes van behoorlijk bestuur.

Aan de hand van beschikbare studies, rapporten, regelgeving en interviews analyseerde het Rekenhof de recente aanpak en actuele situatie in de betrokken overheidsdiensten. Verder onderzocht het de rechtmatige uitvoering van de nog lopende of recent beëindigde baggercontracten.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 28 maart 2006 aan. Het legde de onderzoeksresultaten op 5 december 2006 voor aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken en aan het agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Met hun reactie²) is rekening gehouden in het ontwerpverslag, dat op 6 maart 2007 aan de Vlaamse minister van Openbare Werken is voorgelegd. Op 10 april 2007 heeft de minister gereageerd op het ontwerpverslag. Zijn antwoord is integraal opgenomen in bijlage 3 bij dit verslag.

² Brief van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal van 16 januari 2007 en brief van het departement Mobiliteit en Openbare Werken van 9 februari 2007.

De hoofdstukken 2 en 3 van dit verslag gaan nader in op de bevoegdheidsverdeling, de kostprijs van de baggerwerken en de budgettaire transparantie. Hoofdstuk 4 handelt over de vereiste diepgang van de vaarwegen. Hoofdstuk 5 richt zich op het gebruik van risicoanalyse bij de voorbereiding van baggeropdrachten. De hoofdstukken 6 tot 10 analyseren een aantal belangrijke risico's bij de voorbereiding van baggerwerken. Hoofdstuk 11 behandelt enkele cruciale aandachtspunten in de uitvoeringsfase. De hoofdstukken 12 en 13 bevatten de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van het Rekenhof. Hoofdstuk 14 ten slotte vat de reactie van de minister samen.

2 Organisatie van de baggerwerken

Onder meer als gevolg van de inwerkingtreding van het havendecreet van 2 maart 1999⁽³⁾ en de reorganisatie van de Vlaamse overheid is de bevoegdheidsverdeling voor de organisatie van baggerwerken de laatste jaren sterk gewijzigd. Het is van belang dat de bevoegdheden duidelijk zijn afgebakend en dat de baggerwerken volgens de gepaste wettelijke grondslag worden georganiseerd.

2.1 Vroegere structuur

Tot voor enkele jaren waren er binnen de Vlaamse overheid drie beheerders van bevaarbare waterwegen. De Vlaamse openbare instelling Dienst voor de Scheepvaart beheerde het Albertkanaal en de Kempische kanalen. Een andere Vlaamse openbare instelling, de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, beheerde het kanaal Brussel-Schelde, het kanaal naar Charleroi en het kanaal Leuven-Dijle. De overige waterwegen werden beheerd door diverse afdelingen⁽⁴⁾ van de Administratie Waterwegen en Zeewezen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Die administratie stond ook in voor de baggerwerken in de maritieme toegangswegen naar en in de Vlaamse havens. De maritieme toegangswegen omvatten in hoofdzaak de vaarpassen in de Noordzee, in de Westerschelde op Nederlands grondgebied en in de Beneden-Zeeschelde op Belgisch grondgebied.

2.2 Huidige beheerstructuur voor maritieme toegangswegen

De maritieme toegangswegen naar en in de Vlaamse havens vallen thans onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Maritieme Toegang van het nieuwe departement Mobiliteit en Openbare Werken. Hoewel de afdeling alleen belast is met beleidsuitvoerende taken, is ze niet opgenomen in een verzelfstandigd agentschap. Dat vormt een afwijking op de algemene principes van Beter Bestuurlijk Beleid. De afdeling Maritieme Toegang organiseert en financiert namens het Vlaams Gewest baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee, de Westerschelde, de Beneden-Zeeschelde, het zeekanaal Gent-Terneuzen en de maritieme toegangswegen binnen de Vlaamse zeehavens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende.

³ Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens.

⁴ Afdeling Maas en Albertkanaal; afdeling Waterwegen Kust; afdeling Maritieme Toegang; afdeling Zeeschelde; afdeling Bovenschelde.

2.3 Afbakening maritieme toegang volgens het havendecreet

Het havendecreet heeft het begrip maritieme toegangswegen gedefinieerd. Het stelde het Vlaams Gewest verantwoordelijk voor de aanleg, de instandhouding (inclusief specieverwerking), het onderhoud en de exploitatie van de maritieme toegangswegen en de basisinfrastructuur, de haveninterne basisinfrastructuur uitgezonderd. De aanleg, het onderhoud en de exploitatie van het commerciële gedeelte van de havens valt onder de bevoegdheid van de gemeentelijke havenbedrijven.

Bij besluit van 13 juli 2001 heeft de Vlaamse Regering de maritieme toegangswegen nader afgebakend. Dat besluit maakte niet expliciet duidelijk of de aan tij onderworpen dokken in de havens zelf tot de maritieme toegangswegen behoorden. Op 20 juli 2006 heeft de Vlaamse Regering de afbakening van het begrip maritieme toegangswegen in haar besluit aangepast, zodat ook getijdedokken, zoals onder meer het Deurganckdok, en de dokken in de voorhaven van Zeebrugge er duidelijk onder vallen. Zij deed dit na akkoord van de Europese Commissie en binnen de decretaal vastgelegde definitie. Dat impliceert dat het Vlaams Gewest ook daar de baggerwerken moet financieren. De kosten daarvan bedragen 27,5 tot 35 miljoen EUR per jaar, waarvan ongeveer 25 miljoen EUR voor het Deurganckdok. Die bijkomende kosten blijken ook uit het nieuwe Scheldebaggercontract, waarin de baggerwerken voor het Deurganckdok zijn begrepen.

Het Vlaams Gewest heeft tot 2003 in de haven van Gent en tot 2005 in de havens van Oostende en Zeebrugge de baggerwerken aan de commerciële ligplaatsen voor eigen rekening doen uitvoeren, op grond van overgangsbepalingen van het subsidiebesluit van 13 juli 2001, die volgens het Rekenhof afwijken van het havendecreet. Vanaf 2005 werden in de havens van Oostende en Zeebrugge geen onderhoudsbaggerwerken meer uitgevoerd in de commerciële ligplaatsen. In de haven van Gent werden sinds 2003 geen onderhoudsbaggerwerken meer uitgevoerd, dus ook geen baggerwerken in de commerciële ligplaatsen.

Het havenbedrijf van Antwerpen voert op de rechteroever baggerwerken uit in eigen regie. Die voert het ook uit in de gedeelten van de haven die als maritieme toegang zijn afgebakend. Om de gelijkheid tussen de havens te waarborgen, betaalt het Vlaams Gewest deze baggerkosten terug aan het Antwerps havenbedrijf. In het verleden is een effectieve controle en opvolging van die baggerwerken door de administratie onmogelijk gebleken⁵). Het Vlaams Gewest betaalt inmiddels een te verantwoorden forfaitair bedrag. De administratie kan daarbij naar eigen zeggen steunen op een jaarlijkse rapportering van het havenbedrijf en de opmaak van peilplannen. Om de marktconformiteit van het forfaitair bedrag te toetsen, bereidt het Vlaams Gewest een eigen evaluatienota voor. Een studie moet een opvolgingsinstrument voor de controle en doelmatigheid van de gewestsubsidieëring ontwikkelen.

⁵

Brief van 17 juli 2003 van de administratie Waterwegen en Zeewezen aan het havenbedrijf Antwerpen.

2.4 Marinvest

De Vlaamse Regering heeft plannen om de baggerwerken in de maritieme toegangswegen en de andere infrastructuurwerken van de afdeling Maritieme Toegang onder te brengen in de nieuw op te richten naamloze vennootschap van publiek recht Marinvest. Zij heeft de oprichting van Marinvest al op 22 juli 2005 principieel goedgekeurd, maar stelde het bekomen van een ruling voor het btw-statuuut van Marinvest als belangrijke randvoorwaarde voor de effectieve oprichting. De resultaten van die rulingaanvraag waren bij de afsluiting van het onderzoek nog niet gekend.

2.5 Nieuwe beheerstructuur voor binnenvaartwegen

Op 30 juni 2004 zijn al twee publiekrechtelijk vormgegeven externe verzelfstandigde agentschappen in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid in werking getreden⁶):

- Het agentschap *De Scheepvaart* is de rechtsopvolger van de openbare instelling Dienst voor de Scheepvaart. Het heeft ook de bevoegdheden van de afdeling Maas en Albertkanaal van de Administratie Waterwegen en Zeewezen overgenomen.
- Het agentschap *Waterwegen en Zeekanaal* beheert hoofdzakelijk de waterwegen van het stroomgebied van de Schelde. Het agentschap heeft zowel de bevoegdheden van de vroegere openbare instelling NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, als de bevoegdheden van de afdelingen Bovenschelde en Zeeschelde, alsook een deel van de afdeling Waterwegen Kust van de Administratie Waterwegen en Zeewezen, overgenomen. Een besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 omschrijft de territoriale bevoegdheid van het agentschap.

Beide agentschappen hebben sinds 30 juni 2004 het grootste gedeelte van de bevaarbare waterwegen van het Vlaams Gewest in beheer overgenomen.

De kust, de kustjachthavens en de monding van de IJzer worden beheerd door het intern verzelfstandigd agentschap *Maritieme Dienstverlening en Kust*. In de toekomst zal dit intern verzelfstandigd agentschap

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 betreffende de inwerkingtreding van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht, en betreffende de inwerkingtreding van het decreet van 2 april 2004 betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Scheepvaart.

enkel de baggerwerken in de kustjachthavens en vissershavens organiseren en financieren⁷).

De bedding van de Zeeschelde (vanaf de sluis van Wintam tot de Nederlandse grens) wordt beschouwd als maritieme toegang en valt zodoende onder het beheer van de afdeling Maritieme Toegang van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Het agentschap De Scheepvaart voert bijna geen baggerwerken uit. De waterwegen uit dat ambtsgebied zijn nauwelijks onderhevig aan sedimentatie. De beperkte baggerwerken in het ambtsgebied van De Scheepvaart met een gemiddelde jaarlijkse kost van minder dan 100.000 EUR komen in deze audit niet verder aan bod.

2.6 Conclusie

Na een aantal reorganisaties in het beleidsveld waterinfrastructuur en zeewezen is er een duidelijke scheiding bereikt tussen de baggerwerken in de maritieme toegang en baggerwerken in de binnenvaartwegen. Voor de baggerwerken in de zeehavens wordt de in het havendecreet beoogde regeling, na een lange overgangsperiode, toegepast. Het Vlaams Gewest heeft immers een aantal baggerwerken in de commerciële ligplaatsen nog enige tijd gefinancierd in de plaats van de havenbedrijven. Een effectieve controle door het gewest op de baggerwerken die het Antwerpse havenbedrijf in eigen beheer uitvoert, was in het verleden niet mogelijk. Het Vlaams Gewest betaalt voor die baggerwerken een te verantwoorden forfaitair bedrag, dat momenteel wordt geëvalueerd.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust. Dit besluit is op 1 april 2006 in werking getreden.

3 Kostprijs van baggerwerken en aanverwante opdrachten

3.1 Kosten van maritieme baggerwerken

Met statistische gegevens van de afdeling Maritieme Toegang kon het Rekenhof een overzicht van de benaderende jaarlijkse kostprijs voor de maritieme toegangswegen samenstellen⁸).

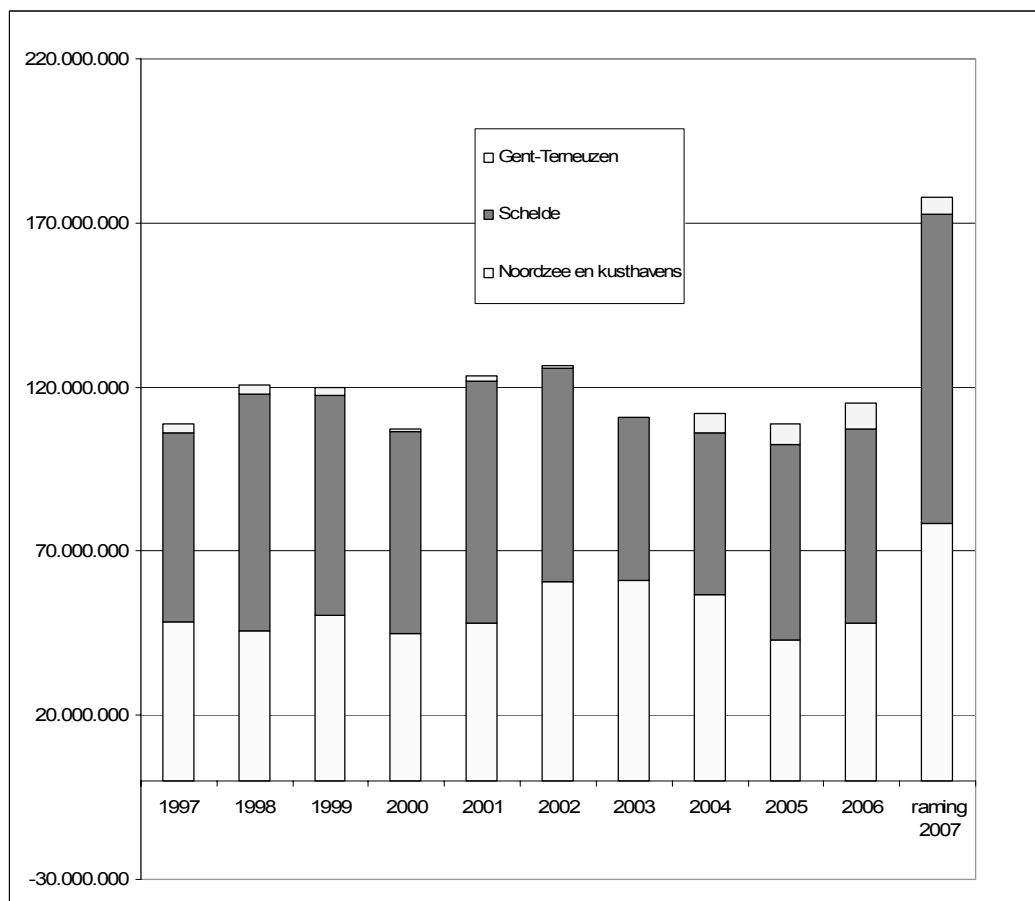
(Bedragen in EUR, incl. btw)			
	Noordzee en kusthavens	Schelde	Gent-Terneuzen
1997	48.498.692	57.702.809	2.581.408
1998	45.803.914	72.128.284	2.581.408
1999	50.502.615	66.869.965	2.581.408
2000	45.113.947	61.297.677	885.051
2001	48.166.833	73.790.606	1.519.205
2002	60.879.365	64.960.879	633.728
2003	61.281.001	49.575.318	0
2004	56.865.579	49.071.332	6.158.470
2005	42.955.320	59.717.938	6.307.692
2006	48.023.320	59.289.701	7.809.313
<i>Gemiddelde</i>	<i>50.809.059</i>	<i>61.440.451</i>	<i>3.105.768</i>
Raming			
2007	78.630.000	94.000.000	5.000.000

De kostprijzen omvatten alle uitgaven in het kader van de vermelde contracten, zowel voor de onderhouds- als verdiepingsbaggerwerken. Eind

⁸ Voor de Noordzee is rekening gehouden met de voorwaarden van bijakte 15bis bij de overeenkomst uit 1984 voor baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee en in de Vlaamse Kusthavens (Zeebrugge, Oostende, Blankenberge en Nieuwpoort), verlengd tot december 2005, en met de nieuwe opdracht vanaf 2006. Voor de Schelde is rekening gehouden met de voorwaarden van het bestek voor baggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde van Vlissingen tot Wintam (van 1998 tot 2006). Beide opdrachten omvatten 120 weekuren onderhoudsbaggerwerken met meer sleephopperzuigers. De hoeveelheden worden gemeten per ton droge stof (tds) in de Noordzee en per m³ in de Schelde. Beide opdrachten omvatten ook talrijke verdiepingsbaggerwerken. Voor de maritieme toegang naar de haven van Gent is onder meer rekening gehouden met de bestekken uit 1999 en 2003, exclusief prijsherzieningen. De kosten van de baggerwerken in de havengebieden die ten laste vallen van het Vlaams Gewest, zijn inbegrepen in de baggeropdrachten van de afdeling Maritieme Toegang.

Volgende werken staan niet in de tabel: de baggerwerken op de rechteroever van de Antwerpse haven betaalt het Vlaams Gewest sinds 2001 terug aan het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen, dat die werken in eigen beheer uitvoert. In 2001 vonden ook verdiepingsbaggerwerken plaats in de Wielingen (het mondingsgebied van de Westerschelde), die nadien zijn onderhouden.

2006 is gestart met een verdieppingsproject in de Noordzee om de veilige toegang tot de Vlaamse zeehavens te verhogen. Vanaf 2007 zal de kostprijs van de onderhoudsbaggerwerken toenemen door het onderhoud van de vaargeul in het Deurganckdok. De baggerwerken worden voor 2007 geraamd op ongeveer 177,6 miljoen EUR. De geplande verruiming van de Westerschelde is daarin nog niet inbegrepen.



Rekening houdend met alle onderhouds- en verdieppingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen, bedroeg de jaarlijks gemiddelde kostprijs tot 2006 ongeveer 115 miljoen EUR (incl. btw). Dat vertegenwoordigt ongeveer 40% van het Vlaamse budget voor maritieme werken en havenprojecten.

3.2 Kosten van baggerwerken in de bevaarbare waterwegen

In verhouding tot de maritieme baggerwerken zijn de baggerwerken voor de binnenvaart relatief beperkt. In de binnenwateren wordt niet continue gebaggerd en is de sedimentatie van een andere oorsprong. De onderstaande tabel biedt voor de baggerwerken in de binnenwateren van het Scheldebekken een benaderend overzicht van de kostprijsevolutie. De afzonderlijke overeenkomsten voor de inrichting van stortterreinen of de afname van specie door derden zijn voor de afdeling Bovenschelde af-

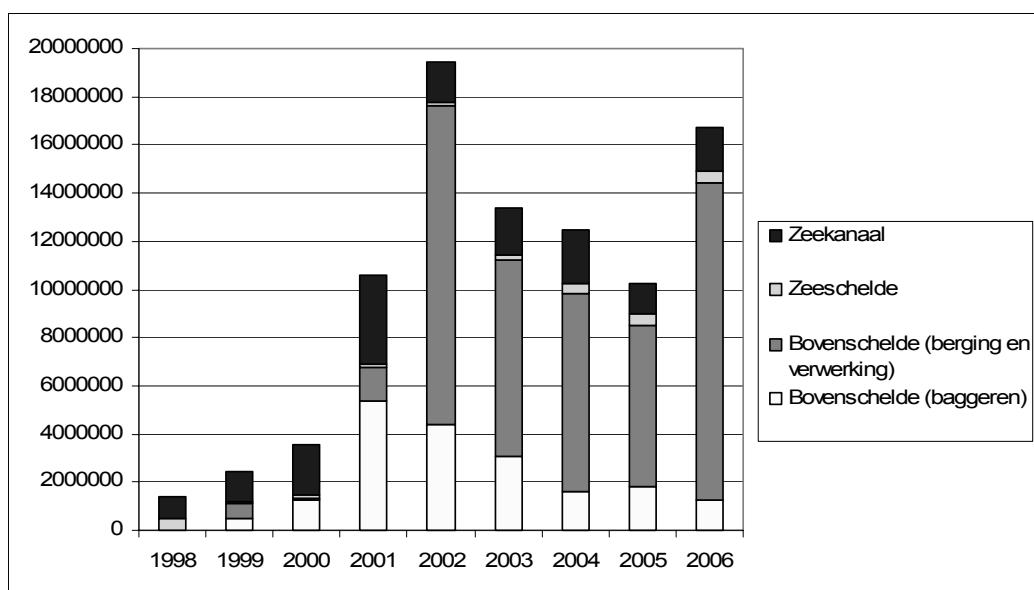
zonderlijk in dit overzicht opgenomen. Voor de afdeling Zeekanaal zijn de kosten voor het bergen van specie niet afsplitsbaar, doordat de meeste specie wordt geborgen in bestaande overdieptes in de beheerde kanalen. De afdeling Zeeschelde heeft tot nog toe geen kosten voor speciebergings. Sinds september 2006 huurt zij wel een kleiput, voor een geraamde jaarlijkse kostprijs van 4,5 miljoen EUR.

(Bedragen in EUR)

	Bovenschelde baggeren	Bovenschelde bergings	Zeeschelde	Zeekanaal	Totaal
1998		31.072	470.348	878.521	1.379.941
1999	514.385	574.031	101.636	1.257.335	2.447.387
2000	1.271.779	24.434	150.118	2.091.355	3.537.686
2001	5.367.160	1.400.466	133.863	3.671.618	10.573.107
2002	4.400.079	13.198.206	146.230	1.666.940	19.411.455
2003	3.099.000	8.153.933	150.000	2.000.350	13.403.283
2004	1.581.113	8.278.478	367.307	2.258.119	12.242.139
2005	1.783.461	6.744.456	495.600	1.241.873	10.218.742
2006	1.239.481	13.163.173	497.061	1.805.298	16.705.013

De berging en verwerking van specie vormt sinds 2002 het belangrijkste deel van de kosten voor baggerwerken. Dat is onder meer het gevolg van de acute behoefte aan bergingscapaciteit, waarvoor de strenge milieureglementering de kostprijs deed oplopen.

De gemiddelde jaarlijkse kostprijs voor het baggeren van de waterwegen bedroeg de jongste 5 jaar ongeveer 15 miljoen EUR. Dat vertegenwoordigt ruim 10% van het budget voor het beheer van de waterwegen.



3.3 Budgettaire aanrekening

Verbintenissen moeten vóór hun betekening aan de opdrachtnemer op de begroting worden vastgelegd voor het volledige bedrag van de verbintenis, behoudens decretaal toegestane afwijkingen. De verbintenissen worden aangerekend op de daarvoor voorziene begrotingskredieten. Omwille van de transparantie moet de begrotingsaanrekening ook consistent zijn.

Het begrotingsdecreet bevat de laatste jaren een bepaling die de regering machtigt de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de Schelde, de vaarpassen van de Noordzee en de kustjachthavens in hun geheel te gunnen, doch de werken jaarlijks op te dragen door middel van dienstbevelen volgens de beschikbare budgettaire middelen⁹. Deze bepalingen wijken rechtsgeldig af van de verplichting verbintenissen integraal vóór hun betekening aan de begunstigde op de begrotingskredieten vast te leggen en staan toe de omvangrijke meerjarenverbintenissen budgettair te spreiden.

Het baggercontract voor het kanaal Gent-Terneuzen is voor het eerste pachtjaar als eenmalige investeringsopdracht op de begroting van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds aangerekend. Het tweede pachtjaar is vastgelegd op de kredieten van het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investerings. De afdeling Maritieme Toegang argumenteerde dat het baggercontract vanaf het tweede pachtjaar als een onderhoudsopdracht kon worden beschouwd. Het derde pachtjaar is aangerekend op de kredieten voor onderhoudswerken van de algemene uitgavenbegroting. De verschillende aanrekeningswijzen voor eenzelfde opdracht getuigen niet van budgettaire consistentie en transparantie. De overige onderzochte baggeropdrachten werden wel op een meer transparante wijze op de begrotingskredieten aangerekend.

3.4 Beheers- en beleidsinformatie

De beschikbare informatiesystemen geven een onvolledig beeld van de kostprijs van de baggerwerken. Het dossieropvolgingsysteem voor overheidsopdrachten Delta bevatte niet alle baggercontracten van het departement. Het financieel systeem Orafin is niet geschikt om op analytische wijze kostprijsgegevens van bepaalde projecten weer te geven. De betrokken overheidsdiensten en de beleidsvoerders hebben door die onvolkomenheden in de informatiesystemen weinig beheersinformatie om de baggeropdrachten in hun geheel te analyseren of bij te sturen. Om toch inzicht te verwerven in de kostprijsevolutie van de belangrijkste baggercontracten van de Noordzee en de Schelde, houdt de afdeling Maritieme Toegang sinds enkele jaren indicatoren bij in een balanced scorecard.

⁹ Onder meer artikel 96 van het decreet van 22 december 2006 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007.

3.5 Conclusie

De kostprijs voor baggerwerken in de maritieme toegang bedroeg de laatste jaren gemiddeld ongeveer 115 miljoen EUR per jaar, inclusief btw. Dat vertegenwoordigt ongeveer 40% van het jaarlijks budget dat de Vlaamse overheid aan haveninfrastructuur en maritieme toegang spendeert. Vanaf 2007 vereist het onderhoud van het Deurganckdok - goed voor 25 miljoen EUR - een aanzienlijke verhoging van het jaarlijks budget voor baggerwerken.

Het baggeren in de binnenvaartwegen kost de laatste jaren gemiddeld 15 miljoen EUR. Dat vertegenwoordigt ruim 10 % van het jaarlijkse budget voor het onderhoud en de modernisering van de binnenvaartwegen. De berging en verwerking van specie zorgde sinds 2002 voor een drastische verhoging van de kostprijs.

Ondanks het budgettaire belang, slaagden de financiële systemen van het departement en de agentschappen er niet in een nauwkeurig beeld te geven van de kostprijs van de verschillende werken. Een analytische component van het boekhoudingsysteem functioneert niet.

Op één geval na, verloopt de budgettaire aanrekening van de kosten voor baggerwerken consistent en transparant.

4 Noodzakelijke diepgang vaarwegen

De overheid moet inzicht hebben in de diepgangvereisten van de scheepvaart. Met die informatie moet zij rekening houden wanneer zij het mobiliteitsbeleid bepaalt en de diepgang in de diverse vaarwegen vastlegt. Om de gewenste diepgang te kunnen bereiken, moet de overheid baggerwerken uitvoeren en daarvoor kredieten reserveren.

4.1 Geplande verruiming van de maritieme toegangswegen

De gewenste diepgang voor de maritieme toegangswegen is gerelateerd aan de scheepstypes die de rederijen inzetten. De grootste types bulk- en containerschepen sturen in principe de vereisten inzake maritieme toegang aan. De Vlaamse overheid bepaalt onder impuls van de havenbedrijven en rekening houdend met socio-economische overwegingen en budgettaire beperkingen de diepgang in de maritieme toegangswegen. Op Belgisch grondgebied kan de Vlaamse overheid de vereiste diepgang in principe autonoom bepalen. In de Westerschelde moet zij rekening houden met de verdragsrechtelijke afspraken met Nederland.

In de Westerschelde wordt thans een diepgang van 11,80 meter tijonafhankelijke vaart aangehouden. Het verdrag tussen Vlaanderen en Nederland van 21 december 2005 heeft de realisatie van een tijonafhankelijke vaart voor schepen met een diepgang van 13,10 meter tegen 2009 in het vooruitzicht gesteld. Voor het verdiepingsproject tot 13,10 meter tijonafhankelijke vaart heeft de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie ProSes in maart 2004 een kostenraming gemaakt. Naargelang de stortlocatie in het Estuarium dan wel in de Noordzee zou de kostprijs van de verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde ongeveer 46 of 99 miljoen EUR kunnen kosten. Op grond van de nieuwe opdracht voor baggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde vanaf 2006 zou de verruiming 59,4 miljoen EUR kosten, gespreid over de begrotingsjaren 2007 en 2008. Mocht in de toekomst blijken dat alleen in de Noordzee kan worden gestort, dan zal de vervoersafstand en de kostprijs aanzienlijk verhogen. Het is niet duidelijk of daarvoor voldoende budgettaire ruimte beschikbaar zal zijn.

In de vaarpassen in de Noordzee en in de toegangsgeul tot de haven van Zeebrugge kan de Vlaamse overheid een diepgang van 14 meter voor een tijonafhankelijke vaart garanderen mits uitvoering van de in juni 2006 besliste optimalisatie. Voor de verhoging van de veiligheid in de Noordzee en de toegang tot de haven van Zeebrugge is medio 2006 een investeringsproject voorgesteld. De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt vermoedelijke investeringskosten van 30,7 miljoen EUR. Zij schat de kosten van het versterkt onderhoud op 9 miljoen EUR.

Voor het kanaal Gent-Terneuzen geldt thans een diepgang tot 12,25 meter. Een verruiming tot 16 meter wordt onderzocht.

4.2 Diepgangbeperkingen in de binnenwateren

De Vlaamse Regering heeft als beleidsvoornemen voor een kwaliteitsverhoging van de binnenvaart voorgesteld het hoofdwaterwegennet uit te bouwen conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Om in de toekomst (2010) tot een groter gebruik (+78 %) van de binnenvaart op het hoofdwaterwegennet te komen dienen een aantal knelpunten - waaronder onvoldoende vaardiepte - weggewerkt te worden om een ononderbroken doorvaart van schepen het hele jaar door mogelijk te maken. In zijn beleidsnota 2004-2009 heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken gewezen op de noodzaak van voldoende baggerwerken om de scheepvaartfunctie van de waterwegen te kunnen blijven garanderen.

Volgens het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen is de capaciteit op een aantal vaarwegen aanzienlijk kleiner dan de theoretische capaciteit wegens een grote achterstand in onderhoud (bijvoorbeeld baggeren). Door een beperkt budget en een verstrengde milieureglementering zijn minder baggerwerken uitgevoerd dan noodzakelijk. Dat heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat in 2006 op het kanaal Ieper-IJzer, de Moervaart en de gekanaliseerde Durme tot Lokeren wegens sedimentatie diepgangbeperkingen tot 1 meter van kracht werden. Ook op de Ringvaart om Gent gold tussen januari 2000 en november 2002 een diepgangbeperking van 3 naar 2,5 meter.

4.3 Conclusie

De beleidsnota's en het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen gaan in op de tendensen tot schaalvergroting in de scheepvaart en schuiven de verruiming van de maritieme toegankelijkheid tot de Vlaamse zeehavens, het wegwerken van knelpunten in de vaarwegen en het garanderen van een permanent onderhoud van de diepgang als beleidsdoelstellingen naar voor.

Een van die knelpunten, de sedimentatie in de binnenwateren, heeft al tot enkele tijdelijke diepgangbeperkingen geleid, die in contrast staan tot de beleidsdoelstellingen. Vooral een tekort aan financiële middelen en de strenge milieureglementering liggen aan de basis van dit knelpunt.

5 Risicoanalyse bij de organisatie van baggerwerken

De overheid moet de risico's voor de conceptie, planning en uitvoering van baggerwerken vooraf analyseren en beheersmaatregelen nemen om een rechtmatige en doelmatige realisatie van baggerwerken mogelijk te maken. Zij moet de risico's vanuit diverse, relevante invalshoeken analyseren. De beheersmaatregelen moeten zich concentreren op de grootste risico's. Voor grote infrastructuurwerken is een risicobeheerssysteem verplicht¹⁰). Dit hoofdstuk gaat in op het risicobewustzijn van de betrokken Vlaamse overheidsdiensten ten aanzien van baggerwerken in het algemeen. De hoofdstukken 6 tot 10 handelen over de beheersing van enkele specifieke, belangrijke risico's bij baggerwerken.

5.1 Systeem van risicobeheer

Bij de Vlaamse overheid is het gebruik van risicoanalyse als beheersinstrument nog in ontwikkeling. Voor de onderhoudsbaggerwerken streven de projectingenieurs naar een voortdurende verbetering van de werken, onder meer door de opeenvolgende bestekken voor gelijkaardige opdrachten te optimaliseren. Systematische risicoanalyses voor baggerwerken voert de aanbestedende overheid tot op heden niet uit. Nochtans legt het decreet van 8 november 2002 de ontwikkeling van een systeem van risicobeheer voor grote infrastructuurprojecten op.

5.2 Risicoanalyses voor de maritieme toegang

De Vlaams-Nederlandse projectorganisatie heeft voor de in 2007 geplande verruiming van de Westerschelde een risicoanalyse gemaakt. In het kader van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium worden risicoanalyses uitgevoerd op twee niveaus: enerzijds op het niveau van de Ontwikkelingsschets als geheel, anderzijds op het niveau van een aantal deelprojecten, zoals het project verruiming vaargeul. Die analyses worden grensoverschrijdend uitgevoerd.

De projectorganisatie heeft al in augustus 2005 bij een voorbereidende oefening de belangrijkste betrokken actoren, risico's en mogelijke beheersmaatregelen opgesteld. In april 2006 vond op verzoek van de Technische Schelde Commissie een meer uitgebreide risicoanalyse plaats, die de risico's bij de voorbereiding van de verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde omschreef op het vlak van bestuurlijke interventies, juridische onvolkomenheden, inhoudelijke onvolkomenheden en organisatorische knelpunten. De analyse waardeerde de risico's in tijd of geld

¹⁰ Artikel 3 en 4 van het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten.

en stelde beheersmaatregelen voor. Zij onderkende als belangrijkste risico's:

- De haalbaarheid van eind 2007 als startdatum voor de uitvoering.
- De haalbaarheid van een gelijktijdige realisatie van infrastructuur en natuurprojecten.
- De nood aan zandwinning voor het onderhoud in Vlaanderen.
- Het bestaan van voldoende bestuurlijke bereidheid om problemen van luchtkwaliteit op te lossen.

Om deze risico's te beheersen heeft de risicoanalyse de volgende corresponderende maatregelen voorgesteld:

- De projectleiding moet blijven zoeken naar versnellingsmogelijkheden en dient de Technische ScheldeCommissie regelmatig te informeren over de projectvoortgang.
- De projectleiding dient overleg te voeren over de samenhang tussen de natuurprojecten en de verruiming en een voorstel te doen.
- De Vlaamse overheid moet zo nodig een milieueffectenrapport (MER) voor de zandwinning opstarten.
- De projectleiding dient snel de problemen rond luchtkwaliteit in een MER in kaart te brengen en ze aan bestuurlijk overleg te onderwerpen.

In periodieke overlegvergaderingen evalueert en actualiseert de projectleiding de voorgestelde beheersmaatregelen.

Uitvoeren van allesomvattende risicoanalyses voor andere maritieme onderhoudsbaggerwerken was bij de Vlaamse overheid niet gebruikelijk. Het decreet van 8 november 2002 legt de ontwikkeling van een coherent systeem van risicobeheer voor grote infrastructuurprojecten op. Er zijn al verschillende initiatieven lopende ter implementatie van het decreet. Daarbij wordt de systematiek van risicobeheersing, zoals aangewend in het kader van de risicobeheersing van de Langetermijnvisie Schelde-estuarium, als voorbeeld gebruikt van hoe het decreet toegepast zou kunnen worden. Zowel de gebruikte middelen als de organisatiestructuur zijn erop gericht de risico's maximaal te beperken door ze te identificeren en beheersmaatregelen voor te stellen.

5.3 Risicoanalyse voor de binnenvaartwegen

Het agentschap Waterwegen en Zeekanaal wijst bij risico's in eerste instantie naar diepgangbeperkingen en overstromingsrisico's. Als onderhoudsbaggerwerken niet tijdig kunnen plaatsvinden, kan de overheid de vooropgestelde diepgang van de waterwegen niet garanderen wegens natuurlijke sedimentatie van de rivieren.

In januari 2000 heeft de vzw Promotie Binnenvaart Vlaanderen naar aanleiding van een diepgangbeperking op de Ringvaart rond Gent een elementaire analyse gemaakt van de economische gevolgen van diepgangbeperkingen op het binnenvaarttransport. De sedimentatie in de waterwegen beperkten het laadvermogen van de schepen, met een stij-

ging van de kostprijs van het vervoer over het water tot gevolg. De prijsstijging door het verminderd laadvermogen remt het vervoer over het water af. De diepgangbeperkingen ondermijnen tegelijk de inspanningen die de overheid doet om de binnenvaart te stimuleren (aangepaste tariefmaatregelen, de bouw van laad- en loskaaien, bediening van de kunstwerken,...).

De OVAM heeft in samenwerking met de Vlaamse waterwegbeheerders ook een sectoraal uitvoeringsplan voor bagger- en ruimingspecie voorbereid⁽¹¹⁾. Dat analyseert de problematiek van de bestemming van baggerspecie in de bevaarbare waterwegen en onbevaarbare waterlopen in Vlaanderen. Het sectoraal uitvoeringsplan kan als een risicoanalyse op beleidsniveau worden opgevat. De hoofdstukken 6 (preventiebeleid) en 7 (stortcapaciteit) van dit verslag lichten de inhoud van dit plan nader toe.

Op 9 februari 2006 heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken, op voorstel van de OVAM, de leidraad en algemene code van goede praktijk voor bagger- en ruimingspecie goedgekeurd⁽¹²⁾. De leidraad biedt de lokale waterloopbeheerders een praktische handleiding bij hun omgang met bagger- en ruimingspecie.

5.4 Conclusie

De Vlaamse overheid past meer en meer risicoanalyses toe, bv. voor het project verruiming vaargeul Westerschelde. Ook voor de binnenvaartwegen getuigen het sectoraal uitvoeringsplan voor bagger- en ruimingspecie en de code goede praktijk voor bagger- en ruimingsspecie van risicoanalyse. Allesomvattende risicoanalyses, waarbij zowel bestuurlijke, juridische, technische als organisatorische aspecten aan bod komen, waren tot 2006 echter zeldzaam. Het decreet van 8 november 2002 legt voor grote infrastructuurprojecten de ontwikkeling van een systeem van risicobeheer op. Ter implementatie van de principes van het decreet zijn wel verschillende initiatieven lopende.

¹¹ Sectoraal Uitvoeringsplan Bagger- en Ruimingsspecie, Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, voorlopige versie maart 2006.

¹² Bijlage bij ministerieel besluit van 9 februari 2006.

6 Preventiebeleid

Zowel de maritieme toegangswegen als de binnenvaartwaterlopen zijn onderhevig aan voortdurende sedimentatie, waardoor onderhoudsbaggerwerken noodzakelijk zijn. Om het volume en de kostprijs van de onderhoudsbaggerwerken onder controle te houden, is een brongerichte aanpak belangrijk: een preventiebeleid kan bijkomende sedimentatie beperken.

6.1 Beperking van de sedimentatie in de maritieme toegang

De getijwerking noopt tot permanent baggeren in de vaarpassen van de Noordzee, de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde om de vaargeulen vrij te houden. Jaarlijks wordt gemiddeld ongeveer 8 miljoen tds onderhoudsbaggerspecie gebaggerd in de Noordzee en ongeveer 13,4 miljoen m³ in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde. Met studies, proefprojecten en de aanwending van een flexibele stortstrategie poogt de Vlaamse overheid de aanvoer van fijne specie en zand te beperken.

Voor de Noordzee onderzoekt het gewest o.a. of er geen beter gelegen stortplaatsen mogelijk zijn, die een kleinere terugvloeï van de gestorte specie zouden meebrengen. Het voert dit onderzoek in samenwerking met de *Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium* (BMM)¹³. Met de nuttige resultaten zal het de stortvergunningen aanpassen.

Het Verdiepingsverdrag van 21 december 2005 schrijft in artikel 8 voor dat de verdere verdieping van de Westerschelde zal moeten gepaard gaan met *een flexibele stortstrategie, waarbij de morfologische evolutie van het systeem nauwgezet wordt gevolgd en de stortstrategie in voorkomend geval aan deze evolutie kan worden aangepast*. Het baggeren verdiept de vaargeul op sommige plekken, maar het storten van baggerspecie maakt andere plekken in de Schelde ondieper. Deze veranderingen in de onderwaterbodem kunnen de waterbeweging beïnvloeden. Een weloverwogen stortstrategie moet trachten de gebaggerde specie op een morfologisch en ecologisch verantwoorde wijze te storten op de meest geschikte plaatsen. Dat heet *flexibel storten*. Flexibel storten op andere plaatsen of de hoeveelheden stortmateriaal aanpassen, kunnen tijdens de onderhoudswerkzaamheden ongewenste ontwikkelingen corrigeren.

Een voorbeeld van onderzoek naar alternatieve stortlocaties en -technieken in het kader van de ontwikkeling van een flexibele stortstra-

¹³ De Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium is een departement van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN), een federale wetenschappelijke instelling die ressorteert onder het Federaal Wetenschapsbeleid.

tegie, is de stortproef bij de plaatpunt van Walsoorden. Dit proefproject behelst de aanvoer van ongeveer 500.000 m³ gebaggerde specie en heeft als doel de technische mogelijkheden te analyseren van een op-hoging van de Plaat van Walsoorden en de herprofilering ervan in zijn voormalige toestand. Het project bestudeert de aanwending van de plaatranden als stortzones. Dat zou de stortactiviteit koppelen aan morfologisch herstel. Bij positieve resultaten zal een gezamenlijk Vlaams-Nederlands team een vervolgonderzoek naar deze stortstrategie uitvoeren. Als ook het vervolgonderzoek een gunstig resultaat oplevert, zal deze wijze van storten in de flexibele stortstrategie worden opgenomen. Het is voornamelijk niet bewezen of de nieuwe stortstrategie op lange termijn ook een vermindering van de sedimentaanvoer tot gevolg zal hebben, waardoor de hoeveelheid baggerwerk kan verminderen.

De toegangsgeulen tot zeesluizen en de tijdokken moeten aan hoge nautische eisen beantwoorden. Al tientallen jaren veroorzaken de sedimentatie en aanzanding van de toegangsgeulen tot bv. de Zandvliet-sluis, Berendrecht-sluis en Kallo-sluis, grote problemen. Het getij brengt suspensiematerialen en bodemsedimenten in deze toegangsgeulen. De stroomsnelheid op die plaatsen is zeer klein of onbestaand, zodat het merendeel van de sedimenten bezinkt. Onderwaterploegen moeten het sediment dan ook vrijwel continu naar de rivier terugsleden. Regelmatig moeten zelfs hopperzuigers worden ingezet om voldoende vaardiepte te kunnen waarborgen.

De openstelling van het Deurganckdok in de zomer van 2005 deed een nieuw tijdok ontstaan waarin sedimentatie zal optreden. Dat vrijwel constant grote containerschepen aan de kaden van het Deurganckdok aanliggen, bemoeilijkt het baggeren. Het Vlaams Gewest onderzoekt verschillende denkplaatjes om de indringende sedimenthoeveelheid te beperken. Zo kan het gewest de riviergeul vlak voor het Deurganckdok extra verdiepen, opdat het bodemmaterieel de rivier blijft volgen en niet in het tijdok vloeit. Voorts overweegt het Vlaams Gewest de bouw van een stroomgeleiding - een zogenaamde *current deflecting wall* - aan de overgangen tussen rivier en tijdok⁽¹⁴⁾. Het Vlaams Gewest heeft voor de *current deflecting wall* in 2001 een eerste haalbaarheidsstudie uitbesteed voor 1,5 miljoen EUR. Daarna gunde het nog een financieel belangrijk aantal vervolgonderzoeken om de hoeveelheid baggerwerk in de toekomst te kunnen beheersen of beperken. De studiekosten voor dit project belopen reeds 4,5 miljoen EUR, te verhogen met de bouw van het kunstwerk zelf, dat wordt geraamd op 5 miljoen EUR⁽¹⁵⁾.

¹⁴ In Hamburg werd al in 1990 een *current deflecting wall* gebouwd, die de sedimentatie in het belangrijke Köhnflleetdok met 40% verminderde. Zie ook het verslag van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie over de bespreking van het auditverslag van het Rekenhof over de aanleg van het Deurganckdok, Stuk 37-F (2004-2005) – nr.2 van 7 november 2005.

¹⁵ Over de hoge studiekostprijs stelde de administratie dat de studies het inzicht in de huidige onderhoudsbaggerwerken hebben vergroot en dat de

6.2 Sedimentatie in de binnenwateren

In Vlaanderen werd de problematiek rond bagger- en ruimingsspecie en waterbodems eind de jaren 1980 actueel, toen bleek dat de Vlaamse waterwegen een teveel aan sediment bevatten, dat in veel gevallen ook verontreinigd bleek te zijn. De belangrijkste bron van sediment is de bodemerrosie. Door de toegenomen kosten van het verwijderen van vervuild sediment en het ontbreken van geschikte bestemmingen voor deze specie, is sindsdien een achterstand ontstaan in het baggeren en ruimen van de waterwegen en in de sanering van de waterbodems. De geraamde jaarlijkse aangroei van sediment in de bevaarbare binnenwateren (met inbegrip van de haven van Antwerpen en het kanaal Gent-Terneuzen) bedraagt 1,7 miljoen tds. De geraamde historische achterstand van sediment in de bevaarbare waterlopen bedraagt 11,2 miljoen tds⁽¹⁶⁾.

De preventie van sedimentaanvoer kent diverse knelpunten. Vooral de toegenomen erosie en de oppervlakkige afspoeling van sediment langs landbouwgronden zijn problematisch. De maatregelen inzake erosiebestrijding, zijn gekend, maar Vlaanderen neemt ze nog niet op grote schaal. Vlaanderen heeft evenmin al de bestaande *ecologische bagger technieken* aangepast aan de eigenheden van de Vlaamse natuur en past die nog onvoldoende op praktijkschaal toe. Ook de huishoudelijke en industriële waterzuivering moet nog een weg afleggen.

De realisatie van een degelijk preventiebeleid, dat rekening houdt met deze knelpunten, vereist een budget dat alleen al voor het Vlaams Gewest wordt geraamd op 7 à 8 miljoen EUR per jaar gedurende een periode van 20 jaar. Voor de daarop volgende jaren zouden de kosten 50% van de jaarlijkse kosten van de eerste periode bedragen. Momenteel bedraagt het jaarlijks preventiebudget maar ongeveer 1,7 miljoen EUR.

Het sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie is erop gericht de hoeveelheid baggerspecie te verminderen en preventie en hergebruik te stimuleren met resultaatgerichte acties. Het bevat behalve een analyse ook langetermijndoelstellingen en een actieplan. Dat uitvoeringsplan is aan de Vlaamse Regering voorgelegd⁽¹⁷⁾.

ontwikkelde wiskundige modellen ook bruikbaar zijn voor een project-MER voor de verruiming van de Schelde.

¹⁶ De afdeling Zeeschelde van NV Waterwegen en Zeekanaal heeft met de grootste hoeveelheid baggerspecie te kampen (7,3 miljoen tds). Deze hoeveelheid komt echter niet integraal vrij voor behandeling of storten aangezien de afdeling Zeeschelde op grote schaal agitatiebaggerwerken en slib-slepen toepast (technieken die alleen een verplaatsing van sediment in de waterloop teweegbrengen). Voor de haven van Antwerpen zijn geen recente metingen beschikbaar. De voorbije jaren vonden daar alleen de strikt noodzakelijke baggerwerken plaats.

¹⁷ Over het sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie heeft hoofdstuk 7 het meer uitgebreid.

6.3 Conclusie

Met studies, proefprojecten en de aanwending van een flexibele stortstrategie poogt de Vlaamse overheid de aanvoer van fijne specie en zand in de maritieme toegangswegen te beperken.

De sedimentaanvoer naar de Vlaamse bevaarbare binnenwateren is sterk vermeerderd door diverse factoren, waaronder de toegenomen erosie. Vlaanderen trof echter tegen erosie nog geen maatregelen op grote schaal. Het actuele jaarlijks preventiebudget bedraagt ook maar 1,7 miljoen EUR, terwijl het voor preventie noodzakelijk geachte budget 7 à 8 miljoen EUR per jaar bedraagt.

7 Stort- en verwerkingscapaciteit

Baggerwerken kunnen maar plaatsvinden als de specie die uit de vaargeul vrijkomt, kan worden afgevoerd. Bij agitatiebaggerwerken wordt de specie naar de zijkanten van de vaargeul verplaatst. De specie uit de vaargeulen in de maritieme toegang gaat meestal terug naar stortzones in het Schelde-estuarium of de Noordzee. De specie uit de binnenwateren wordt meestal aan land gestort of verwerkt⁽¹⁸⁾. De stortplaatsen en verwerkingsinstallaties moeten voldoende capaciteit hebben om de vereiste baggerwerken mogelijk te maken.

7.1 Terugstorting van specie in de maritieme toegang

In beginsel vormt stortcapaciteit voor baggerspecie uit onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen geen probleem. De baggerspecie gaat hoofdzakelijk terug in zee of in de rivier.

De stortzones in het Schelde-estuarium hebben voldoende capaciteit, op voorwaarde dat voldoende zandwinning kan gebeuren in de stortzones. De zandwinning in de Westerschelde verhoogt de stortcapaciteit. Zij bedraagt thans ongeveer 2,5 miljoen m³ zand per jaar. Bestendiging van de zandwinning is nodig om de capaciteit van de huidige vergunde stortzones op peil te houden.

De precieze locaties en stortvolumes van de stortplaatsen zullen op de flexibele stortstrategie waarin het verdiepingsverdrag voorziet, moeten worden afgestemd. Dat kan kostprijsvermeerderend werken.

7.2 Bergen en verwerken van specie uit de binnenvaartwegen

7.2.1 Sectoraal uitvoeringsplan voor bagger- en ruimingsspecie

Beleidskader

De *Waterbeleidsnota* en de *Beleidsnota Leefmilieu 2004-2009* merken beide op dat de verontreinigde waterbodems moeten worden gesaneerd om water van een goede toestand te bereiken. Door de jaren groeide een historische achterstand in het baggeren en ruimen van de Vlaamse waterlopen. Een van de belangrijkste oorzaken was het tekort aan verwerkings- en stortcapaciteit. De beleidsnota's verwijzen naar het *Sectoraal uitvoeringsplan Bagger- en ruimingsspecie* (SUP BRS). Dat plan zal inzicht geven in de omvang van het waterbodenvraagstuk en de ver-

¹⁸ Hoewel het kanaal Gent-Terneuzen en de havengebieden achter de sluisen juridisch tot de maritieme toegangswegen behoren, is de problematiek van de specieverwerking gelijk aan die voor de binnenvaart.

werking en berging van vervuilde bagger- en ruimingsspecie. Het zal oplossingen en scenario's aanreiken met bijhorende kostenramingen en -verdelingen.

De *Beleidsnota Openbare werken 2004-2009* vroeg bijzondere aandacht voor een planmatig structureel onderhoud van de waterwegen en hun infrastructuur, dat de diepgang van de waterwegen dient te verzekeren. Voldoende diepgang moet de scheepvaartfunctie blijven waarborgen. Dat vereist voldoende baggerwerken. Ook deze beleidsnota stelde vast dat in het verleden een grote achterstand werd opgebouwd en dat om deze achterstand in te halen het stellen van de juiste prioriteiten van groot belang is. Baggerwerken op de waterwegen moeten dan ook prioritair worden uitgevoerd om de scheepvaartfunctie te kunnen blijven waarborgen.

Raming van de hoeveelheid specie

De kwantitatieve inschatting van de hoeveelheid bagger- en ruimingsspecie maakt een onderscheid tussen de jaarlijkse aangroei (de hoeveelheid sediment die zich jaarlijks voegt bij de reeds aanwezige hoeveelheid in de waterwegen ten gevolge van erosie, oppervlakkige afstroming en sedimenttransport) en de historische achterstand (de hoeveelheid sediment die zich in de loop der jaren in de waterwegen heeft opgestapeld). Deze historische achterstand wordt geraamd op 11,2 miljoen tds. Daarvan voldoet ongeveer 2,1 miljoen tds niet aan de Vlarea-kwaliteitsnorm voor bodem of niet vormgegeven bouwstof. Die niet rechtstreeks herbruikbare specie vergt behandeling of storting. De geraamde jaarlijkse sedimentaangroei bedraagt 1,7 miljoen tds, waaronder 0,3 miljoen tds afvalspecie.

Ook de onbevaarbare waterlopen kampen met een aanzienlijke, wat betreft de omvang vergelijkbare, baggerachterstand.

Huidige bestemmingen voor bagger- en ruimingsspecie

De Vlaamse binnenvaartbaggerspecie wordt hoofdzakelijk op land gestort. Dit gebeurt rechtstreeks of na een voorafgaande behandeling, zoals ontwatering. Voor de inrichting en uitbating van (mono)stortplaatsen geldt de VLAREM-regelgeving.

De capaciteit van de beschikbare stortplaatsen is echter beperkt. De bestaande monostortplaatsen hebben een vergunde restcapaciteit van 3,9 miljoen m³. Er kan ook nog ruim 2 miljoen m³ gestort worden in overdieptes in bepaalde dokken¹⁹. De behandelingsites hebben een jaarlijkse verwerkingscapaciteit van ongeveer 1 miljoen tds. Het agentschap Waterwegen en Zeekanaal heeft eind 2005 een overzicht van de be-

¹⁹ Schaar Ouden Doel biedt bovendien een jaarlijkse capaciteit van 1 miljoen m³ dankzij de permanente zandwinning.

schikbare bergingsites voor baggerspecie aan de bevoegde minister voorgelegd.

Door bagger- en ruimingsspecie met behandelingstechnieken geschikt te maken voor hergebruik als bodem of als bouwstof, kan de nog beschikbare ruimte op stortplaatsen worden gereserveerd voor de meest verontreinigde fractie, waarvoor geen remediëring mogelijk is. Speciebehandeling op grote schaal blijkt echter moeizaam ingang te vinden, o.a. om volgende redenen:

- Een dergelijke behandeling is duur.
- In het verleden ging weinig aandacht naar de toepassing op grote schaal van speciebehandeling. Vooral voor de geavanceerde technologie, zoals immobilisatie, ontbreekt nog expertise. Deze beperkte know-how belemmert mee de algemene acceptatie en doorbraak van de diverse technieken.
- Behandelde baggerspecie kampt met het negatief imago van afvalproduct, ook al voldoet de specie aan de eisen voor hergebruik. Wegens dat imagoprobleem en de relatief lage prijzen van primaire grondstoffen, maken gerecycleerde producten op de markt weinig kans.

Het *Sectoraal Uitvoeringsplan Bagger- en Ruimingsspecie* (SUP BRS), dat nog niet definitief is goedgekeurd, stelt dat baggerspecie op land storten, geen duurzame aanpak uitmaakt en niet vol te houden is, rekening houdende met het veranderende *klimaat* in de ruimtelijke ordening en de maatschappelijke tegenstand tegen nieuwe stortplaatsen. Om deze baggerspecie terug te dringen formuleert het SUP BRS een aantal langetermijndoelstellingen tegen 2036, waaronder de beperking van de sedimentaangroei, de maximale inzet van vrijkomende specie voor nuttige toepassingen en het beheer van de waterbodembodem volgens de principes van duurzaam en integraal waterbeheer. Het SUP BRS zal voor de realisatie van die doelstellingen voor de bevaarbare waterwegen een veelvoud van het huidige budget vergen⁽²⁰⁾.

²⁰ Een voorlopige versie van maart 2006 van het SUP BRS achtte een jaarlijks budget van ongeveer 127 miljoen EUR noodzakelijk om de baggerachterstand in de bevaarbare waterwegen tegen 2036 volledig weg te werken. Op 1 juni 2007 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van plan principieel goedgekeurd. Het zal het voorwerp uitmaken van een openbare consultatieprocedure en het advies van de SERV en de Mineraal zal worden gevraagd. Om de historische baggerachterstand in de bevaarbare waterwegen tegen 2036 met de helft weg te ruimen zou de eerste 10 jaar jaarlijks 83 tot 95,5 miljoen EUR nodig zijn. Dit komt overeen met het drievoudige van de huidige beschikbare budgetten. De Inspectie van Financiën meent evenwel dat de onduidelijkheid over de financiering de realisatie van de doelstellingen in het gedrang dreigt te brengen.

7.2.2 Actueel gebruikte bergingsmethodes

De Vlaamse overheid probeert op verschillende wijzen voldoende stort- en verwerkingcapaciteit voor baggerspecie ter beschikking te hebben: storten op terreinen in eigendom, stortterreinen huren of dienstencontracten sluiten voor de afname van specie door een private onderneming. Ook voor de behandeling van specie hanteert de Vlaamse overheid verschillende werkwijzen, gaande van rechtstreeks storten en ontwateren (laguneren) tot verwerken door zandafscheiding.

De verschillende methodes hebben een verschillende kostprijs. Het Rekenhof heeft tijdens het onderzoek geen indicaties gevonden dat de gemaakte keuzes steunen op een uitgewerkte visie of kostenafweging.

De onderstaande paragrafen geven enkele voorbeelden:

- *Storten zonder verwerking*

Tot medio 2002 kon baggerspecie uit het kanaal Gent-Terneuzen en de Gentse havendokken door opspuiting op het stortterrein Callemansputte gebracht worden. Dat stortterrein was sinds het begin van de jaren 80 in gebruik. Het opspuiten van baggerspecie geschiedde zonder verwerking. De Vlaamse overheid overweegt de baggerspecie die op het terrein Callemansputte gestort is, weer af te graven. De oude specie zou door zandafscheiding kunnen worden verwerkt tot secundaire bouwstof. De stortplaats kan vervolgens weer dienen voor het storten van de restfractie of andere, meer verontreinigde baggerspecie. Een concreet dossier hierover was bij het einde van de audit nog niet beschikbaar.

- *Huur van bergingscapaciteit*

Bij gebrek aan stortterreinen werd sinds 1994 geen specie meer verwijderd uit de Bovenschelde en de Leie. De Vlaamse Regering heeft op 25 mei 1999 een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking uitgeschreven voor de berging en verwerking van onderhoudsbaggerspecie in dit stroomgebied. Op 10 november 2000 sloot het Vlaams Gewest een eerste overeenkomst voor 450.000 ton droge stof onderhoudsbaggerspecie. Na een termijnverlenging was de eerste overeenkomst voor het leveren van bergings- en verwerkingscapaciteit in december 2003 afgelopen. Na de weigering in beroep door de Vlaamse minister voor Leefmilieu en Landbouw van een milieuvergunning voor het bergen van onderhoudsbaggerspecie op de site *Donkvijver* te Oudenaarde, had de afdeling Bovenschelde nog altijd geen alternatief. Op grond van een initiële selectie van kandidaten van juli 2000, vroeg de afdeling daarom opnieuw bij externen offertes voor de levering van verwerkings- en bergingscapaciteit. De kostenraming voor de overeenkomsten tijdens de tweede periode bedroeg 45,2 EUR per ton droge stof. Uit de prijsoffertes en de toelichtingen door de inschrijvers bleek dat de nieuwe Vlarem-regelgeving op de stortplaatsen tot een veel hogere kostprijs leidt. De laagst geboden eenheidsprijzen waren 75,2 en 65,4 EUR per ton droge stof voor respectievelijk het eerste en het tweede perceel. Uiteindelijk zijn op grond van de geboden eenheidsprijzen nieuwe overeenkomsten gesloten, met deel-

opdrachten per jaar voor elk van beide percelen voor respectievelijk 4,5 en 9,2 miljoen EUR per jaar.

- *Aankoop van stortlocatie*
In het Boek van het Rekenhof van 2001⁽²¹⁾ werd een uitgebreid artikel gewijd aan de verwerving van de Kallemoeievijver als baggerspeciéstortplaats. De inrichting van de Kallemoeievijver als baggersortplaats heeft uiteindelijk 3,4 miljoen EUR gekost. Om de bergingsite optimaal te kunnen gebruiken moet de baggerspecie eerst ontwaterd worden. Hiervoor is elders op de site Noorderwal langs de Leie een laguneringsbekken ingericht. De kostprijs hiervan bedroeg 1,8 miljoen EUR. De verwerving en het beschikbaar maken van de gecombineerde site heeft in het totaal 12,2 miljoen EUR gekost. Begin 2006, 18 jaar na het eerste initiatief tot verwerving van de site is de eerste specie geborgen. De exploitatiekost wordt geraamd op 25 EUR per m³.
- *Huur van kleiputten te Kruibeke en Zwijndrecht*
Op 30 november 2005 heeft het agentschap Waterwegen en Zeekanaal een overeenkomst gesloten voor de huur van kleiputten voor een vaste periode van 15 jaar, tot eind 2020. Het agentschap huurt 4 miljoen m³ stortruimte voor een totale huurprijs van 68 miljoen EUR. Het moet de eerste huursommen (bijna 0,4 miljoen EUR per maand) vanaf september 2006 betalen, maar door nog lopende vergunningsaanvragen en een MER-procedure zal het agentschap pas vanaf november 2007 vervuilde specie in de kleiputten kunnen bergen. Tot dan kan enkel zuivere specie worden geborgen. De baggerwerken in het gebied van de Zeeschelde, waarvoor de kleiputten in eerste instantie zijn bedoeld, zijn bovendien nog niet concreet gepland.

7.3 Conclusie

De stortcapaciteit van de baggerspecie in de maritieme toegangswegen stelt in beginsel geen problemen. De overheid stort deze baggerspecie hoofdzakelijk terug op stortzones in het water en toegelaten zandwinning houdt de capaciteit van de vergunde stortzones op peil.

Voor de berging van baggerspecie uit de binnenwateren gebruikt de Vlaamse overheid verschillende formules. Het Rekenhof heeft geen indicaties gevonden dat de keuzes die de Vlaamse overheid tot op heden heeft gemaakt, steunden op een uitgewerkte visie of kostenafweging. Er zijn integendeel indicaties dat die keuzes niet altijd optimaal waren.

Het storten en verwerken van vervuild sediment uit de binnenwateren is problematisch. De kosten van de verwijdering ervan zijn toegenomen en geschikte bestemmingen voor de specie ontbreken. Daardoor ontstond een achterstand in het baggeren van de waterwegen en in de sanering van de waterbodems. De historische achterstand in de Vlaamse bevaar-

²¹ Boek van het Rekenhof 2001, Stuk 36 (2001-2002) – nr.1

bare waterwegen wordt geraamd op 11,2 miljoen tds en groeit nog steeds aan. Een sectoraal uitvoeringsplan reikt voor de toekomst een aantal samenhangende actiepunten aan om de problematiek van de bagger- en ruimingspecie aan te pakken en de achterstand weg te werken tegen 2036. Het plan zal voor de bevaarbare waterwegen een veelvoud van het huidige budget vergen. Het plan is nog niet definitief goedgekeurd.

8 Verwijderen van wrakken en obstakels

Om de verruiming van vaargeulen te kunnen uitvoeren, moet het Vlaams Gewest eerst wrakken en andere obstakels in de vaargeul opruimen.

8.1 Verwijderen van obstakels in de maritieme toegang

In de Westerschelde kunnen zich nog wrakken en objecten⁽²²⁾ bevinden die een hinderpaal vormen voor de geplande verdere verruiming van de vaarweg op grond van het Vlaams-Nederlands Verdrag van 21 december 2005. Dat verdrag vermeldt uitdrukkelijk het ruimen van wrakken als mogelijk onderdeel van de werken. De verruiming vergt ook het dringend⁽²³⁾ verplaatsen of dieper leggen van kabels en nutsleidingen die de bodem van de Westerschelde dwarsen.

Rijkswaterstaat raamde de kosten voor de verwijdering van de wrakken en wrakresten uit de Westerschelde op 25,2 miljoen EUR⁽²⁴⁾, maar waarschuwde voor belangrijke kostprijsverhogende, destijds nog onbekende, factoren (zoals de aanwezigheid van milieugevaarlijke stoffen in de wrakken). De kostenraming was daardoor onnauwkeurig en onbetrouwbaar. Rijkswaterstaat vermeldde toen dat het risico bestond dat de kosten in het ergste geval 100 miljoen EUR meer zouden bedragen. Volgens de administratie schatten de experts op dit moment de kans erg klein in dat de kosten onverwacht hoog zouden kunnen oplopen wegens een gebrekkige kennis van te ruimen obstakels, in die mate dat de huidige risicoanalyses er geen melding meer van maken.

Op grond van de stukken waarover het Rekenhof bij de afsluiting van het onderzoek beschikte, bleek nog geen volledige inventaris beschikbaar te zijn van de te verplaatsen kabels en nutsleidingen in de Westerschelde. Aangezien het kabels en leidingen betreft op Nederlands grondgebied, valt die inventaris onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. De Vlaamse overheid zorgt voor ondersteuning. Een raming van de kostprijs van de verplaatsingswerken is nog niet voorhanden. Die kostprijs hangt af van de oplossing die de eigenaars kiezen.

Volgens de administratie is een gedetailleerde planning en timing van de verdiepingswerken voorhanden, die ervan uitgaat dat de verdiepings-

²² Wrakresten, steenhopen, ankers, kettingen, scheepsladingen, containers, ankerstenen van boeien en andere.

²³ Volgens het verdrag van 21 december 2005 dient de uitvoering ten laatste in 2007 te starten om uiterlijk in 2009 nieuwe vaarmogelijkheden te bekomen.

²⁴ Een benaderende kostenraming opgenomen in ProSes – Deelrapport Toegankelijkheid van 12 maart 2004, uitgaande van het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat

baggerwerken in de Westerschelde tijdig zullen kunnen starten en de planning van het verruimingsverdrag kan worden gehandhaafd.

8.2 Obstakels in de binnenvaartwegen

De meeste bestekken voor baggerwerken in de binnenvaartwegen voorzien in een post voor het ruimen van kleine obstakels in de vaargeul. Tijdens de audit heeft het Rekenhof op dit vlak geen knelpunten vastgesteld.

8.3 Conclusie

De overheid heeft geen volledig zicht op de nutsleidingen die op Nederlands grondgebied moeten worden verplaatst om de verruiming van de vaargeul in de Westerschelde vanaf 2007 te kunnen aanvatten. Zij beschikt ook nog niet over een betrouwbare kostenraming.

Volgens de administratie gaan recente risicoanalyses ervan uit dat de te verwijderen obstakels en wrakken in de maritieme toegang nagenoeg verwaarloosbaar zijn.

9 Mededinging

Zoals voor alle overheidsopdrachten, moet de overheid ook voor baggerwerken de meest voordelige oplossing kiezen. Een correct en maximaal gebruik maken van de voordelen van de marktwerking in het kader van een aanbestedingsprocedure is de meest voor de hand liggende oplossing. Ook bij een gebrekkige marktwerking moet de overheid trachten de meest voordelige prijs te bedingen.

9.1 Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen

9.1.1 Aanbestedingswijze

Zowel de baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee als in de Beneden-Zeeschelde en de Westerschelde bleven verscheidene decennia buiten mededinging. Zij vonden immers plaats op grond van onderhandse overeenkomsten uit respectievelijk 1984 en 1975.

Voor de vaarpassen in de Schelde organiseerde de overheid in 1998 en 2006 een mededinging. Voor de vaarpassen in de Noordzee deed zij dat in 2005. De aangewende gunningsprocedure was telkens de beperkte offerte-aanvraag met Belgische en Europese bekendmaking.

De baggerwerken in de Noordzee en in de Westerschelde zijn opdrachten volgens prijslijst, waarbij de aanbestedende overheid de baggerwerken stuurt en leidt aan de hand van hydrografische peilingen. De rol van de aannemer beperkt zich tot de terbeschikkingstelling van het gevraagde materieel en personeel en de correcte uitvoering van de wekelijks door de aanbestedende overheid gegeven opdrachten.

9.1.2 Verlenging van de baggercontracten

Het Vlaams Gewest heeft het Noordzee-baggercontract van 1984, dat normaliter uiteindelijk op 31 maart 2005 diende af te lopen, onderhands nog tweemaal verlengd (8,5 maand) omdat het er niet in slaagde het nieuwe baggercontract tijdig te gunnen. Om dezelfde reden heeft het de onderhoudsbaggerwerken in de havens van Nieuwpoort en Blankenberge, die deel uitmaken van het baggercontract van 1984, met een dienstbevel nogmaals verlengd tot het beschikbare krediet van ruim 2,5 miljoen EUR was uitgeput. Deze onderhandse verlengingen passen niet in de uitzonderingsbepalingen van artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet²⁵). De afdeling Maritieme Toegang heeft in het geval van de onderhoudsbaggerwerken in de havens van Nieuwpoort en Blanken-

²⁵ Volgens de minister wenste het Vlaams Gewest te wachten op een wijziging in de regelgeving.

berge voor de laatste verlenging de delegatieregeling niet gerespecteerd.

De Vlaamse overheid verlengde ook het baggercontract van 1998 voor de Schelde, dat normaal afliep op 31 maart 2006, onderhands met 3,5 maand (tot 16 juli 2006) omdat het nieuwe baggercontract niet tijdig werd gegund. Ook deze verlenging kon niet terugvallen op een van de uitzonderingsbepalingen in artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet. Met een bijakte werd het baggercontract nogmaals met een maand verlengd zonder de delegatieregels te respecteren.

9.1.3 Looptijd van de contracten

Tot 12 december 2005 vonden de baggerwerken in de Noordzee en in de kusthavens plaats op grond van een onderhandse overeenkomst uit 1984. Zij volgde op een andere onderhandse overeenkomst voor gelijkaardige baggerwerken met dezelfde aannemer, daterend van 8 oktober 1971. Het baggercontract van 1984 voor de Noordzee heeft uiteindelijk een looptijd van 21 jaar gekend.

Het Noordzeecontract van 2005 heeft een duurtijd van zes pachtjaren. Het nieuwe bestek voorziet in een looptijd van vier kalenderjaren met de mogelijkheid van twee verlengingen met telkens één jaar. Die mogelijkheid is echter strijdig met de wetgeving op de overheidsopdrachten. Artikel 17, §2, 2°, b, van de wet van 24 december 1993 bepaalt namelijk dat de herhaling van een opdracht binnen de drie jaar vanaf de toewijzing van de basisopdracht moet plaatsvinden. Er is dus geen mogelijkheid een opdracht te verlengen die al een looptijd van 4 jaar heeft. Ook de Afdeling Overheidsopdrachten heeft deze opmerking geformuleerd in haar advies van 27 juni 2006. Toen was de gunningsprocedure – op de toewijzing na – afgerond. Had het bestuur het bestek in zijn ontwerpfase aan deze gespecialiseerde afdeling voorgelegd, dan was deze onregelmatigheid wellicht tijdig opgemerkt. Het bestek voor onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens Nieuwpoort en Blankenberge en in de jachtdokken van Oostende en Zeebrugge bevat overigens een identieke, onregelmatige clausule (artikel 96, §1). Blijkbaar werd dit bestek evenmin voorafgaandelijk aan de Afdeling Overheidsopdrachten voorgelegd.

De uitvoeringstermijn van het contract Westerschelde uit 1998 bedroeg zeven pachtjaren. Het contract liep in 2006 af en is inmiddels, na een beroep op mededinging, weer aanbesteed, met een onopzegbare looptijd van zeven jaar.

In een auditgesprek met Rijkswaterstaat over maritieme baggerwerken, verklaarden de verantwoordelijke ambtenaren dat zij looptermijnen van zeven jaar zeer lang en in Nederland ongebruikelijk vonden. Vergelijkbare baggercontracten in Nederland hebben een maximumlooptijd van drie tot vier jaar. De bevoegde Vlaamse ambtenaren waren ook voorstander van een kortere looptijd. Dat zou het gewest toelaten de baggerwerken met grotere regelmaat aan het prijsregulerend karakter van de mededinging te onderwerpen en minder werkbare clausules op kortere termijn in een volgend bestek te remediëren. Zij verklaarden dat het eerste ont-

werpbestek in een maximumtermijn van vier jaar voorzag. De looptijd van de nieuwe baggercontracten werd evenwel om onduidelijke redenen achteraf op een hiërarchisch hoger niveau opgetrokken.

9.1.4 Werken buiten concurrentie

Noordzee en kusthavens

Naast de jaarlijks terugkerende onderhoudsbaggerwerken droeg het gewest van 1984 tot 2005 in totaal 221,3 miljoen EUR aan baggerwerken buiten concurrentie aan de aannemer op in het kader van de onderhandse overeenkomst uit 1984. Het gebruikte daarvoor 33 bijaktes en diverse afzonderlijke dienstbevelen. Bijlage 2 biedt een overzicht van de belangrijkste bijaktes en dienstbevelen.

Op het in 2005 gesloten baggercontract entte de Vlaamse Regering al in 2006 buiten mededinging een meerwerk van 30,9 miljoen EUR voor verdiepingsbaggerwerken in de vaarpassen op het Belgische deel van de Noordzee. Zij wees ook de 9 miljoen EUR versterkte onderhoudsbaggerwerken onderhands aan dezelfde aannemer toe. Die werken zijn door de verdiepingsbaggerwerken noodzakelijk.

De Inspectie van Financiën stelde zich op 2 mei 2006 negatief op tegenover het voorstel van de Vlaamse minister van Openbare Werken om deze verdiepingsbaggerwerken buiten concurrentie met een bijakte aan het lopende onderhoudsbaggercontract te hechten. De minister rechtvaardigde de onderhandse uitbreiding met artikel 17, § 2, 2°, a), van de overheidsopdrachtenwet. Dat artikel staat bij uitzondering toe aanvullende werken die door onvoorziene omstandigheden noodzakelijk werden, toe te wijzen aan de initiële aannemer⁽²⁶⁾. Volgens de Inspectie van Financiën was echter alleen voor de vaarpas van de haven van Zeebrugge min of meer aangetoond dat de aanvullende werken noodzakelijk werden door onvoorziene omstandigheden. Voor de vaarpas naar de haven van Antwerpen waren er geen argumenten die nog niet bekend waren bij de opstelling van het contract voor de onderhoudsbaggerwerken.

²⁶ Artikel 17, § 2, 2°, a) van de Overheidsopdrachtenwet heeft meer bepaald betrekking op aanvullende werken, die noch in het toegewezen oorspronkelijke ontwerp, noch in de eerste gesloten overeenkomst voorkwamen en die ingevolge onvoorziene omstandigheden noodzakelijk geworden zijn voor de uitvoering van het werk zoals het beschreven werd, voor zover ze worden toegewezen aan de aannemer die het werk uitvoert, en voor zover het samengevoegde bedrag van de opdrachten gegund voor de aanvullende werken niet hoger ligt dan 50% van het bedrag van de hoofdopdracht. De toepassing van dit artikel is verder afhankelijk van de voorwaarden dat deze werken technisch of economisch niet zonder ernstig bezwaar van de hoofdopdracht kunnen worden gescheiden of dat deze werken, hoewel scheidbaar van de uitvoering van de hoofdopdracht, strikt noodzakelijk zijn voor de vervolmaking ervan.

Na ontvangst van het negatieve advies van de Inspectie van Financiën overwoog de administratie deze werken aan te besteden. Naar verluidt was de aannemerscombinatie belast met het Noordzee-baggercontract echter van oordeel dat deze verdiepingsbaggerwerken tot het contract behoorden en de overheid niet het recht had daarvoor een afzonderlijke aanbesteding uit te schrijven. Volgens een leidend ambtenaar dreigde de aannemerscombinatie mondeling een schadeclaim in te dienen, mocht hij de belangrijke bijkomende opdracht niet toegewezen krijgen, en beweerde hij over doorslaggevende argumenten te beschikken ter staving van een dergelijke claim. Verwijzend naar het advies van de Inspectie van Financiën, verzocht de leidend ambtenaar de aannemerscombinatie om juridische argumenten die de administratie zouden verhinderen de werken te gunnen via een openbare aanbesteding of een algemene offerteaanvraag⁽²⁷⁾. De aannemerscombinatie antwoordde met een memorandum van een gespecialiseerd advocatenbureau, dat de onderhandse gunning omstandig motiveerde.

De administratie stelde dat zij na intern juridisch onderzoek tot de conclusie kwam dat de juridische risico's te groot waren en daarom teruggreep naar het initieel voorstel om de werken buiten mededinging toe te wijzen aan de aannemerscombinatie belast met het Noordzee-baggercontract. Pas nadat het Rekenhof vragen stelde over deze handelwijze, vroeg de administratie ook het advies van de afdeling Overheidsopdrachten. Op 27 juni 2006 wees deze afdeling op het gevaar van dergelijke documenten in een administratief gunningsdossier. Een overheid, die naam waardig, beslist op eigen gronden welke gunningsprocedure zal worden gehanteerd en duldt hierbij geen inmenging van derden en zeker niet van een onderneming die een potentiële deelnemer aan de opdracht is. Het bestuur mag zich dan ook geenszins steunen op dit document om de toepassing van een bepaalde procedure te verantwoorden. De afdeling adviseerde de onderhandse gunning wel gunstig omdat was voldaan aan de wettelijke voorwaarden van artikel 17, § 2, 2°, a), Overheidsopdrachtenwet.

Scheldebaggercontracten

De verdieping van de Westerschelde in 1988 vond, met uitzondering van de drempel van Vlissingen, plaats in het kader van het baggercontract van 17 maart 1975, dat onderhands werd verlengd. Dat baggercontract was zelf al buiten elke concurrentie om gesloten. De aannemer heeft

²⁷ E-mail van 15 mei 2006 aan de aannemer. De betrokken ambtenaar verduidelijkte aan het Rekenhof dat deze handelwijze was bedoeld om de risico's bij een eventuele gerechtelijke procedure in het ongelijk te worden gesteld, met een mogelijk fikse schadevergoeding tot gevolg, zo goed mogelijk te kunnen inschatten.

daardoor, buiten elke vorm van mededinging, 39,7 miljoen EUR bijkomende baggerwerken kunnen uitvoeren⁽²⁸⁾.

De aannemer die van 1999 tot 2006 de baggerwerken in de Westerschelde mocht uitvoeren, kreeg twee meerwerken buiten mededinging toegekend. Zo kreeg hij 3,2 miljoen EUR werken voor het proefproject Walsoorden (zie punt 6.1) onderhands toegewezen. Het bestek had niet voorzien in dat proefproject, dat andere werktuigen vergt dan de gebruikelijke baggertuigen. Het bestuur kon dan ook geen beroep doen op de kortingregeling van 30%, die enkel geldig is voor baggertuigen die ingezet worden voor reguliere baggerwerken. Het diende de veel duurdere CMK-tarieven⁽²⁹⁾ te betalen, weliswaar met toepassing van een procentuele vermindering.

9.2 Gunning van baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren

De baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren worden na ruime mededinging gegund. Het beroep op de ruimste mededinging had een heilzaam effect op de prijzen. Dat blijkt uit de gunning met openbare aanbesteding van de aanneming *onderhoudsbaggerwerken in de Boven-Schelde en op de binnenwateren van Gent*. Het bestuur kon de aanneming toewijzen voor 886.500 EUR, terwijl het op grond van geactualiseerde prijzen 3,3 miljoen EUR verwachtte⁽³⁰⁾. Een ander voorbeeld is de aanneming voor *baggerwerken in het zeekanaal Brussel-Schelde*. De overheid kon die aanneming na een openbare aanbesteding toewijzen voor 1,7 miljoen EUR, terwijl zij uitging van een raming van 3,2 miljoen EUR⁽³¹⁾.

In zijn auditrapport over de financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen heeft het Rekenhof wel opmerkingen gemaakt bij de totstandkoming van

²⁸ Auditrapport *Verdieping Westerschelde*, Stuk 37 (1999-2000) – Nr. 1, p. 41.

²⁹ CMK-tarieven zijn tarieven opgenomen in de CMK-kostenschaal ter berekening van de uurkosten van aannemersmaterieel voor tuigen waarvoor geen aanbestedingsprijzen beschikbaar zijn. Deze tarieven mogen maar worden aangewend als op geen andere manier tot prijsvorming kan worden overgegaan.

³⁰ Wegens de lage inschrijvingsprijzen vroeg het bestuur ondermeer van de weerhouden aannemer een prijsrechtvaardiging. Zowel de bevoegde afdeling als de afdeling Technische Ondersteuning vonden de door de laagste inschrijver overgemaakte rechtvaardiging aanvaardbaar. Ze oordeelden dat de ingediende offerte regelmatig was naar inhoud en vorm en ook op prijstechnisch gebied volledig aanvaardbaar.

³¹ Ook in die aanneming vroeg zij de laagste inschrijver om een gedetailleerde prijsrechtvaardiging van zijn eenheidsprijzen. Bij het onderzoek van de overgelegde rechtvaardiging vond het geen abnormale kostprijsselementen.

de overeenkomst voor slibslipen in de toegangsgeul van de nieuwe sluis van Wintam⁽³²⁾.

Het baggeren en verwijderen van ongeveer 223.000 m³ sediment uit het Kanaal Leuven-Dijle en het onder profiel brengen van dit kanaal werd na een algemene offerteaanvraag voor 2,1 miljoen EUR gegund. De aannemer diende de specie te storten in de bestaande overdiepte in het Zeekanaal te Wintam. Tijdens de uitvoering wees het agentschap Waterwegen en Zeekanaal met bijakten 0,9 miljoen EUR meerwerken buiten concurrentie toe aan de aannemer (42,6% van het inschrijvingsbedrag). Het agentschap rechtvaardigde deze uitbreiding met artikel 17, § 2, 2° a, van de overheidsopdrachtenwet 1993⁽³³⁾. De opdracht voor de inrichting van een overdiepte als stortplaats was volgens het Rekenhof echter voorzienbaar en kon worden losgekoppeld van de eigenlijke baggerwerken. Had het agentschap bij de OVAM de vereiste gebruikscertificaten (op grond van voorafgaandelijke staalnames) aangevraagd en de certificaten verkregen *voorafgaand* aan de gunning van de baggerwerken, dan had het agentschap evenmin een beroep moeten doen op de onderhandelingsprocedure. Door een gebrekkige voorbereiding van de aanneming diende het nu belangrijke werken buiten de prijsregulerende werking van de mededinging te gunnen.

9.3 Conclusie

Tientallen jaren werden onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangen buiten mededinging toegewezen aan dezelfde aannemer op grond van onderhandse overeenkomsten. De omvangrijke wijzigingen en bijwerken hebben daarbij gaandeweg afbreuk gedaan aan de wettelijke beginselen van de forfaitaire prijs en de mededinging.

Door getalm met de gunning van nieuwe contracten voor de Noordzee en de Westerschelde dienden de bestaande contracten onderhands te worden verlengd. Voor deze verlengingen kon de aanbestedende overheid geen van de uitzonderingsbepalingen in de overheidsopdrachtenwet invoeren. Enkele verlengingen werden evenmin met respect voor de delegatieregels beslist. Ook op de uiteindelijk met mededinging vernieuwde contracten zijn inmiddels buiten elke mededinging om belang-

³² Stuk 37-B (2001-2002) – Nr. 1. Het Rekenhof merkte o.a. op dat door een fundamentele uitbreiding van de opdracht tijdens de onderhandelingen, de mededinging niet optimaal kon functioneren en de gelijkheid tegenover eventuele andere kandidaten mogelijk werd geschonden. Ook had de opdrachtgever geen rekening gehouden met de door de afdeling Technische Ondersteuning verbeterde prijzen, die bijna 250 EUR per uur lager lagen. Het agentschap beweerde echter dat het de gelijkheid tussen de kandidaten niet had geschonden en dat het een voordelige overeenkomst had gesloten.

³³ Het betreft aanvullende werken, die noch in het toegewezen oorspronkelijke ontwerp, noch in de eerste gesloten overeenkomst voorkwamen en die ingevolge onvoorziene omstandigheden noodzakelijk geworden zijn voor de uitvoering van de opdracht.

rijke meerwerken geënt, in één geval zelfs met aanreiking door de aannemer van een rechtvaardigende argumentatie.

Sommige nieuwe baggercontracten voor de maritieme toegang bevatten overigens een verlengingsclausule die onverenigbaar is met de overheidsopdrachtenreglementering. Een tijdige voorlegging van het ontwerpbestek aan de afdeling Overheidsopdrachten had deze onregelmatigheid kunnen voorkomen.

De looptijd van baggercontracten voor het onderhoud van de maritieme toegang is weliswaar afgenomen, maar overtreft nog altijd die van gelijkaardige contracten in het buitenland. Deze lange looptijden blijven een toetsing van prijzen aan de reële marktsituatie belemmeren.

De baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren worden meestal wel na ruime mededinging gegund. Dat had een heilzaam effect op de prijzen. Wel kreeg een aannemer door een gebrekkige aanbestedingsvoorbereiding belangrijke meerwerken onderhands toegewezen.

10 Contractmanagement

Vóór een bestuur een overheidscontract aanbesteedt, dient het over de vereiste vergunningen te beschikken. Als zij overheidsopdrachten buiten mededinging gunt, moet de overheid erop toezien dat de contracten bepalingen bevatten die een degelijke prijzencontrole en nacalculatie mogelijk maken. Zo kan de overheid de buiten concurrentie tot stand gekomen prijzen toch zoveel mogelijk op hun marktconformiteit toetsen. Daarbuiten moet de overheid in contractbepalingen voorzien die aan (belangrijke) overschrijdingen van voorziene hoeveelheden degelijke prijsreducties koppelen. Als zij een aannemer meerwerken opdraagt, dient zij deze werken zo vlug mogelijk te betalen om verwijlinteressen te vermijden.

10.1 Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen

10.1.1 Vergunning voor de verdere verdieping Westerschelde

Voor de geplande verdere verdieping van de Westerschelde tot 13,10 meter tijongebonden vaart is een MER in voorbereiding, op grond waarvan de overheid nieuwe vergunningen kan aanvragen zowel in Vlaanderen als in Nederland. Daarbij moet zij de normale vergunningentrajecten volgen. Een nieuwe Nederlandse vergunningenwet, die de gebruikelijke procedures buitenspel kan zetten, zoals bij de vorige Westerscheldeverdieping, lijkt niet meer mogelijk. De risicoanalyse die de Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep Verruiming Vaargeul heeft voorbereid, erkende het tijdig bekomen van de vergunningen als een belangrijk aandachtspunt. De betrokken ambtenaren hebben in een auditgesprek echter aangegeven dat de actuele stand van voorbereiding nog weinig marge laat ten aanzien van de vooropgestelde planning.

10.1.2 Buiten mededinging tot stand gekomen prijzen

De recente baggercontracten voor de vaarpassen in de Noordzee en in de Schelde zijn weliswaar gegund na mededinging, maar de prijzen van belangrijke meerwerken die aan de aannemer van het basiscontract werden toegewezen, zijn buiten mededinging tot stand gekomen. Uit de stukken waarover het Rekenhof beschikt komt niet eenduidig tot uiting dat – een kleine toegekende korting buiten beschouwing gelaten – over deze prijzen als een goed huisvader werd onderhandeld. Het Rekenhof merkt op dat het begrip *onderhandelingsprocedure* inzonderheid betekent dat terdege over de prijzen wordt onderhandeld, rekening houdende met de onderhandse toewijzing van financieel belangrijke werken waarbij de prijsregulerende rol van de mededinging niet heeft gespeeld.

10.1.3 Geen kortingclausule in de nieuwe baggercontracten

In alle beschouwde contracten geschiedt de aanneming volgens prijslijst en waarborgt de aanbestedende overheid de aannemer de jaarlijkse uitbetaling van de baggerwerken tot een bepaalde som. Als de aanneming in een baggerjaar het gewaarborgde bedrag niet heeft bereikt, heeft de aannemer recht op een vergoeding die gelijk is aan het verschil tussen het gewaarborgde en het uitbetaalde bedrag. Voor het contract Westerschelde 2006 waarborgt de aanbestedende overheid de aannemer jaarlijks baggerwerken tot 32 miljoen EUR, en voor het Noordzeecontract 2005 tot 40 % van het inschrijvingsbedrag.

Voor de baggercontracten Westerschelde 1998 en Noordzee 1984 gaf het contract de aanbestedende overheid bij overschrijding van de minimaal gewaarborgde baggerwerkbedragen recht op een korting. Voor het contract Westerschelde gaf de aannemer in zijn inschrijvingsbiljet een korting op van 30%. In het Noordzeecontract 1984 kende bijakte 15 omvangrijke verminderingen toe op de belangrijkste eenheidsprijzen.

Op grond van de korting in het Westerscheldecontract 1998 kon de overheid van 1999 tot 2006 14,4 miljoen EUR besparen. Voor het Noordzeecontract 1984 bedroegen de besparingen in de periode 2000-2005 bij benadering 14,7 miljoen EUR.

Noch het baggercontract Noordzee 2005, noch het baggercontract Westerschelde 2006 bevatten een kortingclausule bij overschrijding van de gewaarborgde hoeveelheden. De weglating van een kortingclausule impliceert dat de aanbestedende overheid voortaan bij elk werk dat het vooropgestelde minimum overschrijdt, met de aannemer over een korting in onderhandeling moet treden. Door de niet-opname van een dergelijke kortingsmodaliteit heeft de aanbestedende overheid het zich overigens nodeloos moeilijk gemaakt toen het in juni 2006 diende te onderhandelen over de prijzen van de bijkomende verdiepingsbaggerwerken.

De administratie achtte een kortingclausule in de recente baggercontracten niet noodzakelijk omdat de opdrachten na mededinging zijn tot stand gekomen. In het nieuwe Scheldecontract is wel een aparte prijslijst opgenomen voor de geplande verruimingswerken, met de bedoeling hiervoor goedkopere prijzen te bekomen. Bij de aanbestedingsprocedure leidde dit echter niet tot een korting voor de verruimingswerken.

Het Rekenhof wijst erop dat ook het baggercontract Westerschelde van 1998 na mededinging werd gegund. Toch werd dankzij de kortingclausule in het bestek een korting van 30% toegekend voor baggerwerken die het gewaarborgde minimum overschreden.

10.1.4 Korting voor een meerwerk

De Vlaamse Regering heeft op 30 juni 2006 een belangrijk meerwerkencontract voor de Noordzee onderhands toegewezen. De afdeling Maritieme Toegang heeft het Rekenhof medegedeeld dat zij op grond van de vragen die zij naar aanleiding van de audit over de prijsvorming van dat

contract stelde, van de aannemer nadien toch een korting van 5% (1,54 miljoen EUR) op de eigenlijke verdiepingsbaggerwerken van 30,7 miljoen EUR kon bedingen⁽³⁴⁾. De administratie heeft daarnaast een prefinitanciering bedongen voor een bedrag van 18 miljoen euro die wegens de tijdige betaling is omgezet naar een bijkomende korting van 1% op dat bedrag⁽³⁵⁾.

10.1.5 Geen nacalculatiemogelijkheid in nieuwe baggercontracten

Een contractuele clausule kan de mogelijkheid bieden na boekhoudkundig onderzoek te hoog gebleken eenheidsprijzen, die de aannemer een overwinst bezorgen, tot een normaal winstpercentage terug te brengen. De baggercontracten Noordzee 1984 en Westerschelde 1975 voorzagen in de mogelijkheid van een dergelijke nacalculatie. Pogingen van de administratie om op grond daarvan prijsaanpassingen (lees: verminderingen) af te dwingen, strandden echter altijd op de onwil van de aannemers. Bij het baggercontract Westerschelde 1975 realiseerde de aannemer volgens een nacalculatie nochtans een duidelijke overwinst. Een aanpassing van de prijzen aan de werkelijke kostprijs van de baggerwerken zoals die uit boekhoudkundige controles bleek, was dan ook gewenst, temeer daar de gehanteerde eenheidsprijzen nooit het voorwerp waren van een prijsregulerende mededinging⁽³⁶⁾.

Het Vlaams Gewest greep de uitgevoerde nacalculaties verder niet aan om de parameterwaarden van de oude contractuele prijssherzieningsformule aan te passen aan de geëvolueerde kostprijsstelling. In de prijssherzieningsformule van het bestek bij de beperkte offerteaanvraag voor de in 1999 gegunde Westerschelde-baggerwerken was het gewicht van de loonindex sterk gedaald, ten voordele van dat van de materiaalindex. Dat wees erop dat het loonaandeel in de totale exploitatiekosten van de moderne baggerindustrie sterk was gedaald. Mocht de prijssherzieningsformule ook in het baggercontract 1975 regelmatig zijn aangepast aan deze evolutie, dan zou dat het Vlaams Gewest een belangrijk financieel voordeel hebben geboden.

Nog in het kader van het Westerschelde-baggercontract van 1975, stond de aannemer ingevolge bijakte 20 prijsaanpassingen toe, die het bestuur echter niet op hun redelijkheid evalueerde middels controles in de boekhouding van de aannemer. Gelet op de belangrijkheid van de ver-

³⁴ De administratie had zich sowieso in een onmogelijke onderhandelingspositie gewerkt door over prijzen te moeten onderhandelen nadat de Vlaamse regering al had beslist om de bijkomende baggerwerken onderhands te gunnen aan de aannemerscombinatie.

³⁵ Zoals blijkt uit het antwoord van de minister zou tevens een scheepstype van 20.000 m³ voor de prijs van een scheepstype van 14.000 m³ aangeboden zijn.

³⁶ Brief van het Rekenhof van 27 januari 1999 aan de Vlaamse minister van Openbare Werken.

wachte supplementaire baggerwerkzaamheden voor de verdieping van de Westerschelde, was een dergelijke prijzencontrole aangewezen.

Bij het baggercontract Noordzee 1984 ondernam de administratie drie pogingen om de vermeende overwinst van de aannemer af te romen. Door de gebrekkige opstelling van de nacalculatieclausule kon de administratie ook in dit contract de overheidsbelangen niet vrijwaren.

De nieuwe baggercontracten Noordzee 2005 en Westerschelde 2006 bevatten geen nacalculatieclausule meer. De administratie heeft opgemerkt dat zij niet over afdoende boekhoudkundig onderlegd personeel beschikt om dergelijke clausules op grond van een doorlichting van de boekhouding van de aannemer te kunnen afdwingen. Het Rekenhof acht de niet-opname van een degelijk afdwingbare nacalculatieclausule in de nieuwe baggercontracten een gemiste kans, gelet op de praktijk regelmatig belangrijke meerwerken buiten concurrentie op deze baggercontracten te enten.

10.1.6 Niet-naleving van de resolutie van 10 juli 1996 voor contracten buiten mededinging

Op 10 juli 1996 heeft het Vlaams Parlement een resolutie aangenomen met, onder meer, de algemene aanbeveling aan de Vlaamse Regering dat de administratie bij de gunningen van overheidsopdrachten waarbij het prijsregulerend effect van de mededinging niet heeft gespeeld, alle reglementair voorziene mogelijkheden tot prijzencontrole optimaal moet aanwenden, met inbegrip van controles in de boekhouding van de aannemers. Het Rekenhof kon op grond van de stukken waarover het beschikte, niet afleiden dat het gewest de resolutie naar behoren heeft nageleefd.

10.2 Baggercontracten voor de binnenvaart

De overheidsopdrachten houdende baggerwerken in de Vlaamse binnenvaartwegen worden meestal gegund na de ruimste mededinging, zijn beperkt in de tijd en geven maar in beperkte mate aanleiding tot belangrijke onderhands gegunde meerwerken⁽³⁷⁾. Wel hebben problemen met – soms laattijdig aangevraagde – vergunningen in twee aannemingen aanleiding gegeven tot belangrijke schadeclaims.

Baggerwerken kanaal Leuven-Dijle en Zeekanaal Brussel-Schelde

Voor de specie uit het kanaal van Leuven-Dijle die de aannemer ingevolge de aanneming van 1997 in de bestaande overdiepte in het Zeekanaal te Wintam diende te storten, was in 1999 de inrichting en monitoring van een nieuwe bergingssite te Hingene nodig. Het door de OVAM

³⁷ Voor een uitzonderingsgeval, zie punt 9.2.

afgeleverde gebruikscertificaat voor de tweede overdiepte te Hingene verstreek immers op 8 maart 2002 en de aanbestedende overheid had niet tijdig een nieuw vergunningscertificaat aangevraagd. De inrichting van de nieuwe site gaf aanleiding tot een uitbreiding buiten mededinging van de opdracht van de aannemer van de basisovereenkomst met ongeveer 0,9 miljoen EUR meerwerken. Een degelijke voorbereiding van de aanneming had deze meerwerken door insluiting in de initiële aanneming aan de mededinging kunnen onderwerpen.

Berging en verwerking van baggerspecie uit de Bovenschelde

Op 10 november 2000 sloot het Vlaams Gewest een eerste overeenkomst voor de afname, verwerking en berging van 450.000 ton droge stof onderhoudsbaggerspecie uit het stroomgebied van de Bovenschelde en de Leie. Deze overeenkomst liep tot 31 december 2002 en voorzag in de berging en verwerking van 450.000 ton droge stof op terreinen die aan de exploitant ter beschikking werden gesteld door de eigenaar van het terrein, krachtens een door de bevoegde Vlaamse minister op 23 december 1998 verleende milieuvergunning. Hiertoe had de exploitant met de eigenaar een overeenkomst gesloten voor de terbeschikkingstelling van lagunerings- en bergingscapaciteit op de site 't *Eiland* te Zwijnaarde.

Na een stakingsvordering van een aantal milieuverenigingen beval de rechtbank van eerste aanleg te Gent op grond van een vermeende onwettigheid in de milieuvergunning, op 30 mei 2001 de stillegging van de werken op de site. De werken werden daadwerkelijk geschorst op 6 juni 2001. Bij arrest van 23 november 2001 heeft het Hof van Beroep te Gent het vonnis van de eerste rechter vernietigd, waardoor de afname en verwerking van de baggerspecie en de onderhoudsbaggerwerken op 17 december 2001 konden hervatten. Inmiddels hadden de milieuverenigingen ook een schorsings- en annulatieprocedure ingesteld bij de Raad van State. Op 28 oktober 1999 verwierp die raad het schorsingsberoep. Op 19 april 2007 heeft de raad ook het annulatieberoep verworpen.

Zowel de eigenaar⁽³⁸⁾ en de exploitant van de site, als het baggerbedrijf hebben na het stilvallen van de werken schade-eisen ingediend tegen het Vlaams Gewest. De exploitant heeft ook een vordering ingesteld tegen de eigenaar. Het Vlaams Gewest heeft de exploitant in gebreke gesteld wegens het niet nakomen van zijn contractuele verbintenis inzake de afname van baggerspecie van juni tot november 2001.

In 2005 heeft het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (rechtsopvolger van het Vlaams Gewest) met het baggerbedrijf een dading getrof-

³⁸ De eigenaar baseert zijn schadeclaim op de vermeende onwettigheid van de milieuvergunning van 1998.

fen⁽³⁹⁾ en het baggerbedrijf een schadevergoeding van ruim 0,5 miljoen EUR in hoofdsom en 0,1 miljoen EUR verwijlinteressen betaald voor de geleden schade wegens stillig van de baggerwerken. De totstandkoming van de dading vergde drie jaar en drie maand. Het agentschap poogt dit schadebedrag terug te vorderen van de exploitant wegens het niet nakomen van de contractuele verbintenis voor het bergen en verwerken van de baggerspecie.

De eigenaar diende een schadeclaim in bij het Vlaams Gewest voor de geleden schade wegens de vermeende onwettigheid van de milieuvergunning van 1998. De administratie stelde zich vragen over de aansprakelijkheid van de milieuverenigingen, die op eigen risico het schorsingsvonnis van de rechtbank van eerste aanleg hebben uitgevoerd en – zoals achteraf door het beroepsarrest is gebleken – ten onrechte de werkzaamheden deden stilleggen. Volgens artikel 1398 van het Gerechtelijk Wetboek geschiedt de tenuitvoerlegging van een vonnis immers alleen op risico van de partij die daartoe last geeft. Als de tenuitvoerlegging van een vonnis schade veroorzaakt, dient de partij die daartoe last heeft gegeven, deze schade te vergoeden⁽⁴⁰⁾.

10.3 Verwijlinteressen

De laattijdige betaling van courante vorderingsstaten voor baggerwerken veroorzaakte verwijlinteressen. In 2005 heeft het agentschap Waterwegen en Zeekanaal zodoende 16.405 EUR verwijlinteressen betaald. De laatste jaren gaven ook de maritieme baggerwerken aanleiding tot verwijlinteressen: in 2002, 2003, 2004 en 2005 respectievelijk ongeveer 0,22 miljoen EUR, 0,24 miljoen EUR, 0,03 miljoen EUR en 0,02 miljoen EUR.

Bij twee aannemingen van baggerwerken heeft de administratieve slentergang ruim 0,4 miljoen EUR bijkomende verwijlinteressen veroorzaakt:

- Bij baggerwerken in het kanaal Gent-Terneuzen heeft de aannemer een aantal bijkomende prestaties verricht in de periodes juni-augustus 2004 en juni-september 2005, waarvoor hij in augustus en september 2005 vorderingen indiende. Daarnaast heeft de aannemer in augustus 2005 een vordering ingediend voor in deze maand opgelopen stilligkosten. Uiteindelijk werd de verrekening nr. 1, waar-

³⁹ Op grond van artikel 16, §2, van de algemene aannemingsvoorwaarden, dat o.a. betrekking heeft op door aannemers geleden schade ten gevolge van onvoorziene omstandigheden.

⁴⁰ Cass. 7 april 1995, *Arr. Cass.* 1995, 383; *Pas.* 1995, I, 396; *R.W.* 1995-1996, 184, noot K. Broeckx. Dit arrest verklaart voor recht dat de partij die een vonnis laat uitvoeren waarvan de rechter in eerste aanleg de voorlopige tenuitvoerlegging had toegestaan, bij gehele of gedeeltelijke hervorming of vernietiging ervan in hoger beroep, *de schade dient te vergoeden die door de enkele tenuitvoerlegging is ontstaan*, zonder dat daartoe is vereist dat bij deze tenuitvoerlegging enige kwade trouw of fout in de zin van art. 1382-1383 B.W. aanwezig was.

in al deze meerwerken en stilligkosten waren opgenomen, slechts op 20 juli 2006 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De laattijdige goedkeuring van deze verrekening (3,1 miljoen EUR) heeft 198.206,88 EUR verwijlinteressen gegenereerd.

- De baggerwerken in de Antwerpse haven kenden van juni tot september 1995 een abnormaal lage productie. Pas in 1999 en 2000 keurden het Antwerps havenbedrijf en de Vlaamse minister van Openbare Werken bij dading de extra vergoeding voor de aannemer goed. Deze traagheid van handelen veroorzaakte 129.447,15 EUR verwijlinteressen, die het Vlaams Gewest integraal heeft betaald. Binnen dezelfde aanneming had het Vlaams Gewest met verrekening nr. 6 begin 1999 250.107,20 EUR bijkomende werken opgedragen. Het betaalde deze verrekening uiteindelijk pas op 11 maart 2004, nadat de minister ze op 28 januari 2004 goedkeurde en instemde met de volledige subsidiëring ervan aan het Antwerps havenbedrijf. Door deze laattijdige betaling diende het havenbedrijf de aannemer voor de periode 1999-2004 91.268,56 EUR verwijlinteressen te betalen, die zij terugvorderde van het Vlaams Gewest omdat dat gewest vijf jaar wachtte met de goedkeuring van de verrekening.

Diverse dienstorders⁽⁴¹⁾ schrijven de procedure voor die de afdelingen in acht moeten nemen bij de ontvangst van vorderingsstaten voor meerwerken. Om de vertraging bij de betaling te beperken, dienen ze het onbetwiste gedeelte van de vorderingsstaat onmiddellijk na het advies van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning te regelen. Zo nodig moeten ze de verrekening ambtshalve goedkeuren, opdat de vastlegging en betaling definitief geregeld kunnen worden. Dienstorder LIN 2003/11 verwijst naar het koninklijk besluit van 17 december 2002⁽⁴²⁾, dat een verdubbeling van de interestvoet voor achterstallige betalingen inhoudt (10% voor het tweede semester van 2006). Uit de dossiercontrole blijkt niet dat de dienstorders terdege werden nageleefd⁽⁴³⁾.

⁴¹ Dienstorder LIN/AWV 2001/2 van 22 mei 2001 en dienstorder LIN 2003/11 van 6 juni 2003.

⁴² Koninklijk besluit van 17 december 2002 tot wijziging, wat de bestrijding van betalingsachterstand bij overheidsopdrachten en concessies voor openbare werken betreft, van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken. Voor de opdrachten vanaf 8 augustus 2002 bedraagt de interestvoet 10% voor het tweede semester van 2006. Voor overheidsopdrachten gepubliceerd na 1 januari 1981 en gegund vóór 8 augustus 2002 was dat 4,5%.

⁴³ De gebrekkige naleving van de dienstorders en circulaires ter bestrijding van verwijlinteressen werd ook behandeld in het auditverslag *Verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken*, Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1, van 29 juni 2006.

10.4 Conclusie

Het management van de baggercontracten laat op diverse punten te wensen over, met soms zware financiële gevolgen voor het Vlaams Gewest:

- De stukken waarover het Rekenhof beschikt tonen niet aan dat de administratie verregaand heeft onderhandeld over de prijzen van de toegekende meerwerken voor maritieme baggerwerken, hoewel onderhandelen over de prijzen een essentieel onderdeel is van de onderhandelingsprocedure. De Vlaamse Regering biedt de administratie op dat vlak ook niet altijd alle kansen. Zo werd de onderhandelingsmarge van de administratie beperkt door de principiële beslissing van de regering 39,7 miljoen EUR bijkomende verdiepingsbaggerwerken buiten mededinging aan de aannemer van het Noordzeecontract 2006 te gunnen.
- In tegenstelling tot de vroegere onderhands gegunde overeenkomsten bevatten de recente contracten voor maritieme baggerwerken geen kortingclausule voor grote hoeveelheden of geen mogelijkheid tot nacalculatie meer. De vroegere kortingclausule wordt volgens de administratie nu *ingebouwd in de methode van de eenheidsprijzen*. In de praktijk heeft dit systeem echter niet gefunctioneerd.
- De resolutie waarin het Vlaams Parlement heeft aangedrongen op een optimale aanwending van alle mogelijkheden tot prijzencontrole bij overheidsopdrachten buiten mededinging, kreeg geen uitvoering.
- Zowel voor maritieme baggerwerken als voor binnenvaartbaggerwerken kan de laattijdige beschikbaarheid van vergunningen voor problemen zorgen. Dat heeft voor de berging van baggerspecie uit de Bovenschelde al tot een schadevergoeding van ruim 0,6 miljoen EUR geleid en kan voor de verruiming van de Westerschelde de uitvoeringsplanning in het gedrang brengen.
- De administratieve slentergang genereert aanzienlijke verwijlinteressen, voor twee aannemingen van baggerwerken alleen al ruim 0,4 miljoen EUR. De administratie leeft de dienstorders ter bestrijding van verwijlinteressen niet na.

11 Meting en toezicht

Metingen en toezicht zijn nodig om de kwaliteit van de uitgevoerde baggerwerken te kunnen controleren en om de omvang van de te vergoeden prestaties vast te stellen.

11.1 Metingen en toezicht bij de maritieme baggerwerken

11.1.1 Uitbesteding van metingen

De baggercontracten hebben de vorm van een middelenverbintenis, waarbij de aannemer schepen en personeel ter beschikking stelt en de baggerwerken uitvoert volgens de planning en de instructies van de aanbestedende overheid. Voor de opmaak van de planning maakt de overheid gebruik van peilingen en bodemkaarten, die de diepte van de vaargeul vermelden. De cel hydrometrie en hydrografie van de afdeling Maritieme Toegang van het departement doet alleen de metingen in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde.

Voor de baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee en de zeehavens aan de kust doet de afdeling Maritieme Toegang nog voor een gedeelte een beroep op de cel hydrografie van de afdeling Kust van het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust. Die dienst voert alleen driemaandelijks metingen uit voor de onderhoudsbaggerwerken. Voor een optimale sturing van de baggerwerken zijn bijkomende detailmetingen nodig. De afdeling Maritieme Toegang heeft daarom een opdracht voor de uitvoering van bijkomende peilingen uitbesteed. Tot maart 2005 vonden de bijkomende metingen plaats in het kader van de overeenkomst voor baggerwerken in de Noordzee en de kusthavens. Nadien werden zij aanbesteed als een afzonderlijke opdracht. Deze loskoppeling kwam de onafhankelijkheid van de metingen ten goede.

Het is niet duidelijk waarom de metingen in de Schelde volledig in eigen beheer plaatsvinden en de metingen in de Noordzee gedeeltelijk worden uitbesteed. Volgens de administratie is die toestand ingegeven door een onder meer historisch gegroeid personeelstekort. Hij is echter niet op economische gronden gemotiveerd.

11.1.2 Organisatie van het toezicht

Noodzakelijke meting van baggerhoeveelheden

Een aantal ambtenaren van de opdrachtgever oefent toezicht uit op de baggerwerken. Dat toezicht is nodig voor de controle op de te betalen prestaties, de controle op de naleving van de besteksvoorwaarden, de kennisverwerving en als wachterfunctie.

De baggercontracten zijn opdrachten volgens prijslijst, waarbij de contractanten bij de gunning eenheidsprijzen vaststellen en de schommeling van de hoeveelheden volledig voor risico van de opdrachtgever zijn. Om de juistheid van de vorderingsstaten die de aannemer indient te kunnen controleren, moet de afdeling Maritieme Toegang tijdens de uitvoering van de werken voldoende toezicht houden op de werkelijk gebaggerde hoeveelheden. De enige mogelijkheid om de gebaggerde hoeveelheden te meten, is de meting in de vrachtruimte van het schip voordat de specie op de stortlocaties wordt teruggestort. De getijdewerking, stromingen en sedimentatiefenomenen verhinderen immers een nauwkeurige meting in de vaarweg aan de hand van peilingen.

Van een manueel naar een geautomatiseerd toezicht

Voor de baggerwerken aan de kust en in de Schelde zet het gewest respectievelijk 25 en 15 toezichters in. Met de huidige personeelscapaciteit is aan de kust nog een volledige aanwezigheid aan boord van het toezichtspersoneel mogelijk. In de Schelde meten en controleren toezichters 57% van de ladingen. De overige 43% wordt alleen automatisch gemeten met het bagger informatiesysteem (BIS), dat steunt op diverse sensoren en zowel een plaatsbepaling omvat als een meting van de inzinking van het baggerschip⁽⁴⁴⁾.

In 2000 heeft de overheid een studie bevolen voor de optimalisatie van het toezicht op de maritieme baggerwerken, die verschillende vormen van toezicht analyseerde. Bij de keuze van het meest geschikte scenario hield het rapport rekening met het feitelijk personeelstekort en de al gedeeltelijke automatisering. Omdat al in ruime mate geïnvesteerd werd in IT-systemen, een verdere uitbreiding van de IT-systemen noodzakelijk is om de groeiende evoluties in bagger- en controletechnieken te kunnen blijven opvolgen en er nood is aan een grondiger en verdere analyse van de uitgevoerde werkzaamheden, pleitte het studierapport voor een verdere automatisering en minder, maar hoger geschoold personeel. De krachtlijnen daarbij zijn: een optimaal gebruik van de beschikbare technologie, een permanente analyse achteraf en een regelmatige, maar niet permanente aanwezigheid aan boord.

Bij de recente heraanbestedingen van de onderhoudsbaggerwerken aan de kust (2005) en in de Schelde (2006) zijn de automatische meetsystemen uitgebreid. De meettechnieken zijn in beide opdrachten gecombineerd en het aantal meetpunten in de vrachtruimte van de baggerschepen is verhoogd.

⁴⁴ Naast dit BIS, werd ook voor de slibrijke specie aan de kust een toestel ontwikkeld dat de densiteit van de specie in de vrachtruimte van het baggerschip kan bepalen: de Hopper Well Densimeter (HWD).

Afstemming van bestekvoorwaarden op het geautomatiseerd toezicht

Het nieuwe baggerbestek voor de kust voorziet in gelijktijdige, onafhankelijke metingen van densiteit en diepgang. Als beide metingen meer dan 5% verschillen, betaalt het gewest maar de helft van de gebaggerde lading. Om het risico op foutieve metingen te beperken, heeft de afdeling Maritieme Toegang het prijsvormingssysteem in het nieuwe bestek voor de kust aangepast. Terwijl de baggerprijs vroeger bestond uit eenheidsprijzen voor baggeren, transport en storten, steunt de nieuwe prijsbepaling op de terbeschikkingstelling van het baggerschip, de effectieve inzet van het schip volgens een 120u/week-stelsel en de hoeveelheid uitgevoerde baggerwerken. Voor de eerste twee componenten zijn er forfaitaire prijzen per week. Alleen het derde prijsonderdeel is afhankelijk van de gebaggerde hoeveelheden. Zo beperkt de opdrachtgever de gevolgen van schommelingen in de hoeveelheden en onnauwkeurige metingen. Dit alternatief vergoedingsmechanisme is nog maar korte tijd in gebruik. Er kan dan ook nog niet worden nagegaan of het voor de overheid voordeliger uitvalt.

Het nieuwe bestek voor de Schelde voorziet maar in één automatisch meetsysteem, namelijk het BIS. De bepaling van de inzinking zou volgens de besteksbepalingen een maximale onnauwkeurigheid moeten hebben van 2%. Bij de volumemeting van zandrijke specie – dat is het overgrote deel van de baggerspecie in de Schelde – spelen twee factoren een rol die tot op heden niet met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden gemeten: het onderscheid tussen fijne specie en zand enerzijds en het volume bezonken zand in de vrachtruimte van het schip anderzijds. Het onderscheid tussen fijne specie en zand wordt bepaald met bemonstering; het volume gebaggerd zand met 10 peilloden of peilstokken in de vrachtruimte van het schip. Beide factoren vereisten manuele handelingen.

Een proefproject wil de manuele handelingen vervangen door automatisering met toezichtmogelijkheden en camerabewaking op afstand. Het onderscheid tussen fijne specie en zand is volgens de administratie minder relevant geworden. Alle fijne specie blijkt zich te verzamelen in het Deurganckdok; op de rivier rest hoofdzakelijk nog zandachtige specie. Het onderscheid zou voortaan van de baggerlocatie worden afgeleid.

Het bestaande toezichtstelsel en de organisatie ervan passen volgens de administratie niet in de optiek van de nieuwe baggercontracten. De taken van de toezichters moeten daarom evolueren. Het is van groot belang dat de controles plaatsvinden met de juiste kennis van zaken. De afdeling Maritieme Toegang is van mening dat de kennis en het algemeen niveau van de toezichters moeten worden verhoogd en niet het aantal.

Het kustbestek biedt de opdrachtgever betere garanties voor de organisatie van het toezicht dan het bestek voor de Schelde. De relatief lange looptijd van de baggeropdrachten in de maritieme toegang (sinds de heraanbesteding nog zes tot zeven jaar), biedt echter nauwelijks flexibiliteit om de bestekken op korte termijn verder te optimaliseren.

In de praktijk lossen de medewerkers van de aannemer en de toezichter van de overheid occasionele meningsverschillen bijna altijd aan boord op. Sommige toezichters maken aantekeningen over bijzondere gebeurtenissen of defecten. Die aantekeningen maken echter geen oordeel over het verloop en de resultaten van het toezicht mogelijk.

11.2 Toezicht op baggerwerken in de binnenvaartwegen

De Vlaamse overheid gebruikt doorgaans ook voor de baggerwerken in de binnenvaartwegen middelenverbintenissen, die het risico van schommelingen in de hoeveelheden ten laste van de opdrachtgever leggen. Zij heeft niet expliciet de voor- en nadelen van gemengde of resultaatsverbintenissen afgewogen.

De organisatie van het toezicht op de baggerwerken in de binnenvaartwegen hangt onder meer af van de gebruikte baggertechniek. Als de aannemer specie uit de rivier verwijderd, past de opdrachtgever een vergoeding per ton droge stof toe, die hij meet in de bakken die de specie afvoeren.

Om de noodzaak en het resultaat van baggerwerken vast te stellen, voert de opdrachtgever voor- en napeilingen uit, of laat hij die uitvoeren. Hij gebruikt het verschil tussen de voor- en de napeilingen ook om de hoeveelheid baggerspecie die uit de waterweg is verwijderd, af te rekenen. De peilingen geschieden tegensprekelijk, in aanwezigheid van de opdrachtgever en de aannemer. Die aanpak houdt weinig risico op een onnauwkeurige bepaling van de te vergoeden hoeveelheden in. Een vergelijking tussen de in situ gepeilde hoeveelheden en de met bakken afgevoerde baggerspecie maakt een dubbele controle mogelijk, die in de praktijk ook effectief voor enkele baggeropdrachten plaatsvindt.

Agitatiebaggerwerken worden volgens dag- of uurprestaties vergoed. Dat vereist een permanent toezicht ter plaatse van de opdrachtgever. Uit de gecontroleerde dossiers kon het Rekenhof niet afleiden of de overheid in de praktijk altijd een permanent en arbeidsintensief toezicht heeft toegepast.

11.3 Controleplan

In het auditrapport Verdieping Westerschelde heeft het Rekenhof vastgesteld dat de administratie bij het voorstellen van bestekken voor aannemingen niet op een gestructureerde wijze nadenkt over de controleaanpak die bij de uitvoering van het contract moet worden gevolgd, noch over de personele randvoorwaarden die voor begeleiding en controle van de uitvoering van een contract nodig zijn. Het heeft daarom aanbevolen – zeker voor financieel belangrijke contracten waaraan zowel inzake prijsvorming als inzake controle van de uitgevoerde prestaties grote risico's zijn verbonden – gelijktijdig met de voorstelling van het bestek een gedetailleerd controleplan voor te leggen. Dat moet de bevoegde beleidsinstantie in staat stellen tijdig maatregelen te treffen om een de-

gelijke opvolging van de uitvoering van het contract te kunnen garanderen. De Vlaamse overheid past het controleplan echter nog altijd niet als instrument toe.

De verdere automatisering van de meetsystemen en de instructies voor de werftoezichters bieden weliswaar bijkomende controlemogelijkheden voor de baggerwerken in de Noordzee en in de Schelde, maar de bestekken en de praktische organisatie van de opvolging van de baggeropdrachten kan nog op diverse punten verbeteren. Middelen voor een grondige prijzencontrole in de boekhouding van de aannemers, sluiten de garanties voor de nauwkeurigheid van de meetsystemen en een kwaliteitsvol toezicht ontbreken vaak⁽⁴⁵⁾.

Een systematische analyse van de contract- en toezichtrisico's kan bijdragen tot de totstandkoming van controletechnisch goed doordachte contracten, zowel voor de maritieme baggerwerken als voor de baggerwerken in de binnenvaartwegen. Zij kan ook de basis leggen voor een beheersbaar uitvoeringsproces. Voorts kan een controleplan houvast bieden voor de personen die bij de opvolging van de uitvoering van de contracten betrokken zijn. Uiteraard moet een controleplan de kosten van controlemaatregelen afwegen tegenover de mogelijke baten of risico's bij het ontbreken van controles. Een afweging van de controleplanning en een flexibele inzet van controlemiddelen kan bovendien schaalvoordelen en kwaliteitsverbeteringen voor het geheel van de contracten tot stand helpen brengen.

11.4 Conclusie

De gedeeltelijke uitbesteding van de uitvoering van peilingen ter sturing en controle van de baggerwerken aan de private sector is volgens de administratie ingegeven door personeelstekort en steunt niet op economische gronden.

De voor de controle op de betalingen zeer belangrijke meting van de gebaggerde hoeveelheden in de maritieme toegang is geëvolueerd van een manueel systeem naar een gemengd manueel en geautomatiseerd systeem. In de Schelde waar het geautomatiseerd systeem nog het meeste risico's inhield, is het aantal toezichters voor manuele controle echter al het meest afgenomen. Volgens de administratie is het bestaande manuele toezicht niet efficiënt. Ze poogt het toezicht verder te moderniseren.

De technische en administratieve voorbereiding van de overheidsopdracht houdt niet altijd een systematische afstemming en afweging in tussen de besteksbepalingen of contractvoorwaarden en de beschikbare of noodzakelijke controlemiddelen tijdens de uitvoering. De opmaak van een intern controleplan kan daartoe bijdragen. Dat geldt zowel voor de maritieme baggerwerken als voor de binnenvaartbaggerwerken.

⁴⁵ Zie punten 10.1.5 en 11.1.2.

Door de nog bestaande onvolkomenheden bij het toezicht op de uitvoering is er geen absolute zekerheid dat de aannemer de bestelde prestaties correct heeft geleverd en dat de overheid maar betaalt voor correct uitgevoerde prestaties.

12 Algemene conclusies

De baggerwerken in Vlaanderen hebben een aanzienlijk budgettair belang:

- De baggerwerken in de maritieme toegangswegen tot de Vlaamse zeehavens, waarvoor het Vlaams Gewest instaat, kosten ongeveer 115 miljoen EUR, wat ongeveer 40% van het jaarlijkse Vlaamse budget voor haveninfrastructuur en maritieme toegang uitmaakt. Vanaf 2007 zal het onderhoud van de getijdedokken nog een aanzienlijke verhoging van het jaarlijks budget voor maritieme baggerwerken vergen. Het gewest heeft wel tijdelijk een aantal baggerwerken in de kanaaldokken en de commerciële ligplaatsen gefinancierd in de plaats van de havenbedrijven.
- De baggerwerken in de bevaarbare binnenvaartwegen, waarvoor agentschappen van de Vlaamse overheid instaan, vergen de jongste jaren ongeveer 15 miljoen EUR, ruim 10% van het jaarlijkse budget voor het onderhoud en de modernisering van de binnenvaartwegen. De berging en verwerking van specie zorgde sinds 2002 voor een drastische verhoging van de kostprijs.

Ondanks dit budgettaire belang, slaagden de financiële systemen van het departement en de agentschappen er vooralsnog niet in een nauwkeurig beeld te geven van de kostprijs van de verschillende werken. Vooral een uitgewerkte analytische boekhouding ontbreekt daartoe. Wel verloopt de budgettaire aanrekening van de kosten voor baggerwerken doorgaans consistent en transparant.

De vooropgestelde toegankelijkheid van de vaarwegen zoals aangegeven in de beleidsverklaringen van de bevoegde minister wordt vooralsnog niet volledig gegarandeerd. Immers, terwijl de beleidsnota's en het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen de verruiming van de maritieme toegankelijkheid tot de Vlaamse zeehavens, het wegwerken van knelpunten in de vaarwegen en het garanderen van een permanent onderhoud van de diepgang als beleidsdoelstellingen naar voren schoven, leidde een van die knelpunten, de sedimentatie van de binnenwateren, al tot enkele tijdelijke diepgangbeperkingen. Vooral een tekort aan financiële middelen en de strenge milieureglementering liggen aan de basis van dat knelpunt. De geplande verruiming van de vaargeul in de Westerschelde kampt bovendien met een aantal risico's, waaronder het strakke tijdschema voor het bekomen van de Nederlandse vergunningen en de zonodig te verplaatsen nutsleidingen.

De Vlaamse overheid bereidt de baggerwerken niet altijd optimaal voor en beheerst ook niet altijd de belangrijkste risico's:

- Allesomvattende risicoanalyses zijn nog zeldzaam, ook al heeft de decreetgever dat voor grote infrastructuurprojecten al eind 2002 voorgeschreven. Ter implementatie van het decreet zijn wel verschillende initiatieven lopende. Bovendien is de Vlaamse overheid in samenwerking met Nederland begonnen met een risicoanalyse voor de verruimingswerken in de Westerschelde.

- Met studies en proefprojecten poogt de Vlaamse overheid de aanvoer van zand en sediment in de maritieme toegangswegen te beheersen. Preventiemaatregelen inzake bodemerosie – de belangrijkste oorzaak voor de sedimentatie in de binnenwateren – zijn nog beperkt.
- Tegenover de grote baggerachterstand die de binnenwateren opliepen door de toegenomen kosten voor de verwijdering van vervuilde specie en het ontbreken van geschikte stortplaatsen, kon de overheid nog geen concrete maatregelen plaatsen. Het nog niet definitief goedgekeurde sectoraal uitvoeringsplan, dat de achterstand tegen 2036 wil wegwerken, zal een veelvoud van het huidige budget vergen.
- De voorbereiding van contracten voor de maritieme baggerwerken slaagt er niet in uitvoerbare en afdwingbare prijsregulerende clausules, zoals die over de mogelijkheid tot nacalculatie of kortingen bij een grotere dienstenafname dan voorzien, in de bestekken op te nemen. Deze clausules zijn nochtans heel belangrijk in een omgeving met beperkte mededinging. Overigens maakt de overheid geen gebruik van de mogelijkheid de boekhouding van de aannemers te controleren en prijscorrecties af te dwingen.
- Getalm met vergunningsaanvragen of betalingen leidde zowel bij de contracten voor maritieme toegangswegen als voor binnenvaartwegen tot meerkosten voor het Vlaams Gewest.

Wel heeft de Vlaamse overheid vandaag meer garanties op marktconforme baggerprijzen dan in de voorbije decennia, toen de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangen volledig buiten de mededinging tot stand kwamen en telkens onderhands werden aangepast en verlengd. Die garanties zijn echter ook nu nog onvoldoende: belangrijke meerwerken zijn onlangs nog onderhands gegund, zonder dat de overheid voldoende met de aannemers over de prijzen onderhandelde. Bovendien zijn de looptijden van de contracten weliswaar korter geworden, maar nog altijd langer dan in het buitenland, wat de contractverbeteringen en markttoetsing bemoeilijkt. De baggeropdrachten voor de binnenwateren zijn meestal na ruime mededinging gegund, wat een voordelig effect had op de prijzen.

De Vlaamse overheid kon ten slotte niet zorgen voor een optimale controle op de uitvoering van de baggerwerken: er was een gebrek aan toezichters en de geautomatiseerde meetsystemen van de gebaggerde hoeveelheden hielden nog risico's in. Door onvolkomenheden bij het toezicht op de uitvoering, is er geen absolute zekerheid dat het gewest enkel heeft betaald voor correct uitgevoerde prestaties. De administratie werkt wel aan een verdere modernisering van het toezicht.

13 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid moet haar financiële systemen optimaliseren om de juiste kostprijs van baggerwerken en andere projecten gemakkelijker in kaart te kunnen brengen en te kunnen analyseren.
- De vooropgestelde toegankelijkheid van de maritieme toegangswegen en bevaarbare binnenwateren blijven garanderen vergt een belangrijke verhoging van de financiële middelen.
- De Vlaamse overheid moet de initiatieven om te komen tot een algemeen systeem van risicobeheer, dat steunt op de principes van het decreet van 8 november 2002, voortzetten.
- De Vlaamse overheid kan een ruimere toepassing van de maatregelen voor erosiebestrijding overwegen ter preventie van het dichtslippen van de vaarwegen. Om de diepgangbeperkingen in de binnenwateren en de historische baggerachterstand te verhelpen is een belangrijke verhoging van de financiële middelen nodig. De Vlaamse Regering zal de voorgenomen beleidsinitiatieven en de beschikbaarheid van de financiële middelen moeten afwegen.
- Door de beperkte beschikbaarheid en de hoge kosten van baggerstortplaatsen moeten de waterwegbeheerders de locaties voor de berging van de restfractie van baggerspecie optimaler gebruiken.
- Om een regelmatige toetsing aan de marktsituatie en een optimalisering van de contractvoorwaarden mogelijk te maken, moet worden onderzocht of een beperking van de looptijd van baggercontracten niet is aangewezen. Bestekken voor belangrijke overheidsopdrachten moeten in elk geval voor aanvatting van de aanbestedingsprocedure op hun regelmatigheid worden getoetst.
- Als een overheidsdienst opdrachten toewijst langs de onderhandelingsprocedure, moet hij ook daadwerkelijk over de prijs onderhandelen. In een omgeving zonder prijsregulerende mededinging, moet de opdrachtgever bovendien de mogelijkheden tot nacalculatie en prijzencontrole optimaal aanwenden. Hij moet kortingen voor grote hoeveelheden of de terugvloei van abnormale overwinsten naar de overheid in afdwingbare besteksbepalingen opnemen en effectief toepassen.
- De Vlaamse overheid moet vastgestelde risico's voor de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde met passende maatregelen trachten te beheersen om het project volgens planning en tegen het beschikbare budget te kunnen realiseren.
- De dienstorders die zijn uitgevaardigd ter bestrijding van de verwijlinteressen moeten worden nageleefd.
- Risico's bij de meting van te vergoeden baggerhoeveelheden moeten beter worden beheerst door een verhoging van betalingsrelevante controles of door aangepaste vergoedingsmechanismen die minder afhankelijk zijn van het meten van de hoeveelheden. Met de opmaak van een intern controleplan in de voorbereidingsfase van een project kunnen de contractvoorwaarden en de controlemiddelen beter op elkaar worden afgestemd.

14 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Openbare Werken ging in zijn reactie van 10 april 2007 niet in op de algemene conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Wel gaf hij onder meer de volgende commentaar bij een aantal deelconclusies:

- De minister stelde dat de nieuwe baggercontracten voor de maritieme toegang sinds 2005 met nieuwe boekhoudsoftware worden beheerd. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat er geen analytische component in het ontwikkelde informatiesysteem functioneert.
- Hoewel het risicobeheer, omschreven in het decreet van 8 november 2002, alleen bedoeld is voor niet-routinematige infrastructuurprojecten, wil de minister de principes toch toepassen voor maritieme baggerwerken.
- De Nederlandse overheid zou recent hebben aangekondigd de zandwinning op Nederlands grondgebied te willen beperken of zelfs stopzetten. Dat kan een belangrijk risico inhouden voor de verruiming en het onderhoud van de vaargeul in de Westerschelde.
- De minister beklemtoonde ook dat de onderhandse toewijzing van een bijkomende baggeropdracht voor de verdieping van de vaarpassen in de Noordzee eind 2005 juridisch verantwoord was en dat het de best mogelijke oplossing was in het belang van de Vlaamse overheid⁴⁶. Tijdens de onderhandelingen zou de overheid van de betrokken aannemer wel degelijk een aantal kortingen hebben bekomen.
- De minister is het ermee eens dat de duurtijd van baggercontracten niet te ruim mag worden bepaald. Hij beloofde ook nacalculaties bij elke volgende belangrijke onderhandse overeenkomst te zullen uitvoeren. Over de zogenaamde kortingen wilde hij pas een eindconclusie formuleren na beëindiging van het baggercontract, wanneer de meest voordelige methode duidelijk zal zijn.
- De minister weet de verwijlintresten niet aan de administratieve slentergang. Hij kondigde aan dat de afdeling Algemene Technische Ondersteuning van het departement binnenkort een initiatief zal nemen voor een gezamenlijke actie tegen de verwijlintresten van *betwiste werkzaamheden*.
- Een uitbesteding van de metingen in de Schelde is volgens de minister omwille van de relaties met de Nederlandse overheid niet mogelijk. Hij gaf daarbij echter geen volledige verklaring voor de

⁴⁶ Volgens de minister heeft het bestuur zich geenszins gesteund op de argumentatie van de aannemer om de onderhandse gunning te verantwoorden. Ook wees hij op het gunstig advies van de Afdeling Overheidsopdrachten. Het Rekenhof meent dat een striktere inachtnaam van de deontologie bij de onderhandse toewijzing van het contract had kunnen voorkomen dat aan die toewijzing een schijn van onregelmatigheid kleefte.

verschillende aanpak van de metingen in de Noordzee en de Schelde.

- Wat het toezicht op de maritieme baggerwerken betreft, concludeerde de minister dat de controles recent meer dan ooit zijn verscherpt. De minister meende dat de contractvoorwaarden wel degelijk worden afgestemd op de controlemiddelen. Een controleplan bij de besteksbepalingen voegen garandeert volgens de minister geen betere controles. Hij stelde dat de aannemer niet op voorhand moet weten wanneer en hoe de werken zullen worden gecontroleerd. Het Rekenhof verduidelijkt dat een controleplan alleen een intern analysedocument is, dat de administratie kan helpen bij de voorbereiding van de contracten en bij de organisatie en planning van het werftoezicht. Volgens het Rekenhof moet de afstemming van de contractvoorwaarden en de controlemiddelen bovendien voortdurend verder worden geoptimaliseerd.

Verder poogde de minister enkele specifieke bevindingen van de audit te nuanceren:

- Zo argumenteerde hij dat de handelwijze van het agentschap Waterwegen en Zeekanaal bij de huur van de kleiputten⁽⁴⁷⁾ niet als inefficiënt kan worden bestempeld, aangezien die kleiputten de enige aanvaardbare bergingsmogelijkheid waren. Hij wees op de prijsvermindering die in het contract is bedongen. Volgens het Rekenhof tast de huurlast tot het moment van ingebruikname van de locatie evenwel dat prijsvoordeel aan.
- De strengere gebruiksvoorwaarden voor de berging van baggerspecie in een overdiepte⁽⁴⁸⁾ waren volgens de minister onvoorziene omstandigheden, die een beroep op de onderhandelingsprocedure rechtvaardigden. Op basis van de eerste informatie van OVAM was er voor de aanbestedende overheid geen aanleiding tot verder onderzoek. Het Rekenhof beveelt in dat verband een verdere verbetering van de projectvoorbereiding aan.

De minister reageerde niet op de gevaren en beperkingen voor de toegankelijkheid van de vaarwegen. Evenmin ging hij in op de baggerachterstand in de binnenvaartwegen en de kostprijs van de noodzakelijke verwerking of berging van baggerspecie.

⁴⁷ Zie laatste voorbeeld van punt 7.2.2 van dit verslag.

⁴⁸ Zie laatste voorbeeld van punt 9.2 van dit verslag.

Bijlage 1: Onderzochte baggeropdrachten

Besteknummer	Omschrijving van de opdracht	Vaarwegbeheerder (nieuwe benaming)	Gunningswijze	Looptijd opdracht
	Onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde en de Zeeschelde	Afdeling Maritieme Toegang	Onderhandelings-procedure	1975-1998
16/EF/1/98	Onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde en de Zeeschelde	Afdeling Maritieme Toegang	Beperkte offerte-aanvraag	1999-2006
16EF/2005/05	Baggerwerken in de Westerschelde en de Zeeschelde	Afdeling Maritieme Toegang	Beperkte offerte-aanvraag	2006-2013
	Baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee en in de Vlaamse Kusthavens	Afdeling Maritieme Toegang	Onderhandelings-procedure	1984-2005
16EF/2005/13	Onderhoudsbaggerwerken in de Noordzee, de maritieme toegang en de havens van Oostende en Zeebrugge	Afdeling Maritieme Toegang	Beperkte offerte-aanvraag	2005-2009 + 2x1 jaar verlengbaar
16/EH/04/39	Onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens Nieuwpoort en Blankenberge en in de jachtdokken van Zeebrugge en Oostende	Afdeling Kust	Beperkte offerte-aanvraag	2006-2010 + 2x1 jaar verlengbaar
16EF/2004/24	Metingen ter controle van en ten behoeve van de baggerwerken	Afdeling Maritieme Toegang	Algemene offerte-aanvraag	2005 + 2x1 jaar verlengbaar
16EH/99/25	Verruimings- en onderhoudsbaggerwerken in het Nederlandse deel van de Wielingen	Afdeling Maritieme Toegang	Algemene offerte-aanvraag	2000-2006
C3/90C88	Verdiepingsbaggerwerken Amerikadok, Albertdok en 3 ^{de} Havendok, Antwerpen rechteroever	Afdeling Maritieme Toegang	Algemene offerte-aanvraag	1991-1999
	Financiering van baggerwerken in de kanaaldokken van de zeehavens	Afdeling Maritieme Toegang		Vanaf 2001
	Subsidiëring van baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen in de zeehavens	Afdeling Maritieme Toegang		Vanaf 2001
16EGGE/99/15	Onderhoudsbaggerwerken in het Zeekanaal naar Gent, de Moervaart en de dokken van de haven van Gent	Afdeling Boven-schelde	Openbare Aanbesteding	2000 + 2x1 jaar verlengbaar

16EF/2003/03	Kanaal Gent-Terneuzen: baggerwerken en afname van baggerspecie	Afdeling Maritieme Toegang	Openbare Aanbesteding	2004 + 2x1 jaar verlengbaar
16EGGE/00/22	Onderhoudsbaggerwerken Ringvaart om Gent en Bovenschelde	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2001-2002
16EGGE/04/02	Ringvaart om Gent, Noordervak, onderhoudsbaggerwerken	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2004 + 2x1 jaar verlengbaar
16EGGE/05/12	Bovenscheldebekken en Gent, onderhoudsbaggerwerken	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2005 + 2x1 jaar verlengbaar
16EGGE/99/50	Berging en verwerking van onderhoudsbaggerspecie	Afdeling Bovenschelde	Onderhandelingsprocedure met bekendmaking	2000-2002
16EGGE/03/21 bis	Levering van bergings- en verwerkingscapaciteit	Afdeling Bovenschelde	Onderhandelingsprocedure met bekendmaking	2004-2006
16EGKO/00/16	Leie, onderhoudsbaggerwerken	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2001-2003
16EGGE/03/18	Agitatiebaggerwerken op de vaarwegen van het Leiebekken	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2003 + 2x1 jaar verlengbaar
16EGGE/03/07	Kallemoeievijver, inrichting als bergingslocatie voor baggerspecie	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2004
16EGGE/03/38	Dender, agitatiebaggerwerken	Afdeling Bovenschelde	Openbare Aanbesteding	2003 + 2x1 jaar verlengbaar
	Huur van kleiputten als bergingslocatie voor baggerspecie uit het Zeescheldebekken	Afdeling Zeeschelde	Onderhandelingsprocedure	2006-2020
BB818	Slibslepen in de toegangseul tot de sluis van Wintam	Afdeling Zeekanaal	Onderhandelingsprocedure na bekendmaking	1997-2009
BB805	Kanaal Leuven-Dijle, baggerwerken	Afdeling Zeekanaal	Algemene offerte-aanvraag	1997-1999
BB961	Baggerwerken Zeekanaal Brussel-Schelde	Afdeling Zeekanaal	Openbare Aanbesteding	2000-2002
BB1131	Baggerwerken Zeekanaal Brussel-Schelde	Afdeling Zeekanaal	Openbare Aanbesteding	2003-2006

Bijlage 2: Bijaktes/dienstbevelen contract 1984 Noordzee/Kust

De onderstaande lijst biedt een overzicht van de belangrijkste met bijakten buiten concurrentie toegewezen meerwerken bij het baggercontract van 1984 voor de vaarpassen in de Noordzee en de kusthavens.

Nr. bijakte	Omschrijving	Bedrag
BA8	Kustbeveiligingswerken te De Haan. Profielsuppletie	6.708.278
BA9	Haven te Zeebrugge: Insteekdok in de westelijke buitenhaven: Bouw van de zuidelijke kaaimuur (containerkaai). Ophoging van de bouwzate (aanlegbaggerwerken)	12.500.000
BA13	Uitvoeren van baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee, inbegrepen haven van Zeebrugge - Mobag 2000: Baggerinformatiesysteem	6.167.751
BA17	Het uitvoeren van prestaties in het kader van strandsuppletie te Klemskerke - Vosseslag met zand gewonnen op de Kwintebank en opgespoten d.m.v. sleephopperzuigers	6.512.757
BA22	Kustbeveiligingswerken voor De Haan. Fase 2b: beveiliging van de zone tussen De Haan (centrum) en Wenduine - Structureel herstel door de uitvoering van een voedingsberm en een profielsuppletie op strand en duin.	8.396.694
BA24 + BA26	Onderhoudsbaggerwerken in de havens van Nieuwpoort en Blankenberge: nieuwe uitvoeringsmethode ten gevolge van de "Wet ter bescherming van het Mariene Milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België" (3j x 5.000.000 EUR)	15.000.000
BA27	Uitvoeren van baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee en in de Vlaamse Kusthavens - Verdiepingsprogramma 46' - Tij ongebonden Zeebrugge: Verdieping Pas van het Zand, CDNB en Voorhaven	11.369.089
BA30	Verlenging van de opdracht voor de onderhoudsbaggerwerken in de Noordzee en de havens van Oostende en Zeebrugge	20.000.000
BA30bis	Verlenging van de opdracht voor de onderhoudsbaggerwerken in de Noordzee en de havens van Oostende en Zeebrugge en de kustjachthavens	8.000.262
Totaal		94.654.831,00

Buiten de bijakten zijn nog diverse andere opdrachten - voor een benaderd bedrag van 126,6 miljoen EUR - bijkomend buiten concurrentie geënt op het contract van 1984, onder meer met dienstbevelen:

Omschrijving werk	Bedrag
Stora	10.000.000,00
Sterneneiland	10.200.000,00
West-areaal	10.000.000,00
Baggerwerken aanleg Flanders Container Terminal – Fase I	11.663.390,00
Baggerwerken aanleg CAST Container Terminal Zeebrugge	1.437.782,44
Baggerwerken strandopspuiting De Haan	5.701.551,07
Baggerwerken strandopspuiting Heist	495.787,05
Baggerwerken langs Bastenakenkaai Zeebrugge	2.478.935,25
Baggerwerken aanleg Flanders Container Terminal – Fase II	16.113.079,11
Baggerwerken aanleg ro-ro aanlegsteiger in Brittanniadok	1.363.414,39
Baggerwerken strandopspuiting Klemskerke Vosseslag – Bredene Hippodroom	9.915.740,99
Baggerwerken strandopspuiting De Haan – Wenduine	7.436.805,74
Vrijbaggeren Wielingendok Zeebrugge	8.924.166,89
Ontslibbingsbaggerwerken langs kaaimuur OCHZ-kaaiterminal te Zeebrugge	247.893,52
Baggerwerken in Hout- en Vlotdok Oostende	1.115.520,86
Vrijbaggeren Zeewezendok Oostende	2.478.935,25
Strandopspuiting Blankenberge	3.594.456,11
Ontslibbingsbaggerwerken LNG-terminal Zeebrugge	344.571,99
Strandopspuiting Knokke	4.338.136,68
Verbreidingsbaggerwerken Wielingendok Zeebrugge	570.155,10
Bagger- en ophogingswerken in achterhaven Zeebrugge	3.371.351,93
Baggerwerken aan Cockerillkaai en Voorhaven van Oostende	2.243.436,39
Vrijbaggeren nieuwe kaaimuur aan OCHZ-terminal Zeebrugge	5.726.340,42
Bagger- en opspuitingswerken te De Haan	1.859.201,43
Bagger- en ophogingswerken in achterhaven Zeebrugge	4.957.870,49
Totaal	126.578.523,10

Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken

10 april 2007

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

In antwoord op uw schrijven d.d. 6 maart 2007 waarin het ontwerpverslag met betrekking tot de audit baggerwerken in de maritieme toegangswegen en de Vlaamse binnenvaartwegen (ref. N.I0-3.138.488 B6) werd voorgelegd, bezorg ik u in bijlage mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Met oprechte groeten,

Kris Peeters
Vlaams minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur

Bijlage bij de brief van de minister van 10 april 2007

Reactie inzake de maritieme toegangswegen en havens

(Reactie op conclusies hoofdstuk 3)

In het verleden werden de baggercontracten boekhoudkundig niet verwerkt met de beschikbare informatiesystemen daar deze systemen geoptimaliseerd zijn tijdens de looptijd van de baggercontracten. Het daadwerkelijk bijhouden van gegevens met deze informatiesystemen kon pas uitgevoerd worden vanaf 2005, gezien dit voorheen met de bestaande software niet mogelijk was. Alle gegevens, zoals bsc-indicatoren en de uitgaven per project, werden daarom apart bijgehouden met eigen middelen. Voor de nieuwe baggercontracten van 2005 en 2006 wordt de boekhouding wel beheerd met de recent ontwikkelde softwares.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 5)

Het is zeker de bedoeling om ook voor baggerwerken aan risicobeheer te doen. Het decreet van 8/11/2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten heeft betrekking op *een geheel van NIET-ROUTINEMATIGE en in de tijd beperkte activiteiten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest of een Vlaamse openbare instelling geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt....* Ondanks het feit dat op basis van deze bepaling zou kunnen geargumenteed worden dat het decreet van 8/11/2002 niet van toepassing zou zijn op de

onderhoudsbaggerwerken, is het wel degelijk de bedoeling van de administratie om de principes van het decreet in de praktijk op de baggerwerken toe te passen. De projectingenieurs streven voortdurend naar verbetering voor deze bestekken en de administratie zal dit als blijvend aandachtspunt meenemen in de toekomst.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 7)

De Nederlandse overheid heeft zeer recent laten weten dat ze haar zandwinningsbeleid wenst te wijzigen. Er moet dus rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de zandwinning op het Nederlandse grondgebied zeer beperkt wordt gehouden en eventueel volledig stopgezet.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 8)

(...) wijzen wij op het feit dat men op het Belgische grondgebied dankzij het wrakkenregister wel degelijk zicht heeft op de wrakken en alle leidingen die er liggen. Er moet dus benadrukt worden dat het de Nederlandse overheid is die geen duidelijk zicht heeft op de nutsleidingen en wrakken die zich op haar grondgebied bevinden.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 9)

Met betrekking tot het getalm bij de gunning van nieuwe contracten voor de Noordzee en de Westerschelde dient opgemerkt te worden dat op het einde van de lopende contracten werd vastgesteld dat men bezig was met een wijziging van de regelgeving inzake overheidsopdrachten op Belgisch niveau. Er werd beslist om te wachten op deze gewijzigde regelgeving voor de opmaak van een nieuw contract en ondertussen onderhands te verlengen.

Met betrekking tot de opmerking dat enkele verlengingen niet met respect voor de delegatieregels werden beslist, kan gesteld worden dat twee verlengingen die de delegatieregels niet hebben gerespecteerd werden uitgevoerd na overleg met de bevoegde instanties.

Met betrekking tot de opmerking over het aanreiken door de aannemer van een rechtvaardigende argumentatie moet worden benadrukt dat de vanwege de aannemer ontvangen argumentatie enkel is aangewend om de risico's van een openbare procedure zo goed mogelijk te kunnen inschatten, en in geen enkel opzicht als rechtvaardiging is gebruikt. Het Rekenhof gaat bovendien in zijn conclusie voorbij aan de essentie van de zaak, met name dat de regelgeving is gerespecteerd en dat de bedoelde onderhandse gunning in het belang was van de gemeenschap en van de Vlaamse begroting.

De indruk wordt gewekt dat het hier gaat om meerwerken, bovenop het origineel contract. De overeenkomst van 1984 omvatte evenwel de exclusieve opdracht om alle baggerwerken in de Noordzee en de Vlaamse kusthavens uit te voeren. Deze baggerwerken omvatten zowel de onderhoudsbaggerwerken waarvoor de nodige budgetten jaarlijks worden toegekend, als de investeringsbaggerwerken. Deze laatste werken wer-

den via bijaktes of dienstbevelen afzonderlijk vastgelegd en aan de aannemer opgedragen, geheel volgens de bepalingen van de overeenkomst.

Omtrent de onderhandse gunning van de verdiepingsbaggerwerken in de vaarpassen op het Belgische deel van de Noordzee citeert het Rekenhof één onderdeel uit de 'voorafgaande overwegingen' uit het advies van de afdeling Overheidsopdrachten: *... wees deze afdeling op het gevaar van dergelijke documenten (het memorandum van het gespecialiseerd advocatenkantoor) in een administratief gunningsdossier. Een overheid, die naam waardig, beslist op eigen gronden welke gunningsprocedure zal worden gehanteerd en duldt hierbij geen inmenging van derden en zeker niet van een onderneming die een potentiële deelnemer aan de opdracht is. Het bestuur mag zich dan ook geenszins steunen op dit document om de toepassing van een bepaalde procedure te verantwoorden.* Het is evident dat het bestuur inderdaad op eigen gronden heeft beslist over de te hanteren gunningsprocedure. Zoals het past heeft het bestuur hierbij rekening willen houden met alle elementen van het dossier (inclusief het juridische risico van een openbare procedure). Het bestuur heeft zich dus uiteraard ook geenszins gesteund op het bedoelde document om de onderhandse gunning te verantwoorden.

Het Rekenhof gaat evenwel voorbij aan de eigenlijke juridische analyse door diezelfde afdeling Overheidsopdrachten. Uit die juridische analyse blijkt dat de betrokken afdeling de beslissing tot onderhandse gunning volledig onderschrijft. Vooreerst stelt de afdeling vast dat voldaan is aan alle voorwaarden voor onderhandse toewijzing op basis van artikel 17, §2, 2°, a, inclusief de voorwaarde *dat beide opdrachten bezwaarlijk technisch van elkaar kunnen worden gescheiden*. De afdeling voegt er evenwel nog aan toe: *Om redenen van economie lijkt het eveneens wenselijk dat dezelfde aannemer de verdiepingsbaggerwerken uitvoert. ... In deze optiek kan ervan worden uitgegaan dat het laten uitvoeren van de verdiepingsbaggerwerken door dezelfde aannemer de economisch meest voordelige oplossing inhoudt. Samen met het voorkomen van eventuele schadevergoedingen, is dit laatste in het belang van de gemeenschap en de Vlaamse begroting.*

Samenvattend kan dus worden gesteld dat de onderhandse gunning van de genoemde verdiepingsbaggerwerken niet enkel juridisch verantwoord is, maar bovendien de best mogelijke oplossing vanuit het oogpunt van het belang van de Vlaamse overheid.

Met betrekking tot de looptijd van baggercontracten voor het onderhoud van de maritieme toegang stellen wij vast dat er vandaag noch op Europees niveau noch op Belgisch niveau een regelgeving bestaat die expliciet een maximumduur zou opleggen. Overleg met de juridische dienst van de afdeling Overheidsopdrachten leert ons echter wel dat de duurtijd steeds moet kunnen verantwoord worden in functie van de specifieke omstandigheden en de aard van de opdracht. Een te lange duur is evenmin verenigbaar met het beginsel van behoorlijk bestuur. De duur van een contract moet dus wel van die aard zijn dat het de mededinging nooit buiten spel zet. Deze bedenkingen en de opmerkingen van het Rekenhof in de conclusie en op pagina 37 van het rapport waarin het

stelt dat een herhaling van een opdracht binnen de drie jaar na de toewijzing van een basisopdracht zou moeten plaatsvinden, brengen ons tot de conclusie dat de duurtijd van de baggercontracten naar de toekomst toe inderdaad niet te ruim mag worden bepaald.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 10)

Er werd wel degelijk onderhandeld om kortingen te bedingen. Naast de 5% korting die geldig was voor de verdiepingbaggerwerken in de haven van Zeebrugge is ook de korting van *dezelfde prijs voor een groter schip* bedongen. Een scheepstype van 20.000 m³ werd aangeboden voor de prijs van een scheepstype van 14.000 m³. Hier bovenop is een prefinanciering van 3 maand bekomen voor een bedrag van 18 miljoen euro dat wegens de tijdige betaling omgezet is naar een bijkomende korting van 1% op dat bedrag.

Zoals aangehaald door het Rekenhof hebben verschillende pogingen van de administratie om via de nacalculatieclausules prijsaanpassingen af te dwingen tot niets geleid. De administratie was bij het opmaken van de nieuwe contracten van oordeel dat deze zware inspanning bij een offerteaanvraag via een openbare procedure weinig vruchten zou afwerpen. De nacalculatie heeft daarenboven enkel zin wanneer men te maken heeft met lange (20-tal jaren) termijncontracten zoals vroeger waarin verschillende basisprijzen significant kunnen wijzigen. Bij kortere termijnen zal een openbare procedure prijsregulerende effecten met zich meebrengen. De suggesties van het Rekenhof omtrent de nacalculaties zullen bij elke volgende belangrijke onderhandse overeenkomst meegenomen worden.

Omtrent het begrip *kortingen* heerst onduidelijkheid. Het woord "korting" is ten onrechte gebruikt, want het betreft hier helemaal geen kortingen in de vroegere contracten. De contracten waren zo opgebouwd dat dubbele betalingen van de jaarlijkse werf- en andere kosten vermeden konden worden. In het Scheldecontract gebeurde dit door een minimum omzet te garanderen en in het Noordzeecontract door een gewaarborgde hoeveelheid te garanderen. Dat het hier ging om vaste jaarlijkse kosten kan men afleiden uit de boeteclausules voor de overheid die in de contracten voorzien werden. De conclusie dat *methode van de eenheidsprijzen* niet gefunctioneerd heeft is momenteel voorbarig. De administratie kan echter vaststellen dat de eenheidsprijzen van het huidige Scheldecontract ongeveer 8% lager zijn op dit moment. Een andere vaststelling is dat de vroegere *methode van de 30%-korting* een gemiddelde reële korting van 5% op jaarbasis heeft opgebracht. Op dit moment is de *methode van de eenheidsprijzen* 3% goedkoper dan de *methode van de 30%-korting*. Een eindconclusie over welke methode het meest voordelig is kan men pas nemen wanneer de verdieping uitgevoerd is of wanneer het contract beëindigd is. Men dient echter op te merken dat deze prijzen tot stand zijn gekomen via een openbare procedure en marktconform zijn.

De administratie meent dat tot op heden alle vergunningen voor de marieme baggerwerken tijdig geleverd waren. Alle baggerwerken konden uitgevoerd worden zonder bijkomende kosten wegens gebrek aan vergunningen.

De verwijlinteressen die betaald zijn voor de maritieme baggerwerken gaan vooral over *betwiste gedeeltes*. Deze interesses lopen zeer snel op omdat voor de baggerwerken grote bedragen betaald moeten worden. Het is niet de administratieve slentergang die ervoor zorgt dat de afhandeling van dossiers lang op zich laten wachten, alle actoren (inclusief de aannemers) in dit proces dienen hun verantwoordelijkheid te dragen. Een initiatief voor een gezamenlijke actie tegen de verwijlinteressen van de *betwiste werkzaamheden* zou binnenkort ondernomen worden vanuit ATO.

(Reactie op conclusies hoofdstuk 11)

Eén van de belangrijkste redenen om de peilingen door de administratie zelf uit te laten voeren op de Schelde is de internationale relatie met Nederland. De peilingen dienen officieel erkend te worden door alle bevoegde instanties. De onderhandelingen en het overleg tussen de 2 overheden worden gevoerd door de ambtenaren zelf op basis van deze peilingen. Door de kennis in eigen huis te hebben en te houden kan er gediscussieerd worden op een hoog technisch niveau zodat veel problemen onmiddellijk opgelost kunnen worden. Hierdoor worden de door de administratie zelf uitgevoerde peilingen automatisch aanvaard door de Nederlandse collega's.

De contractvoorwaarden worden wel degelijk afgestemd op de controlemiddelen. In het nieuwe Kustcontract is de gebaggerde hoeveelheid nog ongeveer 30% van de totale kostprijs. Deze 30% is daarbij gecorrigeerd aan de correcte uitvoering van de prestaties. De overige 70% kan volledig correct gecontroleerd worden van op de wal. In beide contracten zijn er voorwaarden opgenomen dat de controlemiddelen nog gaan evolueren. Om te beginnen is er in de contracten bepaald dat de aannemer dient rekening te houden met het feit dat in de loop van 2008 een nieuw BIS-software operationeel gesteld zal worden, waarin de controles nog strenger worden. Ook de vervanging van de manuele methode door de automatische peillieren is opgenomen in beide contracten. Het recent ingevoerde toezichtssysteem zorgt er tevens voor dat de controles op de betalingsrelevante parameters verdubbelen. Het bijvoegen van een controleplan bij de besteksbepalingen zal geen absolute garantie geven voor betere controles. De administratie is van mening dat de aannemer niet op voorhand dient te weten wanneer, wat en hoe de werken gecontroleerd zullen worden. De onverwachte controles daarentegen geven veel meer garantie dat de werken correct en juist uitgevoerd worden. De laatste jaren is het toezichtssysteem geëvolueerd van subjectieve naar objectieve waarnemingen. Door middel van camera's worden alle schepen continu 100% gemonitord. Indien mogelijk worden de betalingsrelevante parameters gecontroleerd door 2 onafhankelijke meetmethodes. De menselijke vergissingen worden opgevangen door meer nauwkeurige meettechnieken. Sinds de invoering van de nieuwe contracten zijn er vele afwijkingen vastgesteld en dit heeft zich vertaald in pv's van vaststellingen en ambtshalve maatregelen. Dit laatste alleen bewijst dat de controles van vandaag meer dan ooit verscherpt zijn en dat de overheid enkel betaalt voor correct uitgevoerde werken.

Reactie inzake de Vlaamse binnenvaartwegen

(Reactie over de kleiput te Kruibeke en Zwijndrecht, punt 7.2.2)

De kritiek van het Rekenhof betreft het feit dat Waterwegen en Zeekanaal NV voor deze put al vanaf september 2006 een huurvergoeding moet betalen hoewel pas tegen eind 2007 een vergunning voor het storten van vervuilde specie zal beschikbaar zijn.

Zoals in de aanschrijving dd. 15/01/2007 aan het Rekenhof reeds werd aangevoerd, heeft het agentschap door het in huurnemen van deze put een belangrijke besparing bewerkstelligd.

Om de inhuring van de kwestieuze kleiput in zijn juiste context te plaatsen, kan hierbij volgende historiek ter verduidelijking worden verstrekt. De in huurneming van de bedoelde site is een gevolg van een opdracht van de toenmalige Vlaamse minister, bevoegd voor openbare werken in 2002 om, wegens de grote achterstand bij het baggeren van de waterlopen, oplossingen te zoeken voor het baggerspecieprobleem. Daarom werd door de afdeling Zeeschelde het initiatief genomen om een studie op te starten voor het zoeken naar locaties voor het bergen van niet-herbruikbare specie. Deze studie leidde tot de volgende geraamde hoeveelheden:

- te baggeren specie: ongeveer 9 miljoen m³;
- te bergen specie: ongeveer 4 miljoen m³;
- te hergebruiken specie:
 - als bodem (bouwtechnisch niet geschikt): 0,110 miljoen m³
 - als niet-vormgegeven bouwstof: ongeveer 5 miljoen m³

Voor de te bergen specie werd bovendien nog onderscheid gemaakt tussen specie die voldoet aan de acceptatievoorwaarden voor een categorie 3-stortplaats en specie die hier niet aan voldoet. Dit leidde tot volgende resultaat:

- hoeveelheid specie te bergen op een categorie 3 monostortplaats: ongeveer 3 miljoen m³
- hoeveelheid specie te bergen op een categorie 1 monostortplaats: ongeveer 1 miljoen m³

In het kader van de bedoelde studie werden vervolgens een aantal alternatieven bestudeerd op basis van de volgende criteria:

- bergen van specie op één locatie - liefst centraal in het studiegebied;
- bergen van specie zoveel mogelijk in bestaande putten (klei-ontginningen vs. zandontginningen);
- bergen van specie bovengronds.

Dit heeft geresulteerd in 6 planalternatieven. Alvorens deze alternatieven te bestuderen in een plan-MER werd een maatschappelijk en praktische evaluatie uitgevoerd. Op basis van deze evaluatie werd duidelijk dat, vermits alle bovengrondse alternatieven landbouwgronden waren, deze sites geen maatschappelijk haalbare bergingsalternatieven vertegenwoordigden. Alle bovengrondse locaties werden dan ook geschrapt.

Daarna werd met alle eigenaars van de geselecteerde ontginningen overlegd. Uit dit overleg kon alleen de kleiput in Kruibeke en Zwijndrecht worden in aanmerking genomen. Alle andere onderhandelingen liepen om diverse redenen op niets uit.

Zoals reeds in de brief dd. 15/01/2007 aan het Hof werd opgemerkt was bedoelde site geen stortplaats. Er werd enkel een vergunning rubriek 60 (opvullen van putten) afgeleverd en geen rubriek 2 (stortplaats voor afvalstoffen), waardoor een belangrijke prijsvermindering kon worden bedongen t.o.v. een site met vergunning rubriek 2.

De kostprijs voor bergen van baggerspecie in de put wordt geraamd op 35 euro/m³ (15 euro/m³ voor behandeling en aanvoer, 3 euro/m³ voor de exploitatie en 17 euro/m³ voor de huur). Vergeleken met de commerciële prijs van 60 tot 70 euro/m³ betekent dit een wezenlijke besparing.

De oorspronkelijk voorziene pan-MER is door de enige keuze van de kleiput overbodig geworden. Daarom wordt voor het bergingsproject een project-MER uitgevoerd. De vergunning rubriek 60 (vullen met propere specie) is tot op heden nog niet gebruikt en zal waarschijnlijk niet worden gebruikt om de bergingscapaciteit veilig te stellen voor verontreinigde specie. Na goedkeuring van het MER zal een vergunning rubriek 2 worden aangevraagd. Na het bekomen van deze vergunning zal de put worden gebruikt voor het bergen van baggerspecie. Dit zal niet alleen gebeuren door de afdeling Zeeschelde, evenals door de afdeling Zee-kanaal en mogelijk de afdeling Bovenschelde.

Op grond van bovenstaande verduidelijking meen ik te mogen stellen dat de handelwijze van het agentschap bezwaarlijk als een inefficiënte actie kan worden bestempeld.

(Reactie op de Baggerwerken op het kanaal Leuven-Dijle - punt 9.2)

Het Rekenhof blijft bij zijn standpunt dat de vereiste gebruikscertificaten op grond van staalnamen voorafgaandelijk aan de gunning aan OVAM konden worden aangevraagd, zodat de inrichting van de overdiepte had kunnen worden losgekoppeld van de baggerwerken in plaats van deze aan de aannemer van de baggerwerken op te dragen.

In de aanschrijving dd. 15/01/2007 aan het Rekenhof werd reeds aangetoond dat bij de opmaak van het bestek niet kon worden voorzien dat er een monitoring van de stortplaats en het vervolgens aanbrengen van een kleilaag zouden moeten gebeuren. Het was pas tijdens de uitvoering van de werken en mede ten gevolge van een gewijzigde reglementering dat de bedoelde voorwaarden door OVAM werden opgelegd.

Vóór de gunning van de kwestieuze baggerwerken werd wel degelijk een aanvraag bij OVAM gedaan voor het bekomen van een vergunning voor het storten van specie in de overdiepte te Wintam. Deze vergunning werd door OVAM op 24/10/1996 op basis van uitgevoerde analyse afgeleverd dus vooraleer de werken op 19/06/1997 werden aanbesteed.

Gelet hierop bestond er voor de aanbestedende overheid geen aanleiding om nog tot staalname van de te baggeren specie over te gaan. In de verleende vergunning werden door OVAM geen voorwaarden opgelegd.

Het feit dat bij het afleveren van het gebruikscertificaat op basis van de staalname tijdens de uitvoering van de werken door OVAM diverse bijkomende voorwaarden werden opgelegd, zijn dan ook te beschouwen als onvoorziene omstandigheden.

Het inrichten van de overdiepte (door o.a. het aanbrengen van een kleilaag op de bodem) conform de bijkomende voorwaarden van OVAM werd als aanvullende opdracht aan de aannemer van de baggerwerken toevertrouwd om enerzijds het stilvallen van de baggerwerken op het kanaal Leuven-Dijle te voorkomen, met belangrijke stilligkosten als gevolg, en anderzijds de verantwoordelijkheid niet op te delen tussen verschillende aannemers wat ongetwijfeld moeilijkheden zou hebben opgeleverd.

Uit het bovenstaande blijkt dat het gunnen van deze aanvullende opdracht aan de aannemer van de baggerwerken gebeurde conform de bepalingen van art. 17, §2, 2°, a) van de wet van 24/12/1993. Het ging hier immers om aanvullende werken die ingevolge onvoorziene omstandigheden noodzakelijk waren geworden, technisch of economisch niet zonder ernstig bezwaar van de hoofdopdracht konden gescheiden worden en waarvan het bedrag niet hoger lag dan 50% van de hoofdopdracht.

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be