

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



Zitting 2007-2008

31 juli 2008

ONDERZOEK

**naar het gebrek aan validering, kwalitatieve doorlichting en opportuniteitsbeoordeling
van de door de nv van publiek recht BAM genomen beslissingen
met betrekking tot de maatschappelijke communicatie
van het Masterplan Antwerpen in het algemeen
en de Oosterweelverbinding in het bijzonder**

MOTIE

– van de heren Filip Dewinter en Jan Penris –

tot uitoefening van het recht van onderzoek

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) is in augustus 2003 opgericht krachtens het decreet van 13 december 2002 en staat in voor de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio om de mobiliteit te bevorderen.

De beslissingen van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 en de goedgekeurde kaderovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en BAM vormen samen met de beslissingen van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 en 22 juli 2005 het referentiekader voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen.

De Vlaamse Regering stelde op 28 februari 2007 de kaderovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) voor. Die kaderovereenkomst vormt de juridische en financiële onderbouw van alle infrastructuurprojecten uit het Masterplan Mobiliteit Antwerpen.

Met de kaderovereenkomst werd een budget van 3,4 miljard euro vastgelegd voor de uitvoering van de masterplanwerken door BAM. In de regeringsbeslissing van 16 februari 2007 werd onder andere een kapitaalsverhoging voor de nv BAM doorgevoerd van circa 129 miljoen euro met onder andere de middelen die vrijgekomen waren door de verdere beursgang van GIMV-aandelen (GIMV: Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen). Het kapitaalsvermogen van de nv BAM was daarmee op 822,2 miljoen euro gekomen, die uiterlijk in 2011 zouden worden volgestort.

De Vlaamse Regering is als hoofdaandeelhouder dus een cruciale actor voor de kapitaalbreng in de nv BAM en de jaarlijkse werkingstoelagen aan de nv BAM, zoals voorzien in de kaderovereenkomst. De Vlaamse overheid ondertekende tevens subsidieovereenkomsten met de nv BAM en is ook verantwoordelijk voor beschikbaarheidsvergoedingen en gewestwaarborgen in het kader van de DBfM-overeenkomsten (DBfM: Design, Build, finance, Maintain). Er zijn met andere woorden verschillende meerjarenverbintenissen vanwege de Vlaamse Regering ten aanzien van de nv BAM.

Het Vlaamse Gewest is hoofdaandeelhouder van de nv van publiek recht BAM. De activiteiten van BAM worden dan ook gecontroleerd door twee regerings-

commissarissen, die zijn aangesteld door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan op voordracht van een van de regeringscommissarissen de uitvoering van elke beslissing van de raad van bestuur opschorten, en zo nodig deze beslissing ‘overrulen’ wanneer zij meent dat de beslissing strijdig is met de wetten of de decreten, met de statuten of met de beheersovereenkomst, of met het algemeen belang. De Vlaamse Regering oefent een wettigheids- en opportuniteitscontrole uit op de beslissingen van de nv BAM. De Vlaamse Regering is dan ook ten aanzien van het parlement politiek verantwoordelijk voor het optreden van de nv BAM.

Eind 2000, ter gelegenheid van de beslissing van 15 december 2000 van de toenmalige Vlaamse Regering houdende de goedkeuring van het Antwerpse Masterplan Mobiliteit, sleepte het communicatiebureau Groep C & Slangen het communicatiecontract voor het Antwerpse Masterplan Mobiliteit in de wacht. Er is tot op heden onduidelijkheid over de totstandkoming van de gunning van deze overheidsopdracht aan het eerder vermelde communicatiebedrijf (toen nog Slangen & Partners geheten). De onderneming is naar verluidt in dit dossier nooit in competitie moeten gaan met concurrenten. De voorbije jaren verschenen in de pers verschillende bijdragen over de toen nauwe band tussen toenmalig bevoegd minister voor Mobiliteit en Openbare Werken Steve Stevaert en de bedrijfsleider, de heer Noël Slangen. Groep C & Slangen verzorgt in ieder geval vanaf de goedkeuring van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen (MMA) door de Vlaamse Regering de communicatie over het Antwerpse mobiliteitsdossier. Ook het contract van eind 2002 voor de communicatie over de werken aan de Antwerpse ring (goed voor 2,4 miljoen euro) kwam trouwens bij hetzelfde communicatiebedrijf terecht. Ondertussen hadden de studiebureaus Arcadis-Gedas, Technum en Grontmij samen de tijdelijke vereniging Studiegroep Antwerpen Mobiel (of TV SAM) opgericht. Die werd in de herfst 2001, na een Europese aanbesteding, ingehuurd om de studies voor de realisatie van het masterplan te coördineren. Bijna onmiddellijk na de oprichting werd het eerder vermelde communicatiebureau in onderaanneming ingeschakeld om de communicatie te verzorgen. Ook hier was er nooit sprake van een vergelijking met offertes van concurrenten.

Groep C & Slangen, zoals het bedrijf ondertussen heet, is een bureau voor strategische communicatie, gespecialiseerd in crisiscommunicatie, milieucommunicatie, opiniemanagement en infrastructuurcommunicatie. Groep C & Slangen heeft zich meer in het bijzonder naar eigen zeggen gespecialiseerd in het

managen van opinies: “Door inzicht te verkrijgen in wie voor of tegen is en wat hen drijft, adviseren wij strategieën die actoren in beweging brengen en uw project terug vlot trekken (...) Een gedurfde groei-strategie of een ambitieus corporate-project maar ook een nieuw toeristisch concept, een stedelijke toekomstvisie of een gecontesteerd ruimtelijk ordeningsplan. De Opiniemanagement-specialisten van Groep C adviseren welke actoren prioritair moeten worden benaderd, zetten uw verhaal op scherp en analyseren welke acties extra draagvlak geven. Vaak ongewone vragen die telkens ongewone sterke strategieën vergen.” Het is de voorbije weken en maanden echter duidelijk geworden dat de communicatiestrategieën zoals zij op advies van het gecontracteerde communicatiebureau (dat een cruciale rol speelt in de inhoudelijke actieradius van de Communicatiecel van de nv BAM) door de raad van bestuur van de nv BAM werden georganiseerd, niet hebben geleid tot een afdoend maatschappelijk draagvlak voor een essentieel onderdeel van het masterplan, met name de Oosterweelverbinding en meer in het bijzonder het Lange Wapperproject. Groep C & Slangen bekijkt nochtans de inhoud van alle communicatieacties, zowel van persberichten als van de mobiliteitsjournaals, en is er ook contractueel toe verbonden onder andere de inhoud van het mobiliteitsjournaal af te stemmen op alle andere communicatieacties. Er wordt vaak verwezen naar de scheiding van taken en opdrachten tussen de Communicatiecel van de BAM en Groep C. Groep C is echter via ‘insourcing’ vertegenwoordigd in de Communicatiecel van de BAM en adviseert hierdoor zichzelf en geeft ook instructies aan zichzelf. Hoe valt dat te rijmen met een uitspraak zoals in het persbericht van Groep C van 24 juni 2008 naar aanleiding van een artikel in het weekblad Knack: “Wij kunnen enkel in algemene termen benadrukken dat het niet aan ons als adviseur is om de lijn van eender welke klant te bepalen.”?

Op 27 november 2007 hebben de Vlaamse volksvertegenwoordigers Carl Decaluwe, Dirk de Kort en Jan Peumans weliswaar het Rekenhof verzocht om hun inzage- en informatierecht te kunnen uitoefenen met betrekking tot de documenten inzake het communicatiebeleid van de nv BAM vanaf de oprichting tot op heden. De nv BAM zelf heeft het uitgebreide activiteitenverslag van de Communicatiecel (de communicatieadviseurs van Groep C) dezelfde dag aan de Commissie voor Openbare Werken bezorgd. Documenten die niet aan de commissie, maar wel aan het Rekenhof bezorgd werden, zijn de overzichten van de tijdsregistratie van de communicatieadviseurs van Groep C (vanaf begin 2004).

In het licht van deze parlementaire controle is de jaarlijkse vergoeding voor Groep C & Slangen onder-tussen verlaagd wat het forfaitaire budget betreft, maar de nv BAM bleef de voorbije maanden nieuwe deelcontracten toekennen aan dit studiebureau.

De activiteitenverslagen van Groep C staan vol van verwijzingen naar analyses, research, strategische adviezen en conceptnota's, en bevatten een opeen-stapeling van communicatiemiddelen en -activiteiten (audiovisuele producties, advertenties, persberichten, meetings) waarmee de Cel Communicatie van BAM haar informatiestroom organiseerde.

Uit de activiteitenverslagen blijkt dat de gehanteerde werkwijze blijkbaar berust op een systeem waarbij informatie-inspanningen (ontwikkeling, aanmaak, verspreiding enzovoort) zoveel mogelijk worden opgedeeld in factureerbare handelingen of middelen, zonder veel oog voor de wenselijkheid, de noodzaak, de opportuniteit enzovoort van deze handelingen/middelen. Het is veeleer ‘communicatieverkoop’ dan wel ‘communicatiestrategie’.

Experten hebben het in een opiniestuk in De Tijd van 5 juli 2008 over het gebruik door Groep C van ‘mechanische communicatiemodellen’. De communicatiestrategie van de BAM zou tot op heden vooral op ‘informatieuitstoot’ berusten waarbij de ‘communicatie’ veelal zou ontbreken. Volgens hetzelfde opiniestuk (De Tijd, 5 juli 2008) heeft Groep C duidelijk gefaald in de ‘strategische communicatiebegeleiding en -advisering’ rond BAM. Het is trouwens momenteel zeer moeilijk te bepalen welke taken (communicatie-advisering, analyses en onderzoek enzovoort) apart werden uitgevoerd (en al dan niet gefactureerd), los van de permanente communicatiehandelingen en taken van de Communicatiecel van BAM. Er moet met andere woorden transparantie worden verschaft over de taken die werden uitgevoerd door de Communicatiecel (‘insourcing’) en de afzonderlijke taken, handelingen, adviezen, rapporten die extern (via ‘outsourcing’) worden verricht, door wie en tegen welke prijs? Als bepaalde activiteiten of handelingen (bv. strategische adviezen) zijn inbegrepen in het forfaitaire communicatiebudget, is het wenselijk dat de marktwaarde van die activiteiten en handelingen wordt bepaald.

De door de communicatieadviseurs van Groep C geleverde prestaties werden in ieder geval tot nog toe niet aan een kwalitatieve doorlichting door onafhankelijke communicatie-experten onderworpen. De externe toetsing door het Rekenhof, zoals zij de voorbije jaren via rapporten en audits werd doorgevoerd,

kan immers niet slaan op het valideren van de inhoudelijke beslissingen omtrent het communicatiebeleid van de nv BAM. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft bij brief van 25 april 2007 beslist het Rekenhof te vragen een procesaudit uit te voeren van de besluitvorming van BAM bij de onderhandelingsprocedure voor de Oosterweelverbinding, inclusief van de procedure met de Kwaliteitskamer en de problematiek van de dubbeldeksbrug. In die audit kwamen alleen de al afgeronde fasen van de onderhandelingsprocedure voor de Oosterweelverbinding aan bod. De leidraad voor de onderhandelingsprocedure uit het bestek vormde het uitgangspunt voor de audit. Het Rekenhof onderzocht de rechtmatigheid van de procedure op zich en van de opeenvolgende beslissingen van de beheersorganen van BAM, alsook de naleving van de geldende procedurevoorschriften en de onderbouwing van de diverse beslissingen. De controlebevindingen van het Rekenhof betreffen dus procedurele audits en de rechtmatigheid van bepaalde beslissingen. De doelmatigheid en de opportuniteit van de aangewende procedure of van de beslissingen, technische aspecten of kostprijzaspecten en beslissingen van BAM of de Vlaamse Regering die geen betrekking hadden op het Oosterweelproject, kwamen in de audit niet aan bod. Het Rekenhof heeft tot nog toe geen audit uitgevoerd met betrekking tot het doelmatigheidsaspect van bepaalde beslissingen van de raad van bestuur over het communicatiebeleid.

Het is dan ook wenselijk en zelfs noodzakelijk om in het kader van een parlementaire onderzoekscommissie alle werkzaamheden en prestaties van Groep C in het kader van de nv BAM afzonderlijk op te vragen en de inhoud/kwaliteit/validiteit van deze prestaties te laten screenen door professionele communicatie-experten, bij voorkeur met internationale ervaring inzake strategisch communicatiemanagement, projectmanagement en communicatiewetenschappelijke onderzoeksmethodologie.

In dat kader past tevens een doorlichting en kwalitatieve beoordeling van de communicatie van BAM door onder andere de Expertencommissie voor Overheidscommunicatie. De outsourcing van de communicatie gebeurt met betrekking tot de nv BAM immers op initiatief van de Vlaamse overheid en wordt ook gefinancierd met geld van de Vlaamse overheid. De communicatie van BAM is ook bestemd voor het publiek.

Het is in ieder geval merkwaardig dat Groep C steeds verwijst naar het BAM-standpunt als de groep zegt

dat zij er de voorbije maanden en jaren voor koos, om reden van juridische voorzichtigheid, om over het project Oosterweel niet uitgebreid te communiceren. Er kunnen a fortiori dan ook vragen worden gesteld bij de verantwoording van het communicatiebudget van BAM.

Ten slotte kunnen ook vragen worden gesteld bij het gehanteerde systeem van forfaitaire bedragen (met onder andere het ontbreken van contractuele resultaatverbintenissen) en de verschillende deelcontracten, naast vragen over de opportuniteit en het mogelijke risico op belangenvermenging met betrekking tot de afgevaardigd bestuurder van Groep C die tegelijkertijd algemeen directeur is van een van de coalitiepartners in de Vlaamse Regering, met name van Open Vld.

Filip DEWINTER

Jan PENRIS

MOTIE

Het Vlaams Parlement,

– overwegende dat:

- 1° er tot nog toe geen professionele doorlichting heeft plaatsgevonden van de door het communicatiebedrijf Groep C geleverde prestaties in het kader van de nv BAM, meer bepaald van de inhoudelijke kwaliteit, validiteit en kostprijs-evaluatie en de impact ervan met het oog op de vooropgestelde communicatiedoelstellingen;
- 2° er ernstige vragen kunnen worden gesteld bij de door Groep C gehanteerde communicatiestrategieën en communicatiemodellen;
- 3° het Rekenhof aanbeveelt aan de nv BAM om “haar afhankelijkheid van externe dienstverleners te beperken en te streven naar actieve communicatie”;
- 4° uit een enquête blijkt dat meer dan de helft van de ondervraagde Antwerpenaars zich kant tegen het Lange Wapperproject volgens de huidige plannen en het huidige tracé;
- 5° er in de stad Antwerpen een grote bezorgdheid is over het afnemende maatschappelijk draagvlak voor een aantal projecten van het Masterplan Mobiliteit en waarbij in de Antwerpse gemeenteraad een motie werd goedgekeurd over de communicatiestrategie van de nv BAM die werd bezorgd aan de Vlaamse Regering;
- 6° er met betrekking tot het communicatiebedrijf Groep C onvoldoende resultaatsverbintenissen zijn afgesloten met het oog op de realisatie van de communicatiedoelstellingen;
- 7° er onduidelijkheid bestaat over de achtergronden van de totstandkoming van het contract met Groep C;
- 8° de Vlaamse Regering de problematiek van het afnemende maatschappelijk draagvlak erkent en op 27 juni 2008 besliste wijzigingen door te voeren in het bestuursmodel van de nv BAM;
- 9° er een gebrek aan transparantie bestaat inzake de kostenstructuur van de strategische advisering;

– besluit, gelet op het decreet van 1 maart 2002 houdende de organisatie van het parlementair onderzoek en overeenkomstig artikel 84 van zijn Reglement, een onderzoekscommissie op te richten, belast met:

- 1° het – in overleg en samenwerking met professionele communicatie-experten en de Expertcommissie voor Overheidscommunicatie – onderzoek naar de inhoudelijke kwaliteit, validiteit en kostprijs-evaluatie van de door Groep C met betrekking tot de communicatie van de nv BAM geleverde prestaties;
 - 2° het bepalen van de eventuele politieke verantwoordelijkheden voor de totstandkoming van de contracten met Groep C;
 - 3° het – in overleg en samenwerking met professionele communicatie-experten en de Expertcommissie voor Overheidscommunicatie – formuleren van alle mogelijke suggesties en voorstellen ten aanzien van de Vlaamse Regering om het communicatiebeleid van de nv BAM te verbeteren en een maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen;
- besluit dat de onderzoekscommissie haar verslag zal indienen uiterlijk op 31 december 2008.

Filip DEWINTER
Jan PENRIS