Stuk **37-B** (2001-2002) – Nr. 1

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

Zitting 2001-2002

24 april 2002

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen

REKENHOF

Brussel, 16 april 2002
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 12-1.793.922 B7

Bijlage : auditrapport

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Systeemaudit inzake de financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen.

Het Rekenhof heeft een systeemaudit uitgevoerd in verband met de financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de openbare instelling NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen. Daarbij heeft het nagegaan of de organisatie van de gewestfinanciering voor de instelling transparant is en een rechtmatige en doorzichtige aanwending van de ingezette overheidsgelden waarborgt.

De conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek zijn weergegeven in bijgevoegd auditrapport. De reactie van de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie op het onderzoek werd in het auditrapport verwerkt.

Een kopie van deze brief en van het definitieve auditrapport wordt heden, ter informatie, bezorgd aan de heer Vlaams Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie.

Het Rekenhof :
De Voorzitter,

F. VANSTAPEL.

Op last :
De Hoofdgriffier,

F. VAN DEN HEEDE.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen

(Bijlage bij brief N 12-1.793.922 B7)

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

Verslag vastgesteld door
de Nederlandse kamer van het Rekenhof in haar zitting van
16 april 2002

INHOUD

Blz.

Lijst van afkortingen 8

Bestuurlijke Boodschap 9

Samenvatting 10

1. Inleiding 11

2. Beheersstructuur van de Vlaamse waterwegen 12

2.1. Beheer van de Vlaamse waterwegen 12
2.2. Opdracht van de NV Zeekanaal 14
2.3. Budgettair belang van de NV Zeekanaal 15
2.4. Conclusies 17

3. Analyse en beheer van de financiële stromen 18

3.1. Overzicht van de financiële stromen 18
3.2. Decretale grondslag voor de financiering 18

3.2.1. Tegemoetkoming in exploitatiekosten 18
3.2.2. Financiering van infrastructuur aan de waterweg 19
3.2.3. Financiering van infrastructuur aan de gronden 19
3.2.4. Financiering van onderhoud van de waterweg 20
3.2.5. Vaststellingen van het Rekenhof 20

3.3. Analyse van de werkelijke financiële stromen 21

3.3.1. Exploitatiedotatie 21
3.3.2. Investeringsdotaties 22
3.3.3. Terugbetaling onderhoud en andere kosten 22

3.4. Bepaling van de dotatiebehoefte 24
3.5. Opmaak en uitvoering van het investeringsprogramma 25
3.6. Controle door financierende overheid 27

3.6.1. Opgesplitst bouwheerschap 27
3.6.2. Gevaar voor dubbele subsidiëring 28
3.6.3. Controle op onderhoudswerken in eigen regie 29

3.7. Conclusies 29

4. Rechtmatigheid van de uitgaven 30

4.1. Kredietvastleggingen 30
4.2. Gunning overheidsopdrachten 30

4.2.1. Gunningsgedrag 30
4.2.2. Opmerkingen 31

4.3. Begrotingsaanrekening 33

4.3.1. Eindejaarsconcentratie 33
4.3.2. Opmerkingen 33

4.4. Betalingsprocedure 35
4.5. Conclusies 37

5. Eindconclusies en aanbevelingen 38

5.1. Eindconclusies 38
5.2. Aanbevelingen 39

6. Reactie van de minister 41

6.1. Reacties op de eindconclusies 41
6.2. Reacties op de aanbevelingen 42

7. Nawoord van het Rekenhof 44

Bijlage 1 : Specifieke onderzoeksbevindingen 45

Bijlage 2 : Integrale reactie van de minister 53

Lijst van afkortingen

ATO	Afdeling Technische Ondersteuning van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur
AWV	Administratie Wegen en Verkeer
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen
AUB	Algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap
DS	Dienst voor de Scheepvaart
MBZ	Maatschappij voor Brugse Zeevaartinrichtingen NV
NV Zeekanaal	NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen
PBV	Promotie Binnenvaart Vlaanderen vzw
VIF	Dienst met Afzonderlijk Beheer Vlaams Infrastructuurfonds
VOI	Vlaamse Openbare Instelling
VOW	Vlaams Overlegplatform Waterwegbeheerders
VVM	Vlaamse Vervoersmaatschappij - De Lijn

Bestuurlijke Boodschap

Het Rekenhof heeft de verbintenissen 1999 en 2000 van het Vlaams Gewest ten gunste van de NV Zeekanaal onderzocht. Het concludeerde dat de huidige organisatie van de financiering en de interne controlestructuur van het Vlaams Gewest te weinig garanties bieden voor een rechtmatige aanwending van de ingezette overheidsgelden: de begrotingen bieden onvoldoende inzicht in de kostprijs van het beheer van de waterwegen in Vlaanderen, het Gewest heeft onvoldoende gestructureerde controles om de werkzaamheden van de NV Zeekanaal actief op te volgen en er bestaan knelpunten inzake mededinging bij het gunnen van werken, correcte begrotingsaanrekening en tijdige betaling van werken. Het Rekenhof acht bijsturing van de bestaande samenwerkingsvormen aangewezen in het kader van de geplande reorganisatie van de Vlaamse overheid. Daarbij zijn garanties voor een rechtmatige kredietaanwending en een degelijke, kostenefficiënte controle essentieel.

Samenvatting

De bevaarbare waterwegen in het Vlaams Gewest worden momenteel door drie instanties beheerd: de administratie Waterwegen en Zeewezen, de Dienst voor de Scheepvaart en de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen. Ze hebben elk een wel omschreven geografisch ambtsgebied. Voor het beheer van de bevaarbare waterwegen werd de laatste jaren in een budget van 4 tot 6,7 miljard BEF voorzien. Hiervan ging gemiddeld bijna 30 % naar de NV Zeekanaal.

Het Rekenhof heeft nagegaan of de organisatie van de gewestfinanciering voor de NV Zeekanaal transparant is en een rechtmatige aanwending van de ingezette overheidsgelden waarborgt. Daartoe onderzocht het de verbintenissen 1999 en 2000 van de NV Zeekanaal ten laste van de begroting van het Vlaams Gewest.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de financiële autonomie van de NV Zeekanaal gering is, dat de initieel beoogde financiële verantwoordelijkheid van de NV is uitgehold door bepalingen in de jaarlijkse begrotingsdecreten en dat er bij het Vlaams Gewest onvoldoende gestructureerde controlemiddelen voorhanden zijn om de uitvoering en de financiële afhandeling van de werken van de NV actief op te volgen. Daarbuiten bleek dat financieel omvangrijke overheidsopdrachten werden gegund zonder beroep op mededinging en dat knelpunten bestaan op het vlak van de correcte begrotingsaanrekening, de spreiding van de aanbestedingen en de correcte en tijdige betaling van werken.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de huidige organisatie van bepaalde financieringsvormen en de interne controlestructuur van het Vlaams Gewest te weinig garanties omvatten voor een rechtmatige aanwending van de ingezette overheidsgelden. Het Gewest kan voor de werken, die in opdracht van de NV Zeekanaal worden uitgevoerd, maar door het Gewest worden gefinancierd, niet dezelfde kwaliteitsgaranties afdwingen als voor de eigen opdrachten van het Gewest.

Het Rekenhof heeft daarom onder meer aanbevolen de bestaande samenwerkingsvormen tussen het Vlaams Gewest en de vennootschap aan te passen, opdat de bovengenoemde garanties er zouden komen, terwijl tegelijk nog een kostenefficiënte controle mogelijk blijft. In het kader van de geplande reorganisatie van de Vlaamse overheid zou een optimale afstemming tussen de beleidsopvolging en de beleidsuitvoering moeten worden nagestreefd. De alternatieven die bij de oprichting van de NV Zeekanaal zijn besproken, zouden opnieuw kunnen worden overwogen.

De minister meent dat de de NV Zeekanaal de middelen van het Gewest op een gecontroleerde manier verantwoordt en op een actieve wijze beheert. Hij stelde een verbetering van de interactie tussen het Vlaams Gewest en de waterwegbeheerders en een verduidelijking van ieders taakstelling in het vooruitzicht in het kader van de lopende reorganisatie van de Vlaamse overheid. Het voornemen bestaat om de controle op openbare instellingen in het algemeen te moderniseren en hun werkingskader middels beheersovereenkomsten duidelijk af te bakenen.

1 Inleiding

De openbare instelling NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen (verder afgekort tot: NV Zeekanaal) volgde in 1994 de NV Zeekanaal en Haveninrichtingen van Brussel op. De vennootschap beheert het kanaal Brussel-Schelde en de aan bevaarbare waterwegen van het Vlaams Gewest gelegen gronden. Het Vlaams Gewest financiert een groot gedeelte van de activiteiten van de vennootschap met een jaarlijkse exploitatietoelage, een groot aantal investeringsdotaties en financieringen van een aantal specifieke uitgaven. Het Gewest financiert de meeste investeringen en andere opdrachten die de vennootschap laat uitvoeren volledig via een reeks samenwerkingsovereenkomsten met de NV. Daarbuiten legt de Vlaamse Minister van Openbare Werken soms de kosten van individuele projecten ten laste van de algemene uitgavenbegroting of VIF-begroting.

Gelet op het belang van deze financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en rekening houdend met de uitgebreide samenwerking tussen beide instanties, achtte het Rekenhof het aangewezen een bijzonder onderzoek te wijden aan de financiële relaties tussen het Gewest en de vennootschap. Doelstelling van het onderzoek was na te gaan of de financieringsvormen van het Gewest voor de NV Zeekanaal doorzichtig zijn georganiseerd en dat ook een rechtmatige aanwending van de ingezette overheidsgelden is gewaarborgd.

Het Rekenhof bracht de organisatie van het beheer van de bevaarbare waterwegen in kaart, analyseerde de diverse financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de NV Zeekanaal en onderzocht de verbintenissen die in 1999 en 2000 voor de NV Zeekanaal ten laste van de begroting van het Vlaams Gewest werden vastgelegd. Dit verslag bevat de knelpunten die daarbij aan het licht zijn gekomen. De financiële stromen naar de andere waterwegbeheerders werden niet bij het onderzoek betrokken. Deze hebben immers een meer eenvoudige en doorzichtige structuur.

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen in eerste instantie aan de administratie Waterwegen en Zeewezen en de NV Zeekanaal voorgelegd. In oktober 2001 heeft het zijn auditrapport aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken meegedeeld. Diens reactie van 31 januari 2002 is in dit verslag samengevat en in bijlage 2 integraal toegevoegd.

2 Beheersstructuur van de Vlaamse waterwegen

2.1 Beheer van de Vlaamse waterwegen

Het beleid, het beheer en de exploitatie van de waterwegen in het Vlaams Gewest waren tot op heden geografisch verdeeld over een aantal overheidsinstanties:

- De *administratie Waterwegen en Zeewezen* (AWZ) van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De AWZ staat, in opdracht van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, in voor het algemene beleid inzake de Vlaamse Waterwegen, voor de uitvaardiging van algemene reglementeringen, voor de relatie met de Europese Unie en voor de opmaak en uitvoering van de begroting (inclusief de terbeschikkingstelling van middelen aan andere overheidsinstellingen). De AWZ staat ook in voor het beheer en de exploitatie van alle waterwegen in Vlaanderen, met uitzondering van de waterwegen die expliciet in beheer zijn gegeven aan andere overheidsinstanties.

- De *Dienst voor de Scheepvaart* (DS), een Vlaamse openbare instelling die valt onder het toezicht van de Vlaamse Minister van Openbare Werken. Deze dienst staat in voor het beheer en de exploitatie van het Albertkanaal en de Kempische kanalen. De dienst vervult zijn opdracht in nauwe samenwerking met de afdeling Maas en Albertkanaal van AWZ, die instaat voor het concept en de uitvoering van het investeringsprogramma.

- De Vlaamse openbare instelling NV Zeekanaal, eveneens onder toezicht van de Vlaamse Minister van Openbare Werken. Deze NV staat in voor het beleid, het beheer en de exploitatie van het kanaal Brussel-Schelde, het kanaal naar Charleroi en het kanaal Leuven-Dijle. De NV vervult haar opdracht in nauwe samenwerking met de afdeling Zeeschelde van AWZ, die onder meer instaat voor het concept en de uitvoering van het investeringsprogramma. Bijzonder is dat de afdeling Zeeschelde vooralsnog instaat voor de exploitatie van het kanaal Leuven-Dijle en het kanaal naar Charleroi, in opdracht van de NV Zeekanaal. De vennootschap is bovendien ook belast met het beheer van de watergebonden terreinen in Vlaanderen (met uitzondering van de gronden gelegen langs de waterwegen beheerd door een havenbedrijf of door de Dienst voor de Scheepvaart).

Figuur 1 toont de algemene organisatiestructuur van de Vlaamse waterwegen([1])([2]).

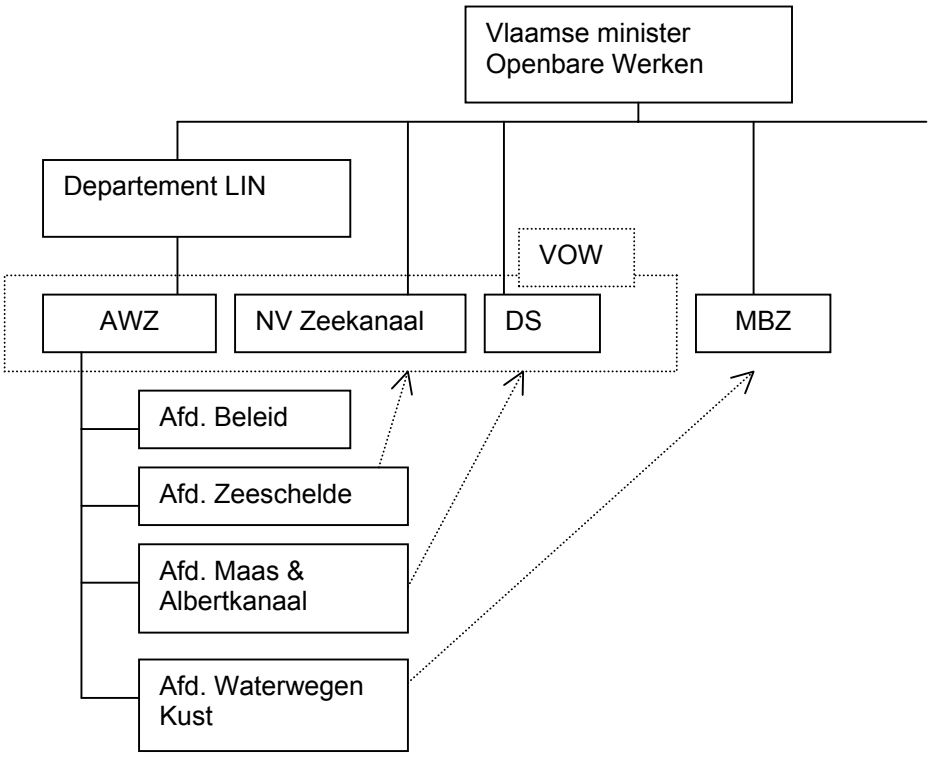
---

[1] De NV Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen (MBZ) beheert het Boudewijnkanaal. De MBZ was tot voor kort een Vlaamse openbare instelling, maar werd in uitvoering van het havendecreet van 2 maart 1999 aan de stad Brugge overgedragen.

[2] Naast de waterwegbeheerders is nog een *vzw Promotie Binnenvaart Vlaanderen* (PBV) actief. Zij is in 1992 door de Vlaamse regering opgericht

De nood aan intern overleg en consensus tussen de vermelde instellingen en diensten was voor de Vlaamse Minister van Openbare Werken aanleiding tot de oprichting van het *Vlaams Overlegplatform Waterwegbeheerders* (VOW). Volgens de oprichtingsdienstbrief van 6 maart 1998 moet dit samenwerkingsverband tussen de administratie en de VOI's in eerste instantie de hinder voor de waterweggebruiker wegwerken, ervan uitgaand dat het beleid een kerntaak is van de minister en zijn administratie, de AWZ. Het overlegplatform moet in opdracht van de minister de eenheid van beleid, beheer en exploitatie realiseren.

Figuur 1 : Organigram van het beheer van de Vlaamse waterwegen



Met het oog op een eventuele heroriëntering van haar opdracht en een verbetering van het beheer van de waterwegen, heeft de AWZ een extern bureau een doorlichting opgedragen. In zijn eindrapport van november 1999 bracht dit bureau de bestaande knelpunten in kaart en formuleerde het aanbevelingen om ze te verhelpen. Het Rekenhof heeft voor zijn onderzoek gebruik gemaakt van de resultaten van deze doorlichting. Dit verslag verwijst er dan ook regelmatig naar.

---

en kreeg de opdracht het economisch en recreatief gebruik van de waterwegen te bevorderen en het marktaandeel van de binnenvaart te verhogen, in overeenstemming met het beleid van het Vlaams Gewest.

Het Rekenhof achtte vooral de volgende vaststellingen relevant voor zijn onderzoek:

- de programmatie is ondoorzichtig en stoelt niet altijd op relevante criteria;
- de doorlooptijden van de infrastructuurdossiers wisselen sterk naargelang de omstandigheden;
- er is weinig managementinformatie beschikbaar over de voortgang van infrastructuurdossiers;
- de beheerders van de waterwegen (AWZ, NV Zeekanaal, Dienst voor de Scheepvaart) varen elk een eigen koers;
- samenwerkingsovereenkomsten met VOI's, havens,… worden niet opgevolgd, noch bijgestuurd vanuit de AWZ;
- de verdeling van taken over diverse actoren bemoeilijkt de uitvoering van infrastructuurwerken.

De studienota heeft onder meer aanbevolen de ontwikkeling en het beheer van samenwerkingsovereenkomsten een duidelijke plaats te geven in de organisatiestructuur. De AWZ dient als administratie de beleidsvoorbereiding te organiseren en te coördineren. De Vlaamse Minister van Openbare Werken dient de rol van de administratie als centrale beleidsvoorbereidende instantie tegenover de andere actoren duidelijk te stellen. Ten slotte werd een verdere professionalisering van de beleidsuitvoerende taken van de AWZ aanbevolen.

2.2 Opdracht van de NV Zeekanaal

Het decreet van 4 mei 1994 heeft de publiekrechtelijke instelling in de vorm van een naamloze vennootschap *Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen* opgericht en ingedeeld bij de instellingen van categorie B van de wet van 16 maart 1954. De NV kreeg een drievoudige doelstelling:

- het beheer en de exploitatie van de binnen de grenzen van het Vlaams Gewest gelegen gedeelten van het kanaal Brussel-Rupel en van zijn toekomstige aansluiting naar de Schelde;
- de organisatie van het beheer, de exploitatie en de commercialisatie van aan bevaarbare waterwegen van het Vlaams Gewest gelegen gronden, zowel die welke aan de vennootschap in eigendom toebehoren als die welke haar in concessie werden gegeven, met uitzondering van de gronden gelegen langs waterwegen beheerd door de Dienst voor de Scheepvaart of een havenbedrijf;
- de samenstelling van regionale comités van advies en de organisatie daarbinnen van streek- en watergebonden overleg nopens de bovengenoemde gronden met aangelande, geïnteresseerde regionale en lokale besturen en belangenvertegenwoordigingen.

Uit de bespreking van het ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement blijkt dat een logische integratie van de NV Zeekanaal in de structuur van de administratie van de Vlaamse Gemeenschap niet kon wegens bezwaren uit diverse hoeken, die onder meer verband hielden met het zeer verschillend sociaal statuut van het personeel van de NV. Ook de

oprichting van een grote pararegionale bij de Dienst voor de Scheepvaart werd niet opportuun geacht om de goede werking en grote beheersdynamiek van die dienst in zijn homogeen werkgebied niet te verstoren. Daarom koos de decreetgever voor een nieuwe structuur in de vorm van een NV, verantwoordelijk niet alleen voor het Zeekanaal zelf, maar ook voor het beheer van watergebonden gronden in geheel Vlaanderen, uitgezonderd de gronden onder het beheer van de grote havens en de Dienst voor de Scheepvaart([3]).

De oprichting van de NV Zeekanaal hield rekening met de volgende uitgangspunten([4]):

- een efficiënte uitbouw binnen het globaal Vlaams waterwegennet;
- het waarborgen van de verworven rechten van het personeel;
- de noodzaak een rationele nieuwe structuur te bekomen die het budget niet extra belast;
- een zo functioneel mogelijke organisatie;
- het behoud van het bestaande overleg en de betrokkenheid van de gemeenten;
- het behoud van de dienstverlening qua efficiëntie en kwaliteit;
- het behoud van een functioneel homogeen geheel binnen het geografisch kader van het kanaal.

Volgens de reactie van de minister op het auditrapport zijn de bij de oprichting aangevoerde elementen vandaag de voornaamste criteria om over te gaan tot de oprichting van een extern verzelfstandigd agentschap in het kader van de reorganisatie van de Vlaamse overheid. Intussen heeft de Vlaamse regering op 1 maart 2002 de sectorale invulling van het beleidsdomein “mobiliteit” principieel goedgekeurd. Daarbij worden de 3 bestaande waterwegbeheerders omgevormd tot 2 verzelfstandigde uitvoerende agentschappen (“vaarwegen en grondbeheer” en “dienst voor de scheepvaart”). De rol van het VOW moet nog nader worden verduidelijkt.

2.3 Budgettair belang van de NV Zeekanaal

De kredieten voor de waterwegen zijn ondergebracht in een aantal programma’s van de algemene uitgavenbegroting van het Vlaams Gewest en van de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). De meeste uitgaven inzake waterwegen en binnenvaart worden aangerekend op programma 64.10 van beide begrotingen.

---

[3] Stuk 473 (1993-1994) – nr.4 van 10 februari 1994 : verslag namens de Commissie voor Openbare Werken en Vervoer over het ontwerp van decreet betreffende de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, p.2-8.

[4] Stuk 473 (1993-1994) - nr.1 van 2 februari 1994: memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, p.3.

Tabel 1: Budgettaire impact van de NV Zeekanaal op de begroting van het Gewest en de VIF-begroting – in miljoenen BEF.

	1998	**1999**	**2000**	**2001**
Vastleggingskredieten inzake waterwegen	4.009,3	5.320,0	5.526,6	6.712,5
Vastleggingen ten gunste van NV Zeekanaal	1.099,7	2.091,9	1.528,9	2.181,4
Aandeel van de NV Zeekanaal in het deel Waterwegen van de begroting van het Gewest en de VIF-begroting	27,4%	39,3%	27,7%	32,5%

De kredieten in programma 64.10 van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en de VIF-begroting geven geen volledig beeld van de kostprijs van het beheer van de waterwegen in Vlaanderen. Dit is het gevolg van de huidige begrotingsstructuur en de wijze waarop het beheer van de waterwegen in Vlaanderen is georganiseerd:

- De bestaansmiddelen van de AWZ (personeelskosten, algemene beheerskosten) zijn niet begrepen in de programma's 64.10.
- De activiteitenprogramma's van de algemene uitgavenbegroting en de VIF-begroting omvatten enkel de exploitatie- en investeringskosten van de verzelfstandigde waterwegbeheerders die door het Gewest worden gefinancierd, niet de uitgaven die de VOI's met eigen middelen financieren.
- Evenmin tonen de algemene uitgavenbegroting en VIF-begroting de spreiding van de beschikbare kredieten over de verschillende waterwegbeheerders. Enkel de exploitatietoelagen voor de VOI's staan op afzonderlijke basisallocaties. Investeringsdotaties en terugbetaling van andere uitgaven door het Gewest worden vermengd met de investeringskosten en de werkingskosten van de AWZ.

In de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting komen de financiële stromen van het Gewest naar de NV Zeekanaal evenmin duidelijk tot uiting. In dit verband verwijst het Rekenhof naar zijn onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap([5]), waarin het concludeerde dat de Vlaamse Overheid het subsidiebeleid in de begrotingsdocumenten weinig transparant voorstelt.

De NV Zeekanaal brengt de verschillende financiële stromen van het Vlaams Gewest samen met de eigen inkomsten in een afzonderlijke begroting, die als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt gepubliceerd. Deze begroting biedt inzicht in de jaarlijkse inkomsten en uitgaven van de vennootschap. Ongeveer 60% tot 75% van de inkomsten zijn afkomstig van het Vlaams

[5] Stuk 28-B (1998-1999) - nr.1 van 6 januari 1999.

Gewest. De NV vergoedt niet de dienstprestaties([6]) die AWZ haar levert. De economische waarde van de gewesttegemoetkoming ligt dus hoger dan de percentages in de onderstaande tabel.

Tabel 2: Ontvangsten NV Zeekanaal – in miljoenen BEF.

	1998	**1999**	**2000**	**2001**
Totale ontvangsten in begroting NV Zeekanaal	1.498,5	1.332,8	1.833,8	2.086,3
Ontvangsten vanwege het Vlaams Gewest in begroting NV Zeekanaal	68,1%	60,9%	73,1%	76,2%

2.4 Conclusies

- Inzake binnenscheepvaart zijn verschillende actoren met een verschillend rechtsstatuut actief (administratie, openbare instellingen waarvan sommige in handelsvennootschapsvorm, vzw). De administratie is onvoldoende gewapend om een coördinerende en beleidsondersteunende rol te vervullen. Daarom werd het Vlaams Overlegplatform Waterwegbeheerders opgericht.
  De geografische opdeling van het beheer van de Vlaamse waterwegen geeft aanleiding tot een versnipperd beleid. Elke beheerder voert binnen het algemeen beleid inzake de waterwegen zijn opdrachten uit op de wijze die het best beantwoordt aan de specifieke situaties binnen elk beheersgebied.
  Binnen de AWZ, op het niveau van het beleidsdomein waterwegen en op het niveau van de Vlaamse overheid zijn reorganisaties lopende om de samenwerking tussen de betrokken instanties te verbeteren.

- De financiële autonomie van de NV Zeekanaal is vrij gering. Voor ongeveer tweederde van haar uitgaven is de NV afhankelijk van tegemoetkomingen van het Vlaams Gewest. Bovendien levert de administratie de vennootschap gratis een aantal ondersteunende diensten. De budgettaire impact en de kostprijs van het beheer van de waterwegen blijken niet eenduidig uit de gewestbegroting. De financiële stromen van het Gewest naar de NV Zeekanaal - jaarlijks ongeveer 1 tot 2 miljard BEF - komen niet allemaal expliciet tot uiting in de begroting van het Gewest, vermits een aantal uitgaven wordt aangerekend op de investerings- en onderhoudskredieten van de administratie. Het geheel van de financiële transfers van het Gewest naar de NV Zeekanaal blijkt enkel uit de begroting van de instelling.

---

[6] Technische voorbereiding en werfopvolging van infrastructuurwerken, evenals exploitatie van kanaal Leuven-Dijle en kanaal naar Charleroi.

3 Analyse en beheer van de financiële stromen

3.1 Overzicht van de financiële stromen

De financiële tegemoetkomingen van het Vlaams Gewest kunnen worden ingedeeld naargelang hun bestemming:

- financiering van de exploitatie, waarbij het Gewest ter dekking van de werkingsuitgaven een algemene dotatie verstrekt als aanvulling op de eigen ontvangsten van de vennootschap;
- financiering van investeringen, waarbij het Gewest de kosten draagt van aankopen en infrastructuurwerken van de vennootschap met een patrimoniale meerwaarde;
- financiering van andere specifieke prestaties en onderhoudskosten, die het Gewest langs bijkomende overeenkomsten aan de vennootschap heeft opgedragen of waarin het buiten de eerste twee tegemoetkomingen voorziet.

Deze indeling sluit nauw aan bij de feitelijke vormen van financiële tegemoetkomingen die momenteel bestaan. Deze indeling is evenwel niet rechtstreeks uit de decretale regeling, noch uit de begroting van het Vlaams Gewest af te leiden.

Tabel 3: Indeling van de financiële tegemoetkomingen van het Vlaams Gewest op basis van kredietvastleggingen – in miljoenen BEF.

	1998	**1999**	**2000**	**2001**
Exploitatiedotaties en terugvorderbare voorschotten	88,2	69,8	157,0	291,5
Investeringsdotaties	856,8	1.573,9	1.204,2	1.664,9
Andere financieringen (terugbetaling onderhoud, dienstenprestaties en eenmalige transfers)	154,7	448,2	167,7	225,0
Totaal	**1.099,7**	**2.091,9**	**1.528,9**	**2.181,4**

De volgende paragrafen lichten de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen het Vlaams Gewest en de instelling toe. Daarna komen de belangrijkste beheersaspecten van de financiële stromen aan bod.

3.2 Decretale grondslag voor de financiering

3.2.1 Tegemoetkoming in exploitatiekosten

Artikel 46 van het oprichtingsdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering de vennootschap ter aanvulling van haar inkomsten elk jaar terugvorderbare voorschotten kan verstrekken. Sinds 1996 kent het Vlaams Gewest echter jaarlijks een gewone werkingsdotatie toe. De

jaarlijkse begrotingsdecreten bepalen immers dat elke VOI dotaties kan ontvangen, ook al is dit niet in het oprichtingsdecreet geregeld([7]).

3.2.2 Financiering van infrastructuur aan de waterweg

Volgens artikel 18, §3, van het oprichtingsdecreet staat het Vlaams Gewest ten laste van zijn begroting in voor de vernieuwing, uitbreiding en uitrusting van de basisinfrastructuur aan de waterweg. Dit impliceert dat het Gewest de uitvoering van de investeringswerken opvolgt en de kosten ervan draagt. De kosten voor onderhoud en exploitatie moet de instelling in principe met eigen middelen financieren. De samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995 herhaalt dit decretaal principe: "*Het Vlaams Gewest, dat belast is met de vernieuwing, uitbreiding en uitrusting van de basisinfrastructuur werkt hiervoor samen met de vennootschap, die optreedt als bouwheer voor de werken waartoe het Vlaams Gewest heeft beslist*." (artikel 5) De betrokken afdeling van de AWZ - de afdeling Zeeschelde - is technisch bouwheer: zij staat in voor het ontwerp en de administratie van, alsook het toezicht op de investeringswerken.

Volgens artikel 18,§4, van het oprichtingsdecreet staat de vennootschap in voor het beheer en de vernieuwing, uitrusting en aanleg van infrastructuur op de gronden en doet zij daarvoor een beroep op het Vlaams Gewest. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het beheer en de aanleg van infrastructuur op de watergebonden gronden van het Gewest die de vennootschap beheert, voor rekening van de vennootschap zal gebeuren door de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De ruimere taakomschrijving mag immers geen budgettaire meeruitgave doen ontstaan.

3.2.3 Financiering van infrastructuur aan de gronden

Jaarlijkse begrotingsdecreten breiden de bepaling in het oprichtingsdecreet dat het Gewest de kosten van de investeringen aan de waterweg ten laste neemt, uit. Zij laten toe de vennootschap de middelen te geven voor de uitvoering van alle investeringen, ongeacht het bedrag. Zij vermelden niet expliciet dat de machtiging enkel geldt voor infrastructuur aan de beheerde waterwegen. Zo kan het Gewest ook investeringen op de gronden financieren, evenals moderniserings- en buitengewone onderhoudswerken aan de waterweg, en dit ongeacht het bedrag.

De vennootschap betaalt de werken aan de gronden. Zij kan daarvoor volgens de samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995 op grond van de bestaande regelgeving tegemoetkomingen aan de bevoegde instanties vragen. De vennootschap heeft tot op heden steeds van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om voor alle infrastructuurkosten op de

---

[7] Zie onder meer artikel 15 van het decreet van 22 december 1999 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000.

gronden het Vlaams Gewest een volledige financiële tegemoetkoming te vragen. Overeenkomstig het begrotingsdecreet kan de minister ad hoc instemmen met terugbetaling door het Vlaams Gewest. Deze beslissingen ondergraven echter volledig de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever bij de oprichting van de nieuwe vennootschap, met name de verantwoordelijkheid voor het watergebonden grondbeheer volledig bij de vennootschap leggen en geen budgettaire meeruitgaven creëren.

De analytische boekhouding van de vennootschap toont aan dat de vennootschap het grondbeheer tot nu toe enkel kon financieren dankzij de investeringsdotaties van het Vlaams Gewest.

De NV Zeekanaal wijst erop dat de keuze het watergebonden grondbeheer te activeren, een beleidskeuze is die rechtstreeks voortvloeit uit het algemeen beleid van de Vlaamse regering de binnenvaart te revitaliseren, zoals vooropgezet in de beleidsnota's en de regeringsverklaring. De inkomsten van de NV Zeekanaal zijn volstrekt ontoereikend om dit watergebonden grondbeheer te ontwikkelen op een schaal die een significante inbreng in het beleid ter verhoging van het watergebonden transport kan waarborgen. De uitgaven voor watergebonden grondbeheer betreffen in hoofdzaak de bouw van kaaimuren.

3.2.4 Financiering van onderhoud van de waterweg

Sinds het begrotingsjaar 2001 vervangt een nieuwe regeling de vroegere begrotingsbepalingen volledig. Zij houdt een nog ruimere mandatering in([8]): ze staat de minister toe - in het algemeen of geval per geval - de NV Zeekanaal of de Dienst voor de Scheepvaart financiële tegemoetkomingen te verlenen voor investeringen en onderhoudswerken aan de infrastructuur die zij beheren. Dit betekent een uitbreiding naar de financiering van onderhoudswerken, die de instellingen in principe met eigen middelen moeten financieren. Bovendien kan voortaan ook worden gefinancierd vanuit de algemene uitgavenbegroting. Volgens de minister sluit deze nieuwe decreetbepaling beter aan op de realiteit van de werking van de NV Zeekanaal.

3.2.5 Vaststellingen van het Rekenhof

Ten aanzien van de bepalingen in de jaarlijkse begrotingsdecreten merkt het Rekenhof het volgende op:

- Het Vlaams Parlement is onvoldoende ingelicht om de draagwijdte van de machtiging in het begrotingsdecreet ten aanzien van de doelstellingen van het oprichtingsdecreet volledig te kunnen

---

[8] Artikel 76 van het decreet 22 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2001.

inschatten. De verantwoording bij het ontwerp van het begrotingsdecreet is immers uiterst summier of onbestaande.

- De bepalingen in de begrotingsdecreten hebben door de jaren een recurrent karakter gekregen. Daardoor horen ze eigenlijk niet thuis in een begrotingsdecreet, maar in de organieke decreetsbepalingen.

3.3 Analyse van de werkelijke financiële stromen

3.3.1 Exploitatiedotatie

In het totaal van de financiële stromen van het Gewest naar de vennootschap vormt de exploitatietoelage maar een beperkt onderdeel. Sinds de oprichting werden de volgende exploitatiedotaties uitbetaald:

Tabel 4: Overzicht van aan de NV Zeekanaal uitbetaalde exploitatiedotaties (in BEF)

	Basisallocatie	Omschrijving	Bedrag	Totaal
1995	AUB 64.10-81.06	Terugvorderbaar voorschot	27.200.000	27.200.000
1996	AUB 64.10-31.02	Exploitatietoelage	51.900.000	51.900.000
1997	AUB 64.10-31.02	Exploitatietoelage	52.600.000	72.600.000
	AUB 64.10-31.03	Eenmalige extra toelage	20.000.000	
1998	AUB 64.10-31.02	Exploitatietoelage	65.100.000	88.200.000
	AUB 64.10-31.06	Aanvullende dotatie	23.100.000	
1999	AUB 64.10-31.02	Toelage	69.800.000	69.800.000
2000	AUB 64.10-31.02	Exploitatiedotatie([9])	147.000.000	157.000.000
	AUB 64.10-31.07	Dotatie GIS	10.000.000	
2001	AUB 64.10-31.02	Exploitatiedotatie	197.500.000	291.500.000
	AUB 64.10-31.07	Dotatie GIS	5.000.000	
	AUB 64.10-81.11	Terugvorderbaar voorschot	89.000.000	

De grootte van de dotatie wordt bepaald tijdens de jaarlijkse begrotingsbesprekingen. Zij gaan in hoofdzaak uit van een aangroeibegroting op historische basis. De dotatiebesluiten bevatten geen voorwaarden inzake verantwoording. Uit de verantwoording van de aanwending in de jaarrekening moet blijken of de dotatie nodig en voldoende was om het verschil tussen uitgaven en andere ontvangsten (eigen ontvangsten en andere tegemoetkomingen) te compenseren.

[9] Vanaf het jaar 2000 werd de dotatie aanzienlijk verhoogd om de verminderde inkomsten uit scheepvaartrechten te compenseren.

3.3.2 Investeringsdotaties

Het Gewest financiert de investeringen van de NV Zeekanaal met investeringsdotaties, die het aanrekent op de begroting van het VIF. Voor elk investeringsproject neemt het een afzonderlijke kredietvastlegging. De investeringsdotaties vormen het leeuwendeel van de financiële tegemoetkomingen van het Gewest voor de NV Zeekanaal.

Tabel 5: Overzicht van de investeringsdotaties (in BEF)

Programma-basisallocatie	Omschrijving	Vastleggingen 1999	Vastleggingen 2000	Vastleggingen 2001
VIF 63.10-73.11	Wegeninvesteringen: vernieuwing Boulevardbruggen	35.244.173	844.194	2.353.163
VIF 64.00-31.22	Werkingssubsidie opstart shuttle	0	2.000.000	0
VIF 64.00-51.22	Investeringssubsidie opstart shuttle	60.000.000	336.000	62.000.000
VIF 64.00-34.40	Schadevergoedingen	70.000.000	0	0
VIF 64.00-73.11	Herbouw bruggen over waterwegen	90.773.695	56.018.561	202.917.621
VIF 64.10-73.21	Moderniseringwerken waterwegen en recreatieve infrastructuur	416.933.233	503.647.423	520.404.970
VIF 64.10-73.21	Buitengewoon onderhoud	227.290.143	269.303.548	368.327.463
VIF 64.10-73.21	Kaaimuren binnen territorium NV Zeekanaal	493.048.314	50.830.212	81.749.181
VIF 64.10-73.21	Kaaimuren ambtsgebied AWZ	161.065.057	163.943.258	366.966.973
VIF 64.20-73.21	Waterbeheersingswerken	19.580.673	157.303.968	60.228.214
Totaal investeringsdotaties		**1.573.937.287**	**1.204.227.164**	**1.664.947.585**

De rubriek buitengewoon onderhoud omvat ook de financiering van regiewerken van de vennootschap.

3.3.3 Terugbetaling onderhoud en andere kosten

Behalve een algemene werkingsdotatie en de investeringsdotaties, ontvangt de vennootschap van het Vlaams Gewest ook financiële vergoedingen voor een aantal opdrachten die zij van het Gewest heeft overgenomen. Bovendien ontvangt zij subsidies voor een aantal specifieke werken die binnen haar decretale opdracht vallen, maar waarvoor haar eigen inkomsten en de algemene werkingsdotatie niet volstaan. In dit verband hebben het Gewest en de NV financieringsovereenkomsten gesloten voor de volgende aspecten:

- exploitatie van pompstations op enkele waterlopen;
- bediening van Boulevardbruggen;
- onderhoudsbaggerwerken in de toegangsgeul tot de sluis van Wintam;
- beheer van het kanaal Leuven-Dijle en het kanaal naar Charleroi;
- instandhoudingswerken voor het kanaal Brussel-Schelde;
- buitengewone onderhoudswerken in eigen regie op het kanaal Brussel-Schelde;
- vervoer van afvalstoffen langs de waterweg.

Tabel 6: Overzicht andere financieringen (in BEF)

Programma – Basisallocatie	Omschrijving	Vastleggingen 1999	Vastleggingen 2000
AUB 61.50-12.10	Exploitatie pompstations	9.800.000	9.600.000
AUB 64.20-14.05	Bediening Boulevardbruggen	8.590.200	8.847.906
AUB 64.10-14.06	Onderhoud kanaal naar Charleroi	29.276.120	55.117.404
AUB 64.30-14.04		3.250.918	2.269.622
AUB 64.10-14.06	Onderhoud kanaal Leuven-Dijle	27.092.996	19.407.683
AUB 64.30-14.04		7.005.222	4.004.522
AUB 64.10-14.06	Onderhoud toegangsgeul Zeekanaal	29.999.922	36.992.136
AUB 64.10-14.06	Overig onderhoud Zeekanaal Brussel-Schelde	32.705.426	31.348.980
AUB 64.30-14.04		700.000	103.000
Subtotaal		**148.420.804**	**167.691.253**
AUB 64.10-31.01	Overeenkomst vervoer afvalstoffen([10])	299.800.000	
Totaal		**448.220.804**	**167.691.253**

Bij de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting is voor het jaar 2001 (programma 64.10, basisallocatie 31.08) een globaal bedrag van 225 miljoen BEF ingeschreven voor de financiering van onderhoudswerken.

De financieringsovereenkomsten zijn in sommige gevallen juridisch niet aangepast aan de bestaande toestand. De overeenkomsten voor de bediening van pompstations, evenals de overeenkomst voor de bediening van de Boulevardbruggen, zijn zelfs opgeheven door artikel 8 van de algemene samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995. Deze overeenkomsten worden in de praktijk echter verder uitgevoerd, zonder juridische grondslag, maar op basis van een feitelijke dienstverlening door de vennootschap. De minister heeft voor de bediening van de pompstations een nieuwe overeenkomst beloofd. Voor de bediening van de Boulevardbruggen zijn de nodige middelen vanaf 2001 overgeheveld naar de NV.

[10] De kredietvastleggingen, die in 1999 zijn genomen naar aanleiding van de overeenkomst inzake het vervoer van afvalstoffen, omvatten niet-recurrente uitgaven.

Het kanaal naar Charleroi en het kanaal Leuven-Dijle werden in het verleden beheerd door de administratie. Bij de vaststelling van het territorium van de vennootschap, heeft de Vlaamse regering in haar besluit van 9 november 1994 het beheer van beide kanalen aan de vennootschap toevertrouwd. Deze overdracht is evenwel niet gepaard gegaan met een overheveling van personeel en financiële middelen. Het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen, heeft het oprichtingsdecreet van de vennootschap aangepast en gaf de overheveling van de kanalen een decretale basis. Het creëerde bovendien de mogelijkheid de betrokken personeelsleden van het Gewest naar de NV over te hevelen. De overheveling van personeel en financiële middelen wordt intussen voorbereid, maar vond nog niet effectief plaats.

Noch het oprichtingsdecreet, noch de jaarlijkse begrotingsdecreten, noch de bestaande samenwerkingsovereenkomsten hebben voorzien in een rechtsgrond voor het ten laste van de gewestbegroting leggen van onderhoudskosten voor het kanaal Brussel-Schelde. Het onderhoud van het kanaal behoort immers tot de decretale opdrachten van de vennootschap. Toch heeft het Gewest de vennootschap jaarlijks een aantal onderhoudswerken voor dit kanaal terugbetaald. Pas vanaf 2001 biedt artikel 76 van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor begrotingsjaar 2001 een decretale grondslag om deze onderhoudskosten door het Vlaams Gewest te laten financieren. Deze financiering overtreft de jaarlijkse exploitatiedotatie ruimschoots.

3.4 Bepaling van de dotatiebehoefte

De voorziene exploitatiedotaties volstonden de laatste jaren - ondanks aanzienlijke verhogingen - niet steeds om het werkelijke tekort tussen de lopende uitgaven en de eigen ontvangsten te dekken. Bovendien zijn deze exploitatietekorten vertekend, aangezien het Gewest buiten de exploitatiedotatie nog heel wat specifieke exploitatie- en onderhoudskosten van de vennootschap op andere wijzen financiert. Daarbuiten levert het Gewest ook tal van gratis diensten aan de vennootschap, zoals de voorbereiding en opvolging van investeringswerken. Het draagt ook de personeelskosten voor het beheer van het kanaal Leuven-Dijle en het kanaal naar Charleroi, terwijl de inkomsten uit deze kanalen voor de vennootschap zijn.

Bij de opmaak van de begroting van de vennootschap is er onvoldoende informatie beschikbaar om de werkelijke dotatiebehoefte voldoende nauwkeurig te bepalen. Een grondige analyse van alle exploitatie-, onderhouds- en beheerskosten die de decretale opdrachten van de vennootschap met zich brengen, is niet voorhanden. Artikel 50 van het oprichtingsdecreet bepaalt dat de vennootschap jaarlijks een ondernemingsplan moet opstellen voor de volgende drie jaar, met een gedetailleerde uitwerking voor het eerste jaar. Zij moet dit ondernemingsplan ter kennisgeving overleggen aan de Vlaamse regering. Tot nog toe heeft de NV enkel in 1995 een ondernemingsplan opgemaakt, en in 1998 ook een financieel plan. Eind februari 2002 zou zij een geactualiseerd financieel plan voorleggen.

Het ten laste van de gewestbegroting leggen van de onderhoudswerken van de NV Zeekanaal en de Dienst voor de Scheepvaart, doorkruist de normale relatie tussen de decretale opdrachten van deze instellingen en de financiering ervan. De instellingen ontvangen immers een werkingsdotatie (ter aanvulling van hun eigen ontvangsten) om hun decretale taken mee te financieren. Door de verschillende bijkomende financiële stromen voor specifieke opdrachten wordt het moeilijk controleerbaar in welke mate de werkingsdotatie nodig of voldoende is om de werkelijke financiële behoeften van de instellingen te dekken. Het Rekenhof heeft daarop gewezen in zijn verslag over het onderzoek van de ontwerpbegroting 2001([11]).

Momenteel onderhandelt het Vlaams Gewest met de NV Zeekanaal een beheersovereenkomst, die in een aantal beheersdoelstellingen en genormeerde prestaties voorziet. Het Gewest zal de NV Zeekanaal daarbij de nodige middelen toekennen ter uitvoering van haar decretale opdrachten. In een recent onderzoek naar beheersovereenkomsten met VOI's heeft het Rekenhof het volgende aanbevolen([12]):

- De Vlaamse overheid moet de omvang van de financiële middelen die zij de VOI toekent, bepalen in functie van de doelstellingen en te leveren prestaties, niet op grond van de historische kostenstructuur.
- De ontwerpbegrotingen van de VOI's en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap dienen meer concrete informatie te bevatten over de doelstellingen, activiteiten en prestaties die de VOI ter uitvoering van de beheersovereenkomst in het volgende begrotingsjaar moet realiseren, alsook over de kostprijs ervan. De toelichting bij de jaarlijkse begroting zou de budgetten per beleidsdoelstelling moeten weergeven (prestatiebegroting) en de verdeling van deze middelen over de verschillende actoren.
- Bij de rekeningaflegging moet blijken in welke mate de doelstellingen in de beheersovereenkomst met de beschikbare middelen zijn gerealiseerd (doelmatigheidsevaluatie). Deze rapportering moet doorstromen naar het Vlaams Parlement, liefst nog bij de begrotingscontrole, opdat zij al in het lopende jaar tot bijsturing kan leiden.

3.5 Opmaak en uitvoering van het investeringsprogramma

Voor de investeringen aan de waterweg legt de NV Zeekanaal de minister jaarlijks een indicatief programma voor. Uit een technische en sociaal-economische verantwoording moet blijken dat de investering het algemeen belang dient. Ook bij de aanvragen om kredietvastleggingen van individuele werken, voegt de NV een verantwoording bij, zeker als het programma wordt bijgesteld. Werken die niet op het goedgekeurde programma voorkomen, vergen immers een ministeriële goedkeuring.

---

[11] Stuk 16 (2000-2001) - nr.1 van 10 november 2000.

[12] Stuk 37 (2001-2002) - nr.1 van 24 september 2001.

De doorlichting van de AWZ (zie punt 2.1) stelde dat de programmatie ondoorzichtig is en niet altijd op relevante criteria stoelt. Er werd immers geen duidelijk criteriastelsel uitgewerkt om te bepalen welke projecten op het fysisch programma moeten komen. Voor de samenstelling van dit programma wordt thans rekening gehouden met een evenwichtige verdeling tussen de afdelingen, wat ertoe kan leiden dat projecten die minder prioritair of dringend zijn, voorrang krijgen.

Bij de uitvoering van het fysisch programma verdringen investeringswerken van de vennootschap in de praktijk geplande werken van een andere waterwegbeheerder. Daarvoor geven de verantwoordingen van de werken geen bijzondere verklaring. De verschuiving komt tot stand bij de goedkeuring van individuele dossiers door de minister. Een formele aanpassing van het fysisch programma is er niet altijd. Een belangrijke oorzaak van deze verdringing is het ontbreken van een objectieve vaststelling van prioriteiten in het investeringsprogramma van de waterwegen. De NV Zeekanaal heeft ook een aantal bijkomende investeringen kunnen realiseren, mede dankzij de inzet van externe studiebureaus voor de opmaak van de projectontwerpen.

De NV Zeekanaal stelde in haar reactie dat haar actieve beleid van de voorbije jaren heeft toegelaten projecten, die om diverse redenen bij de andere waterwegbeheerders wegvielen, op te vangen door verschuivingen binnen het programma. Daarbij wijzigen de krachtlijnen van het beleid volgens de instelling niet. De NV vermelde ook dat een deel van haar projecten 2000 al in december 1999 werd vastgelegd.

De opmaak van één gezamenlijk investeringsprogramma voor alle waterwegbeheerders, zou het volgens het Rekenhof mogelijk moeten maken het beleid te vertalen in investeringsprioriteiten op het niveau van het gehele Gewest, volgens eenduidige criteria. In de praktijk worden de investeringen echter uitgevoerd volgens het personeel beschikbaar in de verschillende afdelingen. De vooropgestelde prioriteiten worden daardoor niet steeds gerespecteerd.

De minister meent dat een werkenprogramma voor een bepaald begrotingsjaar geen rigide geheel is. Een goed beleid moet een programma bijstellen en ervan kunnen afwijken wanneer zich opportuniteiten of uitvoeringsproblemen voordoen. Naar het jaareinde toe wordt meer gewerkt op ad hoc basis, gelet op de tijdsdruk. Het VOW zou sinds 2001 een gezamenlijk investeringsprogramma voor alle waterwegbeheerders uitwerken, met een verdeling volgens het geldende beleid en de noden op het terrrein, niet volgens het beschikbare personeel.

Het Rekenhof vestigt verder de aandacht op het volgende:

- De beslissingen van de minister de investeringsuitgaven ten laste van de algemene uitgavenbegroting van het Gewest of de VIF-begroting te nemen, geschieden langs brieven aan de vennootschap. De aanvraag tot goedkeuring van de kredietvastlegging richt de vennootschap meestal langs de AWZ aan de minister. In dringende gevallen vraagt de NV Zeekanaal rechtstreeks de goedkeuring aan de minister. Noch de aanvragen van de vennootschap, noch de

beslissingen van de minister bevatten een duidelijk overwegend gedeelte dat de rechtsgrond voor de financiering door het Vlaams Gewest verantwoordt.

- Door de nieuwe eigendomsregeling, waarbij de instelling eigenaar wordt van de infrastructuur([13]), moeten de financieringen door het Gewest van investeringen worden beschouwd als (facultatieve) subsidies. Daardoor worden ook de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit inzake de controle op de aanwending van toelagen van toepassing. Dit wil zeggen dat de minister voor elke financiering een uitdrukkelijk subsidiebesluit moet treffen waarin hij de concrete modaliteiten bepaalt of naar een algemene regeling verwijst. Bij gebrek aan een formele subsidieregeling, dienen in de jaarlijkse begrotingsdecreten een machtiging te bevatten voor de toekenning van facultatieve investeringssubsidies.

3.6 Controle door financierende overheid

3.6.1 Opgesplitst bouwheerschap

Het Gewest is volgens de samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995 technisch bouwheer: dit betreft het concept, de administratie van het dossier en het toezicht op de werken. Het technisch bouwheerschap van het Gewest sluit echter niet uit dat de NV in de praktijk zelf bepaalde investeringen of buitengewone onderhoudswerken opvolgt of de voorbereidende studie ervan aan derden uitbesteedt. In deze gevallen wordt de beheersbaarheid van de werken voor het Gewest en de interne controle op de goede uitvoering beperkt. Er bestaan geen duidelijke criteria voor de toewijzing van het technisch bouwheerschap. Tot uitbesteding van de voorstudie wordt meestal beslist bij gebrek aan gespecialiseerd personeel bij de betrokken afdeling van de AWZ. Aldus kenden in 1999 en 2000 telkens een tiental studieopdrachten uitbesteding.

Het technisch bouwheerschap door het Gewest blijft tijdens de uitvoering beperkt tot technisch werftoezicht. De NV Zeekanaal volgt de investeringen juridisch, administratief en financieel op. Vóór de uitvoeringsfase van de werken worden de afdelingen van de AWZ wel gevraagd de vorderingsstaten van de aannemer te controleren, de nodige verrekeningen op te maken en de terugbetalingsaanvragen te ondertekenen. Geen enkele van de betrokken gewestdiensten voert tijdens de werken een actieve financiële monitoring uit. Bij gebrek aan doelmatige informatievoorziening vanuit de NV Zeekanaal, is het Gewest niet in staat de financiële evolutie van de werken die het financiert, op te volgen. Dit bemoeilijkt zowel een dossiermatig financieel beheer als een algemeen budgettair beheer in het Vlaams Gewest.

---

[13] Decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen.

De minister meent dat de afdelingen van de AWZ alle gegevens produceren op grond waarvan de NV Zeekanaal de financiële afhandeling doet. Hij betwist dan ook een gebrek aan informatie. Het Rekenhof heeft tijdens zijn onderzoek echter vastgesteld dat de bestaande informatievoorziening niet doelmatig verloopt. Het weinig actieve financieel beheer door het Vlaams Gewest heeft soms nadelige financiële gevolgen voor de Gewestbegroting (zie de voorbeelddossiers in de bijlage).

Uit de doorlichting van de AWZ is trouwens gebleken dat bij de AWZ weinig managementinformatie beschikbaar is over de voortgang van infrastructuurdossiers. Bovendien bemoeilijkt de verdeling van taken over diverse actoren de uitvoering van infrastructuurwerken.

De opsplitsing van het bouwheerschap creëert heel wat bijkomende administratie. Geen van beide partijen heeft echter de mogelijkheid om doeltreffend op te treden. Het Gewest heeft te weinig managementinformatie en is afhankelijk van de ontwikkelingsplannen en de formele goedkeuring van de vennootschap. De instelling is afhankelijk van de financiering en de technische afhandeling door het Gewest. Er zou dan ook kunnen worden overwogen de bij de oprichting bedoelde samenwerking tussen het Gewest en de instelling opnieuw te evalueren en, zo nodig, het bouwheerschap opnieuw in één actor te verenigen.

De minister beloofde het bouwheerschap in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid integraal bij de VOI's te zullen leggen.

3.6.2 Gevaar voor dubbele subsidiëring

In sommige gevallen kan de NV Zeekanaal investeringswerken laten medefinancieren of subsidiëren door private ondernemingen of de Europese overheid. Voor de bouw van kaaimuren is er een algemene regeling waarbij de toekomstige private concessionaris van de kaaimuur 20% van de investeringskosten draagt. De overige 80% van de kosten vordert de NV Zeekanaal terug van het Vlaams Gewest. Voor deze gevallen beperkt het Vlaams Gewest de kredietvastlegging voor de NV Zeekanaal steeds tot 80% van de investeringskosten. Echter, in de gevallen dat van deze algemene regeling wordt afgeweken of voor projecten waarbij andere subsidiëringen mogelijk zijn, beschikt het Gewest niet over een intern controlesysteem om ervoor te zorgen dat de gewestfinanciering overeenkomstig vermindert. Het Gewest blijft in eerste instantie afhankelijk van de informatie die de vennootschap daarover ter beschikking stelt. In zijn verslag over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap([14]) heeft het Rekenhof aanbevolen in specifieke gegevensuitwisseling en overleg met andere subsidiërende instanties te voorzien om de mogelijkheid tot dubbele subsidiëring te vermijden.

[14] Stuk 28-B (1998-1999) - nr.1 van 6 januari 1999.

3.6.3 Controle op onderhoudswerken in eigen regie

De kredietvastlegging voor de financiering van de buitengewone onderhoudswerken in eigen regie vindt plaats op grond van een indicatief programma dat door de vennootschap wordt voorgesteld. Voor de beoordeling van dit programma bestaan geen normen of richtlijnen. Het indicatief programma bevat geen toelichting of verantwoording bij de voorgestelde werken. Daardoor is het voor het Gewest onmogelijk na te gaan of het werken betreft die onder de toepassing van de betrokken financieringsovereenkomst vallen (uitsluiting van courant onderhoud). Door een gebrek aan een gedetailleerde kostprijsraming is het evenmin mogelijk een vergelijking te maken met de marktprijs voor dergelijke werken.

3.7 Conclusies

- Het Vlaams Gewest financiert de laatste jaren jaarlijks gemiddeld 1,5 miljard BEF verbintenissen van de NV Zeekanaal. Deze financiering heeft betrekking op de exploitatie, investeringen en onderhoudsuitgaven. Het grootste gedeelte van de gewesttegemoetkomingen zijn investeringsdotaties, die op de begroting van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds worden aangerekend. Een aantal samenwerkingsovereenkomsten stemmen juridisch niet volledig overeen met de realiteit.

- De financiering van grondbeheer en onderhoud met eigen middelen van de vennootschap, waarin het oprichtingsdecreet voorzag, is grotendeels uitgehold door gewestbetoelagingen langs begrotingsruiters.

- Enkel de werkingsdotatie, die gemiddeld maar een tiende deel vertegenwoordigt van de financiële stromen van het Gewest naar de vennootschap, komt expliciet tot uiting in de gewestbegroting als transfer naar de NV. Wel worden vanaf het begrotingsjaar 2001 ook de onderhoudsdotaties afzonderlijk vermeld. Bij de bepaling van de dotatie kon niet steeds worden uitgegaan van een grondige kostenanalyse of een ondernemingsplan.

- De werkelijke kredietvastleggingen overschrijden het investeringsprogramma ingevolge ad hoc beslissingen van de minister en het pro-actief beleid van de NV Zeekanaal. De administratie is niet meer in staat het grote aantal investeringsprojecten van de vennootschap technisch voor te bereiden. Jaarlijks worden een tiental voorstudies aan derden uitbesteed. Voor de voorbereiding van het gehele investeringsprogramma voor de waterwegen bestaat geen objectieve behoeftenanalyse die een doelmatige inzet van overheidsmiddelen waarborgt.

- Het Gewest beschikt over te weinig managementinformatie om de investeringsprojecten en onderhoudswerken van de NV Zeekanaal financieel op te volgen. De samenwerkingsovereenkomsten worden onvoldoende opgevolgd en bijgestuurd door de AWZ.

4 Rechtmatigheid van de uitgaven

4.1 Kredietvastleggingen

De onderstaande tabel overziet de verbintenissen die op de begrotingen 1999 en 2000 van het VIF ten gunste van de NV Zeekanaal op de vastleggingskredieten zijn aangerekend.([15])

Tabel 7: overzicht van de kredietvastleggingen 1999 en 2000 voor de NV

	1999	**2000**
Totaal vastleggingen	1.573,9 miljoen BEF	1.204,2 miljoen BEF
Totaal aantal dossiers	137	160
Aandeel *nieuwe* gunningen([16])	1.264 miljoen BEF	914,9 miljoen BEF

De bijlage 1 bij dit rapport bevat de belangrijkste onderzoeksbevindingen over een aantal specifieke infrastructuurprojecten. Zij illustreren de conclusies over het beheer van de financiële stromen (hoofdstuk 3) en de rechtmatigheid van de uitgaven (hoofdstuk 4).

4.2 Gunning overheidsopdrachten

4.2.1 Gunningsgedrag

Tabel 8 weerspiegelt het globale gunningsgedrag van de NV Zeekanaal (het gebruik van openbare aanbestedingen, algemene offerteaanvragen en onderhandelingsprocedures) voor de nieuwe overheidsopdrachten die zij in 1999 en 2000 ten laste van de VIF-begroting heeft gegund.

In 1999 werd 61,1 % van de nieuwe overheidsopdrachten (772,8 miljoen BEF) onderworpen aan de ruimste mededinging (openbare aanbesteding of algemene offerteaanvraag), terwijl niet minder dan 38,9 % (of 491,2 miljoen BEF) werd toegewezen middels de onderhandelingsprocedure, nochtans voorbehouden voor uitzonderlijke gevallen([17]). Het gunningsgedrag van de NV Zeekanaal liep in 1999

---

[15] Het onderzoek had betrekking op de verbintenissen van 1999 en 2000. Het onderzoek is midden 2001 afgesloten. De verbintenissen van 2001 ten gunste van de NV Zeekanaal zijn niet in een afzonderlijk onderzoek betrokken.

[16] Inclusief de in 1999 en 2000 ten laste van de VIF-begroting vastgelegde deelopdrachten en deelcontracten die weliswaar zijn geënt op in het verleden gegunde overheidsopdrachten, maar die een volledig zelfstandige aanneming uitmaken doordat het basisbestek uitdrukkelijk vermeldt dat het bestuur de vrijheid heeft verdere deelopdrachten al dan niet toe te wijzen. Deze deelopdrachten werden volgens de oorspronkelijke gunningswijze gecatalogeerd.

[17] Limitatief opgesomd in artikel 17 van de wet op de overheidsopdrachten.

gelijk met dat van de AWZ([18]). In 2000 onderwierp de NV 85,4 % van de nieuwe overheidsopdrachten (781,9 miljoen BEF) aan de ruimste mededinging, en wees 14,6 % (132,9 miljoen BEF) toe middels de onderhandelingsprocedure.

Tabel 8: overzicht van het gunningsgedrag 1999 en 2000 van de NV

	Openbare Aanbesteding	*Algemene Offerteaanvraag*	*Onderhandeling sprocedure*	*Totaal*
Begrotingsjaar 1999				
Bedrag in BEF	619.619.970	153.225.413	491.210.983	1.264.056.366
Percentage t.o.v. totaal	49 %	12,1 %	38,9 %	100 %
Aantal overheidsop-drachten	27	7	32	66
Begrotingsjaar 2000				
Bedrag in BEF	729.635.162	52.335.307	132.978.824	914.949.293
Percentage t.o.v. totaal	79,7 %	5,7 %	14,6 %	100 %
Aantal overheidsop-drachten	33	6	28	67

4.2.2 Opmerkingen

De gunningsprocedures met ruime mededinging verliepen doorgaans rechtmatig. Toch gaf het onderzoek aanleiding tot enkele opmerkingen:

- Voor gemengde opdrachten (deels leveringen, deels werken) leverde men onvoldoende inspanningen om tot een correcte kwalificatie te komen. Hoewel het geraamd bedrag van het aandeel leveringen in drie aannemingen (in totaal 76,4 miljoen BEF) dat van het aandeel werken in belangrijke mate overschreed, werden ze als opdrachten voor aanneming van werken gekwalificeerd, waardoor zij aan de strengere Europese bekendmakingsregels voor leveringen ontsnapten.

- Bij de opdrachten die de NV wegens hun gering financieel belang (goed te keuren uitgave onder de 2,5 miljoen BEF, exclusief BTW) met de onderhandelingsprocedure, zonder naleving van de bekendmakingsregels, gunde, kon zij niet altijd aantonen dat mededinging plaatsvond. In vijf dossiers (in totaal 3,3 miljoen BEF)

[18] Auditrapport van het Rekenhof over de gunning van overheidsopdrachten ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds 1999 (Stuk 36 (2000-2001) - Nr. 1 van 26 oktober 2000, Boek van het Rekenhof 2000, p.455-471. In 1999 koos de AWZ maar in 59,9% van haar gunningen voor openbare procedures. Zij deed voor 37,5% een beroep op de onderhandelingsprocedure. Deze cijfers lieten de gunningen door de andere waterwegbeheerders en de havenbesturen buiten beschouwing.

heeft geen enkele vorm van mededinging gespeeld en kon de ontstentenis ervan niet worden verantwoord.

- In vijf dossiers (in totaal 15,8 miljoen BEF) riep men het dringende karakter van de opdracht in om de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande mededinging te verantwoorden. Bij deze opdrachten verstreek echter zoveel tijd tussen het ogenblik dat de behoefte aan de werken ontstond en de aanvatting van de werken, dat mededinging zeker mogelijk was geweest. De NV Zeekanaal merkte op dat zij één onderhandse aanneming sloot op grond van een onderhoudsopdracht die zij eerder gunde middels een algemene offerteaanvraag.

- Dertien aanbestedingsbundels (in totaal 583,5 miljoen BEF) werden niet voor prijzencontrole voorgelegd aan de Afdeling Technische Ondersteuning (ATO). Daar het Vlaams Gewest de gunningsbeslissingen van de NV Zeekanaal volledig financiert, is deze prijzencontrole noodzakelijk, zelfs als de omzendbrieven niet rechtstreeks op de NV van toepassing zijn.

- In drie aanbestedingsdossiers (in totaal 70,4 miljoen BEF) waarvoor offertes werden afgewezen wegens abnormale prijzen, liet de administratie na de Commissie voor Erkenning van de Aannemers daarvan in kennis te stellen.

- Via vijf deelcontracten zijn belangrijke opdrachten (404,2 miljoen BEF) aan één aannemersgroepering toegewezen, zonder mededinging en op grond van in 1990 onderhands overeengekomen prijzen, zonder dat daarvoor de nodige rechtsgrond bestond([19]). De aanbestedende overheid heeft de door het bestek geboden mogelijkheid om de onderhandse overeenkomst waarop de deelcontracten waren geënt, te beëindigen zonder schadevergoeding aan de aannemer, nooit aangewend. Nochtans had het dit zonder problemen gekund en had het aldus een (financieel) belangrijk gedeelte van deelopdrachten aan mededinging kunnen onderwerpen. Elk van de vijf deelcontracten bevatte overigens drie of meer posten met *voorbehouden sommen,* zonder dat de dienstorder met de toepassingsmodaliteiten voor het gebruik ervan in de bestekken, werd gerespecteerd.

De conclusies en aanbevelingen uit het auditrapport *De gunning van overheidsopdrachten ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds in 1999*([20]) zijn volgens het Rekenhof ook relevant voor de overheidsopdrachten van de NV Zeekanaal die het Vlaams Gewest financiert.

---

[19] De gunningen kaderen in een raamcontract waarvan de uitvoering door het Rekenhof grondig werd doorgelicht. Zie punt 1 van de bijlage 1.

[20] Stuk 36 (2000-2001) - nr.1 van 26 oktober 2000: Boek van het Rekenhof 2000, p.455-471.

4.3 Begrotingsaanrekening

4.3.1 Eindejaarsconcentratie

Belangrijke vastleggingspieken waren er in 1999 in juli (311,6 miljoen of 24,7 % van het jaartotaal nieuwe vastleggingen) en december (470,5 miljoen BEF of 37,2 % van het jaartotaal). Ook december 2000 toonde een uitgesproken vastleggingspiek (485,3 miljoen BEF of 53 % van het jaartotaal). In zijn jaarlijkse boeken heeft het Rekenhof meermaals aangetoond dat de concentratie van vastleggingen in december, inzonderheid voor de investeringsuitgaven ten laste van de VIF-begroting, een probleem blijft([21]). Uit de omvang van de decembervastleggingspieken blijkt dat de administratie er voor de dossiers van de NV Zeekanaal evenmin in slaagt tot een meer evenwichtige spreiding van de gunningen en vastleggingen over het jaar te komen. Het Vlaams Parlement heeft nochtans in een resolutie van 10 juli 1996 de volgende aanbeveling geformuleerd: *De overheid moet bij de uitvoering van de jaarlijkse investeringsplannen, binnen het algemeen beleid, een gelijkmatige spreiding van de gunningen van de overheidsopdrachten over het gehele jaar nastreven. De huidige eindejaarsconcentraties, die een correcte administratieve afhandeling en een degelijke controle bemoeilijken, moeten in de toekomst worden vermeden.*([22])

4.3.2 Opmerkingen

Toelichting bij provisionele kredietvastleggingen voor onderhoud

In 1999 en 2000 werden respectievelijk 24 en 27 ramingstaten ten gunste van de NV Zeekanaal vastgelegd voor lopende onderhoudswerkzaamheden, respectievelijk voor 93,5 en 139,3 miljoen BEF. De ramingstaten voor de verlenging van onderhoudsopdrachten bevatten in een aantal gevallen een ontoereikende verantwoording, waardoor een doelmatige interne controle onmogelijk was. De ramingstaten voor de financiering van kleine uitgaven zonder bestek bevatten evenmin een verantwoording of een verwijzing naar een juridische grondslag.

Gebruik van provisionele vastleggingen: voortijdige vastlegging

In 1999 werden twee provisionele vastleggingen genomen (60 miljoen BEF en 299,8 miljoen BEF) voor investeringsprojecten waarvoor nog geen aanbesteding had plaatsgevonden. Aldus werden kredieten 1999 vastgelegd voor verbintenissen die maar in de volgende begrotingsjaren

---

[21] Stuk 11 (1995-1996) - nr. 1, p. 153 e.v.; Stuk 36 (1999-2000) - nr. 1, p. 450-451, en Stuk 36 (2000-2001) - nr. 1, p.455 e.v.

[22] Stuk 376 (1995-1996) - nr. 1, punt 5.1.

zouden worden aangegaan. Het gebruik van de techniek van provisionele vastleggingen voor het vastleggen van dergelijke ramingstaten is bovendien in strijd met artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 31 mei 1966. Dergelijke uitgaven moeten worden vastgelegd bij het aangaan van de eigenlijke verbintenis. Op dat moment zouden de gebruikelijke verantwoordingsstukken moeten worden opgemaakt en de algemeen geldende controleprocedures gevolgd.

Verkeerde aanrekening

De basisallocatie waarop bepaalde financieringen worden aangerekend, werd de laatste jaren niet altijd consistent gekozen. Vooral onderhoudswerken aan het kanaal Brussel-Schelde kennen een weinig consistente vastlegging. Evenmin is er een strikte consistentie in de aanrekening van onderhoudsuitgaven op de algemene uitgavenbegroting en investeringsuitgaven op de VIF-begroting.

Laattijdige vastleggingen van verrekeningen en herzieningen

Bij langlopende investeringsopdrachten worden de sommen voor prijsherzieningen niet tijdig vastgelegd op de begroting. Ook verrekeningen, vooral eindverrekeningen, worden laattijdig opgemaakt en vastgelegd. Daardoor ontstaan tijdelijke debudgetteringen en is het soms onmogelijk een aantal vorderingen van de aannemer tijdig te betalen, met verwijlintresten tot gevolg. Het Rekenhof heeft in dit verband aanbevelingen geformuleerd naar aanleiding van de audit van de betalingscyclus voor schuldvorderingen inzake aannemingen van werken bij de AWZ en de AWV([23]).

Deelopdrachten

Volgens artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit mag van de goedkeuring van contracten voor werken, leveringen en diensten en van de besluiten tot toekenning van toelagen geen kennis worden gegeven voor de controleur van de vastleggingen ze heeft geviseerd. Dit impliceert dat alle vaststaande verbintenissen voor het volledige bedrag, voorafgaandelijk aan de betekening, op de begroting moeten worden vastgelegd en dat alle bijkomende verhogingen zo spoedig mogelijk moeten worden aangerekend.

De NV Zeekanaal besteedt heel wat werken aan, gebruik makend van de techniek van deelopdrachten. In 1999 en 2000 heeft zij 24 deelopdrachten voor een totaalbedrag van 841,8 miljoen BEF vastgelegd. Vaak gaat het daarbij ook om projecten van een bescheiden omvang. De bestekken bepalen meestal dat het bestuur het recht heeft *te allen tijde over de belangrijkheid en de toewijzing van de deelopdracht te beslissen volgens de budgettaire mogelijkheden, zonder enig recht op aanspraak van welke aard ook, in hoofde van de aannemer.* Een

[23] Stuk 11 (1998-1999) - nr.1 van 30 oktober 1998, p.274-293.

dergelijke handelwijze, louter bedoeld om budgettaire beperkingen te omzeilen, is volgens het Rekenhof in strijd met de geest van artikel 49. Het opsplitsen van een opdracht in deelopdrachten kan weliswaar de juridische verplichtingen van de overheid op korte termijn beperken, maar vormt op zich een ontoereikende verantwoording om de geplande werken gedeeltelijk ten laste van toekomstige begrotingen te leggen.

Ook de Inspectie van Financiën, de Vlaamse Minister van Begroting en de AWZ hebben het splitsen van een opdracht in deelopdrachten volgens de budgettaire mogelijkheden in het recente verleden bekritiseerd.

Patrimoniale aanrekening

De nieuwe eigendomsregeling([24]) zorgt ervoor dat de vennootschap de infrastructuurgoederen die zij met gewestbetoelaging verwerft, volledig rechtsgeldig in haar patrimonium kan opnemen en de verschuldigde BTW op deze investeringen kan recupereren. Door de regeling is het niet meer het Gewest, maar de vennootschap die de investeringen in eigendom heeft. De investeringen aan de waterweg mogen bijgevolg niet meer in het gewestpatrimonium worden opgenomen([25]). De financiering door het Gewest zal voortaan ook in de VIF-begroting als een kapitaaloverdracht om niet moeten figureren, op een afzonderlijke basisallocatie met een ESR-code van klasse 6. Bovendien zal moeten worden voldaan aan de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit inzake de controle op de aanwending van toelagen. De minister heeft enkel beloofd een machtiging tot toekenning van facultatieve investeringssubsidies in het begrotingsdecreet op te nemen.

4.4 Betalingsprocedure

De betalingsprocedures voor de werken die de NV Zeekanaal uitvoert, zijn beschreven in de diverse samenwerkings- en financieringsovereenkomsten. De doorlichting van de AWZ wees uit dat de AWZ de bestaande samenwerkingsovereenkomsten met VOI's, havens,enz. opvolgt noch bijstuurt.

De betalingsmodaliteiten van de samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995 bleken moeilijk toepasbaar en waren al tweemaal het voorwerp van een verduidelijking afgesproken tussen de vennootschap en de afdeling Boekhouding en Begroting van het departement Leefmilieu en Infrastructuur.

De uitgewerkte terugbetalingsmodaliteiten vertonen een aantal tekortkomingen:

---

[24] Decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen.

[25] De nieuwe eigendomsregeling ging in met terugwerkende kracht vanaf het ogenblik van de oprichting van de vennootschap. Dit houdt regularisatie tot die datum in van de patrimoniale aanrekeningen van de investeringen in de boekhouding van het Vlaams Gewest.

- De afdeling Boekhouding en Begroting van het Vlaams Gewest, die voor de uitbetaling van de investeringsdotaties instaat, heeft tijdens de uitvoering van de werken geen zicht op de werkelijke kostprijs, noch op de sommen die de vennootschap daarvoor betaalt. Slechts als de vennootschap het saldo van de investeringsdotatie opvraagt, legt zij een volledige verantwoording voor.

- Voor de onderhoudscontracten, waarvan de verlengingen met jaarlijkse ramingsstaten worden vastgelegd, wordt geen jaarlijkse afrekening gemaakt van de prestaties, noch van de subsidies. Zodoende worden vastleggingen van vorige jaren voor volgende jaren gebruikt. Ook bij het einde van de werken waarvoor de ramingsstaat werd opgemaakt, volgt niet altijd een verrekening. Daardoor kan het Gewest voor de uitbetaling van de subsidievoorschotten niet nagaan in hoeverre de subsidies bij de werkelijke kosten aansluiten. Aldus susidieerde het Gewest voor een aantal onderhoudsopdrachten gedurende opeenvolgende jaren systematisch te veel.

- Voor een aantal werken bleek de werkelijke kostprijs voor de vennootschap achteraf lager uit te vallen dan oorspronkelijk geraamd. Als de kostprijs van de werken uiteindelijk lager ligt dan 90% van het vastgelegd bedrag, bestaat er op dit moment in het interne controlesysteem van het Gewest geen maatregel om automatisch het teveel aan betaalde voorschotten (tot 90%) terug te vorderen.

- Sommige projecten komen in aanmerking voor gedeeltelijke betoelaging vanwege de Europese Unie. Voor de kaaimuurprojecten financiert de privé-partner in principe 20% van de kosten. Bij de kredietvastlegging en bij de uitbetaling van de gewesttegemoetkomingen bestaan onvoldoende garanties om dubbele subsidiëringen uit te sluiten.

- De doorlichting van de AWZ wees ook uit dat de doorlooptijden van infrastructuurdossiers sterk wisselen naar gelang de omstandigheden. Het Rekenhof stelde vast dat de opmaak van een eindverrekening voor een aantal infrastructuurwerken soms meer dan een jaar op zich liet wachten.

- De NV Zeekanaal wacht met de betaling van de vorderingsstaten tot de nodige bijkomende kredieten op de begroting van het Gewest zijn vastgelegd. Vertragingen in de goedkeuring van de verrekeningen en vorderingsstaten, onderbreken de betalingstermijn echter niet; het aannemingscontract wordt immers niet bepaald door de financiële afspraken tussen het Gewest en de NV Zeekanaal. Het gevolg is dat een aantal vorderingsstaten, hoewel ze nog niet zijn goedgekeurd, de betalingstermijn overschrijden. Dit creëert verwijlintresten. De NV Zeekanaal is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de tijdige betaling van de schuldvorderingen van de aannemers.

4.5 Conclusies

- Hoewel de onderhandelingsprocedure als uitzondering bedoeld is, werden in 1999 38,9 % van de nieuwe overheidsopdrachten (491,2 miljoen BEF) langs deze procedure gegund.

- Eén aannemersgroepering kreeg in 1999 en 2000 buiten elke mededinging en op grond van in 1990 onderhands overeengekomen prijzen, belangrijke overheidsopdrachten toegewezen (in totaal 404,2 miljoen BEF). De instructies over prijzencontrole of het gebruik van voorbehouden sommen, werden niet toegepast.

- Het structurele probleem van de eindejaarsconcentraties bij de kredietvastleggingen op het VIF (decemberpieken), komt in het voor de NV Zeekanaal aangewend vastleggingsritme ondubbelzinnig tot uiting. De aanbevelingen van het Vlaams Parlement en het Rekenhof zijn hier nog niet in acht genomen.

- De kredietvastlegging op de gewestbegroting voor infrastructuuruitgaven van de NV Zeekanaal vindt soms te vroeg of te laat plaats. De keuze van de basisallocatie is bovendien niet altijd consistent.

- Het gebruik van de deelopdrachtentechniek verhindert de voorafgaandelijk volledige vastlegging op de begroting van bepaalde verbintenissen.

- De centrale diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap beschikken niet over gestructureerde informatie om de financiële afhandeling van de uitvoering van infrastructuurwerken op te volgen. Voor de jaarlijks verlengbare onderhoudscontracten, die via ramingsstaten worden vastgelegd, wordt geen jaarlijkse verantwoording afgelegd.

5 Eindconclusies en aanbevelingen

5.1 Eindconclusies

1. De financiële autonomie van de NV Zeekanaal is gering. De begroting van het Gewest toont echter noch de budgettaire afhankelijkheid van de NV, noch de werkelijke kostprijs van het beheer van de waterwegen op rechtstreekse wijze.

2. De jaarlijkse begrotingsdecreten hebben de financiële verantwoordelijkheid van de vennootschap, die bij haar oprichting was beoogd, uitgehold.

3. De administratie Waterwegen en Zeewezen baseert de voorbereiding van het investeringsprogramma niet op een objectief prioriteitensysteem. Bepalingen in begrotingsdecreten, ministeriële beslissingen ad hoc en het beleid van de NV Zeekanaal maken de uitvoering mogelijk van meer of andere projecten dan oorspronkelijk gepland. De nieuwe investeringsprojecten van de NV Zeekanaal nemen de voorziene kredieten voor de andere waterwegbeheerders in.

4. De administratie volgt de samenwerkingsovereenkomsten onvoldoende op en stuurt ze niet bij. Het Vlaams Gewest beschikt over onvoldoende gestructureerde controlemiddelen om de uitvoering en financiële afhandeling van de werken van de NV Zeekanaal actief op te volgen. Een aantal samenwerkingsovereenkomsten zijn juridisch niet volledig actueel en bevatten weinig concrete afspraken voor een degelijke opvolging van de werken door het Gewest.

5. Knelpunten inzake begrotingsaanrekening, spreiding van de aanbestedingen, tijdig betalen, afdoende prijzencontrole en een verantwoord gebruik van de onderhandelingsprocedure, waarop het Rekenhof al vroeger heeft gewezen voor de overheidsopdrachten van het Vlaams Gewest, komen ook voor bij de werken waarvoor de NV Zeekanaal bouwheer is.

6. Financieel omvangrijke overheidsopdrachten werden gegund zonder een beroep op de mededinging.

7. Bij infrastructuurwerken voor de NV Zeekanaal worden vaak deelopdrachten of een bestekspost *voorbehouden som* gebruikt zonder rekening te houden met de instructies van het Vlaams Gewest. Het Gewest deelde de NV deze instructies overigens niet mee.

8. De huidige organisatie van bepaalde financieringsvormen en de interne controlestructuur van het Vlaams Gewest zijn weinig doelmatig en transparant en bieden te weinig garanties voor een rechtmatige aanwending van de ingezette overheidsgelden. Het Gewest kan voor de werken die in opdracht van de vennootschap worden uitgevoerd, maar door het Gewest worden gefinancierd, niet

dezelfde kwaliteitsgaranties afdwingen als voor de eigen gewestopdrachten.

5.2 Aanbevelingen

1. De Vlaamse overheid zou in het kader van haar geplande reorganisatie kunnen nagaan door welke actoren en in welke vorm het beheer van de Vlaamse waterwegen het beste wordt uitgevoerd en op welke wijze de beleidsuitvoering het beste wordt gecoördineerd. (zie de punten 2.1 en 2.2)

2. De begrotingen van het Vlaams Gewest moeten de financiële stromen van het Gewest naar de NV Zeekanaal volledig en op doorzichtige wijze weergeven. Zij moeten, samen met de begrotingen van de instelling, het Vlaams Parlement concrete informatie geven over de doelstellingen, activiteiten en prestaties die de instelling ter uitvoering van haar beheersovereenkomst in het volgende begrotingsjaar moet realiseren, alsook over de kostprijs ervan. De toelichting bij de jaarlijkse begroting zou de budgetten per beleidsdoelstelling moeten weergeven (prestatiebegroting) en de verdeling van deze middelen over de verschillende waterwegbeheerders. Bij de rekeningaflegging moet blijken in welke mate de verschillende waterwegbeheerders de beleidsdoelstellingen met de verkregen middelen hebben gerealiseerd (doelmatigheidsevaluatie). (zie de punten 2.3 en 3.4)

3. Het Gewest dient de bepalingen in de jaarlijkse begrotingsdecreten met een bestendig en organiek karakter in de organieke regelgeving in te schrijven. In de mate dat deze bepalingen afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen van het oprichtingsdecreet, dient het een passende en omstandige toelichting aan het Vlaams Parlement te geven. (zie punt 3.2)

4. Het Vlaams Gewest moet de omvang van de dotatie die het de NV Zeekanaal toekent, bepalen in functie van de decretale opdrachten en de te leveren prestaties, rekening houdend met de doelstellingen die de beheersovereenkomst formuleert, niet op grond van de historische kostenstructuur. (zie punt 3.4)

5. Het investeringsprogramma voor de waterwegen moet stoelen op een objectieve behoeftenanalyse, waarbij volgens vooraf bepaalde criteria een prioriteitenlijst wordt opgemaakt van de noodzakelijke moderniserings- en herstellingswerken en van de investeringsprojecten voor de verschillende waterwegen, rekening houdend met de beschikbare kredieten op de gewestbegroting. Als de beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de waterwegbeheerders investeringsenveloppes toekennen, moeten die stoelen op een objectief samengesteld meerjarenprogramma. Zo zij meerjarenverbintenissen van het Vlaams Gewest inhouden, moet het Vlaams Parlement die machtigen. (zie punt 3.5)

6. Een betere informatie-uitwisseling tussen bouwheer en financier moet het Gewest toelaten een actief budgettair en financieel beheer van de gewestmiddelen te voeren. De bestaande

samenwerkingsovereenkomsten vergen actualisering, verfijning en aanvulling met een duidelijke taak- en bevoegdheidsverdeling. Voor met gewestgelden gefinancierde werken waartoe de NV Zeekanaal opdracht geeft, moet het Gewest gelijkwaardige kwaliteitsgaranties te kunnen afdwingen. Daarom moet het Vlaams Gewest in de samenwerkingsovereenkomsten bepalingen opnemen waarbij voor de instelling dezelfde normen inzake de juridische en technische voorbereiding van aanbestedingen en de uitvoering en financiële afhandeling ervan gelden als voor de eigen administratie. Dienstorders die terzake gelden voor de opdrachten van het Vlaams Gewest, zouden ook moeten gelden voor opdrachten die andere instanties gunnen, maar door het Gewest worden gefinancierd. (zie punt 3.6)

7. Er moeten inspanningen geleverd om bij de gunning van overheidsopdrachten meer een beroep te doen op de mededinging. De onderhandelingsprocedure moet een uitzonderingsprocedure blijven, die een toereikende motivering vergt. De aanbevelingen die het Rekenhof naar aanleiding van zijn onderzoek naar de gunning van overheidsopdrachten ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds in 1999 formuleerde, blijven hun relevantie behouden voor de overheidsopdrachten van de NV Zeekanaal die het Vlaams Gewest financiert. (zie punt 4.2)

8. De techniek van deelopdrachten kan enkel worden aangewend als de deelopdrachten vooraf eenduidig zijn afgebakend en als afzonderlijke projecten zijn gedefinieerd in het bestek, niet om de budgettaire reglementering te omzeilen. (zie punt 4.3)

9. De bestaande samenwerkingsvormen tussen het Gewest en de vennootschap dienen het Gewest voldoende garanties te bieden voor een rechtmatige besteding, terwijl een kostenefficiënte controle mogelijk blijft. De geplande reorganisatie van de Vlaamse overheid zou een optimale afstemming tussen beleidsopvolging en beleidsuitvoering moeten nastreven. De alternatieven die bij de oprichting van de NV Zeekanaal aan bod kwamen, zouden daarbij opnieuw kunnen worden overwogen. (zie punten 2.2, 3.6 en 4.4)

6 Reactie van de minister

De onderstaande paragrafen vatten de antwoorden samen die de Vlaamse Minister van Openbare Werken op 31 januari 2002 verstrekte op de eindconclusies en de aanbevelingen van het Rekenhof. Zij volgen gemakshalve de nummering van hoofdstuk 5. Bijkomende replieken van het Rekenhof op deze antwoorden zijn cursief weergegeven. Bijlage 2 bij dit rapport bevat de integrale reactie van de Vlaamse Minister van Openbare Werken.

6.1 Reacties op de eindconclusies

1. Volgens de minister kan de kostprijs van het beheer van de waterwegen door de NV Zeekanaal worden afgeleid uit de begroting van de instelling.

2. Volgens de minister bakenen de begrotingsdecreten enkel de middelen voor de vennootschap af, zonder haar financiële verantwoordelijkheid aan te tasten.

Het Rekenhof repliceert dat de instelling in de praktijk niet genoeg eigen middelen heeft om de doelstelling in het oprichtingsdecreet, met name de financiering van bepaalde infrastructuurwerken met eigen middelen, te halen.

3. De minister nuanceerde het belang van het aandeel van de NV Zeekanaal, dat volgens hem maar 10% uitmaakt van het geheel van het investeringsprogramma van de AWZ. Doordat de NV Zeekanaal zich inzet haar programma's tijdig klaar te hebben, kan het in een aantal gevallen kredieten aanwenden die vrijbleven doordat andere waterwegbeheerders projecten niet klaar kregen. De investeringsprojecten van de NV doorkruisen de planning van de andere waterwegbeheerders dan ook niet, integendeel. De AWZ zou bij de opmaak van haar programma overigens wel degelijk rekening houden met alle inzake waterwegen geldende prioriteiten. De samenhang van het programma zou worden bewaakt in het VOW. Het programma ondergaat in de loop van het jaar echter bijstellingen in functie van de vooruitgang van de uitvoering ervan en inmiddels opgedoken opportuniteiten. De minister behield zich het recht voor te oordelen over de opportuniteit van een programmabijstelling.

Het Rekenhof heeft bij zijn onderzoek de activiteiten van AWZ inzake havens en zeewezen buiten beschouwing gelaten en enkel de programma's inzake waterwegen en binnenvaart van de drie waterwegbeheerders in aanmerking genomen. De belangrijke afwijkingen tussen de geprogrammeerde en gerealiseerde investeringen wijzen op een instabiliteit van de prioriteiten.

4. De samenwerkingsovereenkomsten sturen is volgens de minister een taak van beide partijen. De administratie staat grotendeels in voor de uitvoering en afhandeling van de werken. De documenten die de NV Zeekanaal voor haar aanvragen aanwendt, vinden grotendeels hun oorsprong in stukken die zijn overgelegd en

gecontroleerd door de administratie. Het Gewest heeft volgens de minister dan ook alle elementen in handen voor een sluitende controle.

Het Rekenhof is van oordeel dat de bestaande afspraken en verantwoordingsdocumenten - hoewel noodzakelijk - op zich onvoldoende zijn om een doelmatige opvolging en controle door de diensten van het Vlaams Gewest mogelijk te maken.

5. Geen reactie van de minister.

6. Op de conclusie inzake de gunning van financieel omvangrijke overheidsopdrachten zonder beroep op mededinging, wees de minister erop dat de gunning van het raamcontract voor de omlegging van het zeekanaal Brussel-Rupel naar de Schelde geschiedde ter uitvoering van een in 1990 door de regering gesloten overeenkomst, die thans voltooid is (zie punt 1 van bijlage 1).

7. De techniek van de deelopdrachten en de bestekspost *voorbehouden som* waren - volgens de minister aanvaardbare - algemeen gangbare administratieve praktijken. Het wijzigen van het beleid ten aanzien van deze praktijken om opportuniteitsredenen, zou duidelijk naar alle betrokken actoren moeten worden vertaald.

8. Aangezien het Gewest de werken opvolgt als technisch bouwheer, staat niets het hanteren van dezelfde kwaliteitsgaranties als voor zijn andere werken in de weg. Het volstaat de lastenboeken in die zin uit te werken en de werfopvolging zo te organiseren, wat volgens de minister gebeurt.

Uit het onderzoek bleek niet dat het Gewest momenteel een efficiënt en doeltreffend toezicht houdt op de gunning en de financiële afhandeling van de werken van de NV Zeekanaal.

6.2 Reacties op de aanbevelingen

1. De reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat zou voor de waterwegen streven naar een grotere specialisatie en doorzichtigheid door het beheer te spreiden over twee verzelfstandigde entiteiten, nl. de Dienst voor de Scheepvaart en een fusie van de NV Zeekanaal met het gedeelte binnenvaartwegen van de AWZ. Beide instellingen worden in hun gebied volledig verantwoordelijk voor alle facetten van waterwegbeheer: onderhoud, exploitatie, commercialisatie en investeringen. De administratie zou bevoegd blijven voor de maritieme toegankelijkheid en havens, het concept m.b.t. het integraal waterbeheer, het integraal kustzonebeheer, het nautisch beheer en het waterbeleidsplan Vlaanderen. Zo zou elke organisatie een duidelijke eigen finaliteit en verantwoordelijkheid krijgen. Ter coördinatie van het waterwegbeheer in deze drie organisaties, zou het VOW (Vlaams Overlegplatform van de Waterwegbeheerders) worden versterkt. Het VOW zou het beleid van het geheel van de waterwegen bespreken, afstellen en terugkoppelen naar het beheer, zodoende de realiteitswaarde van het beleid verhogend.

2. De gewestbegroting zou wel kunnen worden aangepast om meer transparantie op te leveren, maar de begrotingen van de NV Zeekanaal leveren het grootste deel van de informatie. De toelichting daarbij kan worden bijgesteld.

3. Bij het opzetten van het decretaal kader van de nieuwe organisatiestructuur zou volgens de minister kunnen worden afgewogen of de bepalingen van de jaarlijkse begrotingsdecreten in de organieke regelgeving van de instelling moeten worden opgenomen.

4. De historische cijfers geven volgens de minister enerzijds een goed overzicht van de evolutie van een krediet en vormen een toetssteen voor de dotatiebepaling. Anderzijds zijn uiteraard de taken en opdrachten van de instelling een belangrijk gegeven. In dit geheel acht de minister het noodzakelijk een beheersovereenkomst tot stand te brengen ter gelegenheid van de vernieuwing van de organisatiestructuur.

5. De minister stelde voorts dat het investeringsprogramma voor de waterwegen wordt bepaald op grond van de beleidsnota's en de opties in de regeringsverklaring. Het zou bovendien volledig passen in het mobiliteitsplan. Daarenboven zou het worden teruggekoppeld naar de noden op het terrein, aldus aan de terreinbehoeften beantwoordend. In de beheersovereenkomsten zullen de investeringsenveloppes voor elke entiteit kaderen in meerjarenperspectieven. Het moet evenwel duidelijk zijn dat bijstellingen steeds mogelijk moeten blijven en dat de regering zich niet kan engageren tot meerjarenverbintenissen, aangezien de financiering van de investeringsenveloppes ondergeschikt blijft aan het algemeen beleid, in het bijzonder op budgettair vlak.

6. De minister acht het Gewest momenteel gewapend voor de financiële opvolging en het afdwingen van kwalitatieve garanties. Hij zou de aandacht van de gewestdiensten daarop hebben gevestigd. In de nieuwe organisatiestructuur zal dit gegeven verdwijnen doordat het volledige beheer bij één organisatie wordt gelegd.

7. De evolutie voor de NV Zeekanaal toont aan dat de onderhandelingsprocedure voor opdrachten is teruggedrongen tot ongeveer 10% van het totaal te gunnen bedrag. Een verder terugdringen lijkt de minister niet vanzelfsprekend. Hij heeft de administratie en de VOI’s opdracht gegeven de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaandelijke bekendmaking tot het minimum te beperken.

8. Het zou volgens de minister goed zijn na te gaan of de techniek van de deelopdrachten moet worden bijgesteld, mede rekening houdend met de voordelen ervan. Hij acht een duidelijke afbakening van de deelopdrachten in de lastenboeken een waardevolle aanbeveling.

9. De reorganisatie zou aan het optimaliseren van de afstemming tussen beleidsopvolging en beleidsuitvoering de gepaste aandacht

besteden. Een duidelijke afbakening van taakomschrijvingen en opdrachten zou een doorzichtigere organisatiestructuur creëren.

De taakomschrijving en de afstemming tussen beleidsopvolging en beleidsuitvoering in de toekomstige organisatiestructuur is op dit moment nog onvoldoende concreet om de waarborgen voor een rechtmatige en doorzichtige besteding van de overheidgelden in de nieuwe omgeving nu reeds te beoordelen.

7 Nawoord van het Rekenhof

De wijze waarop het project Beter Bestuurlijk Beleid binnen het beleidsveld Waterwegen en Binnenvaart vorm zal krijgen, zal een belangrijke invloed hebben op de samenwerking en de verhoudingen tussen de minister, zijn departement en de verzelfstandigde agentschappen. Als de centrale begroting van het departement de activiteiten en de infrastructuur van verzelfstandigde agentschappen zal financieren, zal de (interne) controlestructuur zo moeten worden georganiseerd dat de minister de rechtmatige en doelmatige besteding van de gewestmiddelen kan garanderen. Daar de beheersovereenkomst in de toekomst een cruciaal instrument zal zijn voor de minister om de verzelfstandigde agentschappen aan te sturen, herinnert het Rekenhof aan de aanbevelingen die het recent voor beheersovereenkomsten heeft geformuleerd([26]).

Het toekomstige Vlaamse comptabiliteitsdecreet zal ook voor de budgettaire opvolging en financiële informatievoorziening een totaal nieuw kader creëren. Het Rekenhof meent dat de aanbevelingen in dit verslag ook tegen de achtergrond van die nieuwe reglementering toepassing moeten krijgen.

[26] Stuk 37 (2001-2002) – nr.1 van 24 september 2001

Bijlage 1 : Specifieke onderzoeksbevindingen

De analyse van de kredietvastleggingen ten gunste van de NV Zeekanaal voor de begrotingsjaren 1999 en 2000 heeft aanleiding gegeven tot een aantal bijzondere vaststellingen met betrekking tot investeringsprojecten. Deze vaststellingen illustreren tegelijk de systeemgerichte conclusies van het onderzoek.

1 Deelcontracten voor de *Omlegging naar de Schelde*

De intrekking van een bouwvergunning voor de ophoging van een stortterrein legde de aanneming *Modernisering Kanaal Brussel-Rupel - Aansluiting op de Schelde te Hingene* (Bijzonder Bestek 691) in 1989 en 1990 verscheidene maanden stil. De aannemer diende een schade-eis in van 416 miljoen BEF. De Vlaamse regering heeft die schade-eis *afgekocht* door de aannemer buiten concurrentie de volledige afwerking op te dragen van het kanaalpand Brussel-Rupel, opwaarts van de sluis te Hingene, alsmede de realisatie van de toevaargeul van de Zeesluis naar de Schelde. Op 21 december 1990 tekende de Gemeenschapsminister van Openbare Werken de onderhandse kaderovereenkomst *Kanaal Brussel-Rupel - Kanaalvak Ruisbroek (Puurs) – Hingene (Bornem) - Omlegging naar de Schelde – Afwerking* (Bijzonder Bestek 736). Daarenboven kreeg de aannemer op grond van een in 1991 gesloten dading nog een schadeloosstelling van 21 miljoen BEF. De in 1990 gesloten onderhands gegunde aanneming, is nog altijd in uitvoering. In 1999 en 2000 werd, buiten concurrentie nog 404,2 miljoen BEF deelopdrachten aan de aannemer toegewezen.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De aannemer kreeg buiten concurrentie 3,9 miljard BEF overheidsopdrachten toegewezen. De *afkoopsom* (de onderhands gegunde 1,9 miljard BEF overheidsopdrachten) werd met 2 miljard BEF overschreden.
- De NV Zeekanaal heeft de bestekclausule om de overeenkomst te beëindigen zonder recht op schadevergoeding voor de aannemer, nooit aangewend, hoewel dit zonder problemen kon.
- 50 % van de totaalprijs van de onderhandse overeenkomst van 21 december 1990 werd gegund op grond van prijzen die buiten concurrentie waren totstandgekomen. De prijzen die de aannemer in 1990 bood – en die nog altijd worden aangewend – lagen 12,7 tot 14,5 % boven de gemiddelde prijzen.
- Twee aannemingen die buiten de kaderovereenkomst vielen, met name de bouw van een caissondam en de verplaatsing van de NATO-leiding (respectievelijk voor 510,2 en 68 miljoen BEF, inclusief BTW en herzieningen), werden niettemin buiten concurrentie gegund aan dezelfde aannemer.
- De Vlaamse regering stelde de looptijd van de kaderovereenkomst van 21 december 1990 op 28 maart 1990 vast op vijf jaar. Meer dan zes jaar na het verstrijken van deze periode, wordt nog altijd gewerkt op grond van de overeenkomst.

- Geen van de vijf in 1999 en 2000 aan de aannemer onderhands gegunde deelcontracten (in totaal 404,2 miljoen BEF) werd voor prijsonderzoek voorgelegd aan de Afdeling Technische Ondersteuning, ondanks de vastlegging ervan buiten concurrentie in 1990, waarbij het (toenmalige) Prijzenbureau had vastgesteld dat de prijzen 12,7 à 14,5 % hoger lagen dan het gemiddelde.
- De in 1990 vastgelegde prijzen zijn in de elf uitvoeringsjaren van de aanneming *Omlegging naar de Schelde* nooit aan een behoorlijk tussentijds prijzenonderzoek onderworpen.
- Geen van de vijf in 1999 en 2000 aan de aannemer onderhands gegunde deelcontracten bevatte de door dienstorder LI 93/115 voorgeschreven en voor de prijzencontrole van buiten concurrentie gegunde overheidsopdrachten belangrijke bepaling dat *aan de door het Bestuur daartoe aangeduide ambtenaren te allen tijde tijdens de uitvoering van het contract de mogelijkheid moet geboden worden om aan een degelijke prijzencontrole te doen, m.a.w. alle boekhoudkundige stukken te verifiëren en controles ter plaatse te verrichten teneinde de juistheid na te gaan van (i) de door de aannemer aangeboden prijzen en (ii) de overeen te komen prijzen in geval van meerwerken.*
- Elk van de vijf in 1999 en 2000 onderhands gegunde deelcontracten bevatten drie of meer posten met *voorbehouden sommen*. Dienstorder LI 98/30 van 30 april 1998, dat de toepassingsmodaliteiten bevat voor het gebruik van dergelijke posten in de bestekken, werd niet gerespecteerd.
- De Vlaamse regering verleende op 21 december 1990 de Gemeenschapsminister van Openbare Werken maar machtiging de globale overeenkomst met de aannemer te sluiten voor een totaal bedrag van 2,2 miljard BEF (inclusief BTW). Dit bedrag werd al in 1995 overschreden. De in 1999 en 2000 aan de aannemer onderhands gegunde deelcontracten werden, in strijd met de geldende delegatiebesluiten, niet aan de Vlaamse regering voorgelegd.

2 Bouw van een kaaimuur

Een concessionaris, tevens aannemer, die een dossier had lopen voor de bouw van een kaaimuur aan het zeekanaal volgens de 80%-20%-regeling, drong er bij de NV Zeekanaal diverse malen op aan deze kaaimuur zelf te mogen bouwen. Na advies te hebben ingewonnen bij de Afdeling Overheidsopdrachten, keurde de NV Zeekanaal de offerte van de aannemer voor de bouw van de kaaimuur goed (21,4 miljoen BEF).

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De NV Zeekanaal rechtvaardigt de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking met een verwijzing naar de beweringen van de aannemer-concessionaris dat de aannemingsuitvoering en de concessieactiviteiten moeilijk te scheiden zijn en dat de aannemingssite om veiligheidsredenen voor derden diende te worden afgesloten.

- Alle andere in 1999 en 2000 gegunde overheidsopdrachten houdende de bouw van kaaimuren - met uitzondering van die ingevolge het kadercontract *Omlegging naar de Schelde* - werden gegund middels openbare aanbestedingen. Bij deze overheidsopdrachten vormden de bovengenoemde bezwaren, inherent aan de uitvoering van de bouw van een kaaimuur ter hoogte van een bedrijf-concessionaris in werking, blijkbaar geen belemmering voor een beroep op ruime mededinging.
- Een vergelijking van de eenheidsprijzen van de belangrijkste dossierposten met overeenkomstige eenheidsprijzen in twee soortgelijke dossiers toonde aan dat de prijzen van de concessionaris-aannemer niet concurrentieel waren. Uiteindelijk werden de prijzen van de belangrijkste posten in min aangepast. Zij bleven echter nog aanzienlijk hoger dan die verkregen na mededinging.

3 Herbouwen van de Waterloobrug te Halle

Wegens gevaar voor instorting van de Waterloobrug te Halle werd in 1993 beslist de bouw van een tijdelijke brug te gunnen. Een aannemer bouwde deze brug in 1994 voor 24,1 miljoen BEF, inclusief de prijs voor de afbraak ervan en de huur ervan voor 18 maand. Op 14 november 1996 werd de herbouw van de eigenlijke Waterloobrug met variante openbaar aanbesteed. Het werk werd gegund aan dezelfde aannemer voor 45 miljoen BEF en startte op 23 juni 1997. In de eerste uitvoeringsmaand meldde de aannemer moeilijkheden wegens aanwezige rotsformaties. De uitvoering van de werken werd geschorst van 11 december 1997. Zij startten opnieuw midden februari 1999, op grond van een aangepaste uitvoeringswijze, die een meerprijs van 27,9 miljoen BEF met zich bracht. Voor het stilliggen van de werken vroeg de aannemer een schadevergoeding van 12,3 miljoen BEF. Uiteindelijk ontving hij 12,4 miljoen BEF, intresten inbegrepen.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De oorzaak van stillegging was een onzorgvuldige conceptie en voorbereiding van de werken houdende de herbouw van de Waterloobrug. Dit veroorzaakte een schadeclaim van 12,3 miljoen BEF.
- Doordat de tijdelijke brug langer diende te worden gehuurd, liep de kostprijs ervan op tot 49,5 miljoen BEF, 25,4 miljoen BEF meer dan de oorspronkelijke aannemingssom van de brug.
- Exclusief kostprijs van de tijdelijke brug, kostte het herbouwen van de Waterloobrug uiteindelijk 97,1 miljoen BEF, 52,1 miljoen BEF meer dan het oorspronkelijk aannemingsbedrag.
- Door laattijdige vastlegging kon de NV Zeekanaal minstens 16 miljoen BEF vorderingsstaten niet tijdig betalen. Sommige vorderingsstaten waren acht maand na de vervaldatum nog altijd niet betaald. Dit veroorzaakte dagelijks minstens 3.000 BEF verwijlintresten.

4 Dading voor baggerwerken in het tweede kanaalpand

Een andere aannemer die van oordeel was dat de toewijzing van baggerwerken in het tweede kanaalpand Zemst-Willebroek onregelmatig was verlopen, heeft rechtsvorderingen ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en de Raad van State. Op 4 september 1997 veroordeelde de rechtbank van eerste aanleg de NV Zeekanaal tot betaling van 28,3 miljoen BEF, te vermeerderen met intresten en kosten (in totaal ongeveer 67 miljoen BEF). Op 5 mei 1999 maakte een dading een einde aan het geschil. Zij hield de onmiddellijke betaling in van 35 miljoen BEF aan de aannemer en storting op een geblokkeerde rekening van nog eens 35 miljoen BEF voor de verwerving binnen de drie jaar door de aannemer van een watergebonden industrieterrein. De bouw van de infrastructuur van een laad- en losinstallatie voor 40 miljoen BEF zou zonder beroep op mededinging aan de aannemer worden toegewezen op grond van artikel 39, §2,1°, van de wet van 24 december 1993 op de overheidsopdrachten.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- Ondanks ongeveer 12.000 BEF intresten per dag vertraging, werd pas na een volledig jaar beslist een minnelijke regeling te treffen. Daarna duurde het nog eens acht maand voor effectief een dading werd gesloten. Ondertussen werden de onbetwistbaar verschuldigde bedragen niet gekantonneerd met het oog op het stoppen van de intresten. Aldus ging ruim 3 miljoen BEF verloren.
- In de dading werd een schadevergoeding van 70 miljoen BEF overeengekomen. Dit is bij benadering het bedrag waartoe de NV Zeekanaal in eerste aanleg werd veroordeeld. De toegevingen van de aannemer bestaan dus bijna enkel uit de afstand van het geding.
- De NV Zeekanaal heeft de Afdeling Overheidsopdrachten Juridische Zaken van het departement Algemene Zaken en Financiën niet geraadpleegd. Deze afdeling had daar tijdens een vergadering van 9 december 1997 met de NV Zeekanaal nochtans uitdrukkelijk op aangedrongen, omdat het Vlaams Gewest de last van de uiteindelijke financiële repercussies diende te dragen.
- De dading werd evenmin besproken op de geschillencommissie van het departement LIN (GECOLIN). Deze gespecialiseerde commissie is nochtans het geschikte orgaan om belangrijke betwistingen bij overheidsopdrachten en minnelijke voorstellen te onderzoeken.
- In de dading werd geen renteloze betalingstermijn bedongen, zoals opgelegd door de circulaire 534-64 van 6 augustus 1986 van de (federale) Minister van Openbare Werken.
- De kosten van de dading zijn niet voor de helft ten laste gelegd van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging, dat nochtans voor dergelijke gevallen werd gecreëerd door artikel 53 van het programmadecreet van 21 december 1994. Inmiddels zijn wel maatregelen genomen voor terugvordering van het Vlaams Fonds voor de Lastendelging.
- Geen kosten-batenanalyse toonde aan dat de aanwending van een deel van de schadevergoeding voor watergebonden grondontwikkeling daadwerkelijk een voordeel vormde.

- Artikel 39, §2, 1°,e, van de wet van 24 december 1993 kon de contractueel vastgelegde toewijzing van de bouw van de infrastructuur van de laad- en losinstallatie niet verantwoorden.

5 Slibslepen en peilen

Na beroep op een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, heeft de NV Zeekanaal op 12 november 1997 met een aannemer voor twaalf jaar een contract gesloten houdende prestaties voor slepen, slibslepen, ijsbreken, inzet voor peilingen, inzet bij calamiteiten en inzet voor derden. Voor 1998 werd voorzien in 22,9 miljoen BEF onderhoudsbaggerwerken (slibslepen) in de afwaartse toegangsgeul tot de nieuwe zeesluis en 4,2 miljoen BEF peilingen in de nieuwe kanaalarm. De Vlaamse minister van Openbare Werken ging er op 8 januari 1998 principieel mee akkoord de kostprijs voor deze werken ten laste te nemen van de gewestbegroting.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- Daar de afwaartse toegangsgeul van de sluis van Wintam onder de territoriale bevoegdheid van de NV Zeekanaal valt, diende deze instelling de onderhoudsbaggerwerken ten laste te nemen, en niet de AWZ. Ook peilen is een onderhoudswerkzaamheid die ten laste valt van de eigen begroting van de NV. De nieuwe bepalingen in het begrotingsdecreet hebben de aanrekening op de gewestbegroting vanaf 2001 wel decretaal onderbouwd.
- De overeenkomst van 12 november 1997 had geen betrekking meer op meerdiensten en maar in beperkte mate op sleepdiensten, waarvoor het bestek was uitgeschreven. De fundamentele wijziging van de opdracht tijdens de onderhandelingen, schond de gelijkheid tegenover eventuele andere kandidaten.
- De NV Zeekanaal heeft geen rekening gehouden met de door de Afdeling Technische Ondersteuning verbeterde prijzen, die bijna 1.000 BEF per uur lager lagen.
- Ondanks het feit dat een contract voor twaalf jaar werd gesloten, met gegarandeerde prestaties van 1.800 uren, werd geen vastlegging genomen voor het volledig bedrag, maar werd een provisionele vastlegging voor een jaar genomen. Deze handelwijze is in strijd met de artikelen 31, §2, b, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en 2, §1, 4°, van het koninklijk besluit van 31 mei 1966.

6 De Lijnboot

Het kanaal Brussel-Schelde biedt de mogelijkheid verplaatsingen van en naar Brussel op een alternatieve manier te doen, met name langs de waterweg. Met het oog daarop gaven de Vlaamse Vervoersmaatschappij en de NV Zeekanaal in 1998 opdracht tot een haalbaarheidsstudie, die echter aantoonde dat een dergelijk project niet rendabel zou zijn.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De organisatie van geregeld personenvervoer, ook te water, behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Vlaamse Vervoersmaatschappij.
- Ondanks het feit dat de haalbaarheidsstudie heeft uitgewezen dat de kosten van het project de mogelijke baten ver zouden overschrijden besliste de NV Zeekanaal gedurende 6 maand een proefproject op te zetten. Dit ging in tegen artikel 11 van de samenwerkingsovereenkomst van 24 juli 1997 tussen de NV Zeekanaal, de VVM en de gemeenten van het te bedienen gebied, dat bepaalt dat de bevoegde overheid beslist tot uitvoering van een project dat als haalbaar wordt beoordeeld, wat niet het geval was.
- De proefvaarten zijn om onduidelijke redenen nooit effectief van start gegaan, waardoor evaluatie van het proefproject onmogelijk was. Toch heeft de NV Zeekanaal in september 2000 een bestek uitgeschreven voor de organisatie van het personenvervoer te water, dit middels een concessie van openbare dienst met aanvang in april 2001. Deze overheidsopdracht is tot nog toe niet gegund. De geraamde kostprijs voor een periode van 6 maand zou meer dan 16 miljoen BEF bedragen.

7 Overeenkomst inzake afvaltransport

Op 10 juni 1999 is een overeenkomst gesloten tussen het Gewest en de NV Zeekanaal aangaande het vervoer van afvalstoffen langs de waterweg. Daarin is overeengekomen dat het Gewest de vennootschap 299,8 miljoen BEF toekent voor initiatieven ter bevordering van het vervoer van afvalstoffen langs de waterweg. De aanwending van de middelen wordt beoordeeld en goedgekeurd in het VOW. De NV Zeekanaal verzorgt de administratieve en financiële omkadering van de middelenaanwending.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- Ondanks het feit dat ook de Dienst voor de Scheepvaart in het VOW zetelt, was deze instelling geen partij in de overeenkomst.
- Het verzorgen van administratieve en financiële omkadering kan moeilijk worden beschouwd als een normale uitvoering van de decretale opdrachten van de NV Zeekanaal. Dergelijke taken, die niet uitdrukkelijk decretaal zijn toegewezen aan een verzelfstandigd orgaan, komen het Gewest zelf toe, in casu de AWZ.
- De 299,8 miljoen BEF is provisioneel ten gunste van de NV Zeekanaal vastgelegd door middel van een ramingsstaat. Provisionele vastleggingen kunnen echter maar in wettelijk voorziene gevallen (huur, abonnementen, personeelsuitgaven). De provisionele vastlegging houdt bovendien het risico in op een beperking van de interne controleprocedures voor een rechtmatige besteding.

8 Aankoop van een kraan voor een containerterminal

Op 8 juli 1999 heeft de NV Zeekanaal een concessie-overeenkomst gesloten met een bedrijf voor een terrein met een nog te bouwen kaaimuur en nog op te richten kraan aan het Vilvoordedok. De minister ging akkoord met een voorstel van de NV Zeekanaal een kraan aan te kopen ten behoeve van de concessionaris van de containerterminal. De kostprijs van deze kraan werd geraamd op 65 miljoen BEF. Het Gewest zou de aankoop financieren.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De aankoop van een kraan is een investering in suprastructuur. Volgens artikel 5, §5, van de samenwerkingsovereenkomst van 10 mei 1995 tussen het Gewest en de NV Zeekanaal komt suprastructuur niet in aanmerking voor terugbetaling door het Gewest.
- Aangezien het Vlaams Gewest de financieringslast draagt en in geen rechtstreekse terugbetaling aan het Gewest is voorzien, is op grond van Europese verordening 2255/96 sprake van een ongeoorloofde financiering.
- Er is ten onrechte gebruik gemaakt van de techniek van provisionele vastlegging, die voor welbepaalde gevallen is voorbehouden.

9 Onteigening van terreinen

Op 6 juli 2000 heeft de NV Zeekanaal, middels het onteigeningsbesluit van 7 april 1999 van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, langs gerechtelijke weg de terreinen van een gefailleerde onteigend. Een eerste perceel (34 are te Grimbergen), dat aansluiting geeft op het Zeekanaal, werd verkregen voor 7,9 miljoen BEF. Een tweede perceel van 10 ha te Vilvoorde (met bodemverontreiniging) had volgens het aankoopcomité een waarde van 200 miljoen BEF, maar de onteigeningsvergoeding werd vastgesteld op 1 BEF wegens 350 miljoen BEF geraamde saneringskosten. Op 24 november 2000 heeft de Vlaamse regering beslist de betrokken percelen op de lijst te plaatsen van de bodemsaneringen waarvan de OVAM de ambtshalve sanering in 2001 zou beginnen of voortzetten. Volgens de raad van bestuur van de NV Zeekanaal zou de instelling evenwel nooit hebben onteigend, mochten de terreinen niet op deze lijst hebben gestaan.

Opmerkingen van het Rekenhof:

- De Vlaamse minister van Openbare Werken heeft zijn principieel akkoord gegeven langs het comité tot aankoop de terreinen te verwerven tegen een marktconforme prijs, verminderd met de saneringskosten en na akkoord van de OVAM. Noch de geraamde kostprijs van de sanering (350 miljoen BEF), noch een gedetailleerde kosten-batenanalyse voor de volledige ontwikkeling van het terrein, werd vooraf aan de minister meegedeeld.
- De verwerving van de terreinen vond plaats in naam van de NV Zeekanaal, maar voor rekening van het Vlaams Gewest. Er werd bij deze verwerving niet voorzien in een gedeeltelijke terugvloei van eventuele toekomstige opbrengsten van de NV Zeekanaal naar het Vlaams Gewest.

Bijlage 2 : Integrale reactie van de minister

Vlaamse regering
Kabinet van de minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie

Koning Albert II-laan 20, bus 1, 1000 BRUSSEL
Tel. (02)553.70.11 – Fax (02)553.70.05
E-mail: kabinet.stevaert@vlaanderen.be

Rekenhof
Regentschapsstraat 2

1000 Brussel

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
N 12-1.793.922 B3 30.10.2001	s1/s3/NVZ253/26234	1
vragen naar / e-mail	telefoonnummer	datum
Johan Laurent johan.laurent@vlaanderen.be	02/553.70.11	31 JAN. 2002

Betreft: Audit van de financiële stromen van het Vlaamse Gewest naar de NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen

Mijnheer de Voorzitter,

In aansluiting op mijn brief nr. s1/s3/NVZ230/26234 van 14.12.2001 laat ik u als bijlage het definitief antwoord geworden i.v.m. de audit van de financiële stromen van het Vlaamse Gewest naar de NV Zeekanaal.

Hoogachtend,

Steve Stevaert
Minister vice-president van de Vlaamse regering
Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie

Betreft: Rekenhof
Bijlage bij brief N12-1.793.922 B3
Financiële stromen van het Vlaams Gewest naar de
NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen
Auditrapport 30.10.2001
Bemerkingen

Hierna worden de diverse punten van het auditrapport besproken. De indeling van deze nota volgt de indeling van het auditrapport.

Samenvatting.

Zoals in de hierna volgende bemerkingen toegelicht, kan in het algemeen gesteld worden dat:
- het feit dat de NV Zeekanaal voor haar financiële middelen grotendeels afhankelijk is van het gewest, een keuze is die gemaakt is door de decreetgever (decreet van 14 mei 1994 houdende de oprichting van de NV Zeekanaal);
- de NV Zeekanaal wel degelijk de besteding van haar financiële middelen via een groot aantal stukken verantwoordt;
- betreffende het gunnen van overheidsopdrachten zonder beroep op de mededing, er slechts discussie kan bestaan over een klein aantal dossier met een geringe financiële impact;
- de begrotingsaanrekening vaak een kwestie is van interpretatie en feitenkwesties;
- de spreiding van de aanbestedingen zwaar dient genuanceerd te worden;
- het tijdig en correct betalen gehinderd wordt door een uitgebreide procedure welke haar verantwoording vindt in het afleggen van financiële verantwoording.

Samengevat geldt dat in globo de middelen van het Gewest door de NV Zeekanaal op een gecontroleerde manier verantwoord worden besteed en dat slechts details vatbaar zijn voor kritiek. Dit alles dient eveneens gezien in het licht van het actieve beheer dat door de openbare instelling is gebeurd.

Zulks belet niet dat de lopende herorganisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid wordt aangegrepen om de interactie tussen het Vlaamse Gewest en de waterwegbeheerders waaronder de NV Zeekanaal, te verbeteren en de taakstelling van elkeen te verduidelijken. Daartoe wordt voorgesteld om de structuur van de betrokken diensten aan te passen en doorzichtiger te maken, waardoor de door het Rekenhof aangehaalde knelpunten zullen verdwijnen. Daarenboven bestaat het voornemen om in 't algemeen de controle op de openbare instellingen te moderniseren en het kader waarbinnen moet gewerkt worden middels beheersovereenkomsten duidelijk af te bakenen.

1. Inleiding

Geen bemerkingen

2. Plaats van de NV Zeekanaal binnen de beheersstructuur van de Vlaamse waterwegen

2.1. Beheer van de Vlaamse waterwegen

Het gewest staat ook in voor het concept en de uitvoering van het grootste deel van de projecten op het investeringsprogramma voor de waterwegen beheerd door de Dienst voor de Scheepvaart en de NV Zeekanaal.

De NV Zeekanaal is inderdaad belast met het watergebonden grondbeheer waarvoor zij nauw samenwerkt met de betrokken afdelingen van AWZ die instaan voor het concept en de uitvoering van de werken.

De doorlichting van AWZ is, alhoewel zij impliciet ook betrekking heeft op de VOI's, niet in samenwerking met deze opgemaakt.

In het kader van het concept Beter Bestuurlijk Beleid worden op structurele basis de nodige maatregelen genomen om de diverse verbeteringen te kunnen realiseren.

2.2. Opdracht van de NV Zeekanaal

De aangehaalde uitgangspunten in art. 2.2. zijn correct wat betreft de argumentatie die gehanteerd werd in het Vlaams Parlement voor de oprichting van de NV Zeekanaal.

De belangrijkste argumenten voor de keuze van een instelling in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht was enerzijds het overleg tussen de gemeenten, de industrie, de scheepvaartgroeperingen en de sociale partners te activeren en anderzijds een belangrijke stimulans te geven aan de commercialisering van de gronden langsheen het kanaal.

De bundeling van alle betrokken drijvende krachten ter ontwikkeling en commercialisering van de gronden draagt bij tot verbetering van het gebruik van de waterweg en tot het verhogen van de participatiegraad.

Finaal leidt dit tot een verhoging van een betere waardering van de binnenvaart.

De keuze voor een vennootschap van publiek recht werd ook geïnspireerd door factoren zoals de commerciële slagkracht van de entiteit, de aanspreekbaarheid voor de burger, alsook de klantvriendelijkheid en dienstverlening naar de verschillende maatschappelijke actoren.

Deze destijds aangevoerde elementen zijn bovendien vandaag de voornaamste criteria om over te gaan tot de oprichting van een EVA in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid.

2.3. Budgettaire impact van de NV Zeekanaal

Geen bemerkingen

2.4. Conclusies

De administratie heeft de nodige elementen om haar opdracht te kunnen vervullen. Binnen haar opdrachten dient zij daartoe de nodige prioriteiten te stellen.

Het VOW is een instrument dat de coördinatie dient te ondersteunen. Door de waterwegbeheerders werd de opdracht van het VOW recent nader geëxpliciteerd (zie bijlage "Nieuw VOW Taakstelling").

Op te merken valt dat de huidige toestand als voordeel heeft dat elke organisatie zich kan aanpassen aan de specifieke eigenheden, zowel qua organisatie en beschikbare middelen, als qua omgeving waarin dient gewerkt. Hierdoor is een gerichte uitvoering van het beleid mogelijk (blz. 10).

Meer duidelijkheid t.a.v. de financiële stromen blijkt uit de begroting van de NV Zeekanaal zelf. In dit verband wordt thans uitvoering gegeven aan de overheveling van het personeel m.b.t. het kanaal Leuven-Dijle en het kanaal naar Charleroi naar de NV Zeekanaal.

3. Analyse en beheer van de financiële stromen

3.1. Inleiding: overzicht van de financiële stromen

Geen bemerkingen

3.2. Analyse van de financiële stromen

3.2.1. Exploitatiedotatie

Geen bemerkingen

3.2.2. Investeringsdotaties

De NV Zeekanaal staat in voor de formele goedkering en de financiële afhandeling. De beoordeling van de dossiers inzake het toekennen van de investeringsdotaties en de daarbij horende administratieve afhandeling gebeurt door de AWZ.

Ook in de jaren vóór 1998 konden de buitengewone onderhoudswerken aangerekend worden op de Gewestbegroting, alsook de moderniseringswerken.

De nieuwe decreetbepaling uit 2001 sluit beter aan op de realiteit van de werking van de NV Zeekanaal.

3.2.3. Terugbetaling onderhoud en andere kosten

De bediening van de pompstations wordt verder verzekerd ten einde de dienstverlening niet in het gedrang te laten komen. Een nieuw ontwerp van overeenkomst zal opgemaakt worden.

Voor de bediening van de Boulevardbruggen werden sedert het jaar 2001 de nodige middelen toegekend aan de NV Zeekanaal, zodat een herwerken van de overeenkomst niet meer vereist is.

De ontwerpen van uitvoeringsbesluiten voor de overheveling van het personeel van het kanaal naar Charleroi en het kanaal Leuven-Dijle werden opgemaakt en principieel goedgekeurd. De middelen voor onderhoud werden in het globaal bedrag van 225 miljoen BEF opgenomen (progr. 64.10, basisallocatie 31.08).

3.3. Bepaling van de dotatiebehoefte

Jaarlijks worden door de NV Zeekanaal de objectieven voor de komende jaren (strategische doelstellingen) en de uitgewerkte jaardoelstellingen opgemaakt en uitgewerkt. In 2001 werd gestart met het actualiseren van het financieel plan. De afwerking hiervan wordt verwacht tegen einde februari 2002.

Bij het indienen van de begrotingsvoorstellen wordt jaarlijks een verantwoording verstrekt voor het geheel van de middelen (exploitatiedotaties, investeringsdotaties, andere financieringen) en zo nodig de decretale bepalingen. Daarbij worden deze voorstellen gepositioneerd in een meerjarenperspectief en aan de bevoegde overheden overgemaakt.

3.4. Decretale grondslag voor de financiering van de beleidsdoelstellingen

De uitgaven voor watergebonden grondbeheer betreffen in hoofdzaak de bouw van kaaimuren. De uitvoering van dit programma is één van de exponenten in het beleid van de Regering om de binnenvaart te revitaliseren zoals in de beleidsnota's en de regeringsverklaring vooropgezet. Het is vanzelfsprekend dat deze nota's hun weerslag vinden in de begrotingen. Op deze wijze kan moeilijk gesproken worden van een onvoldoende inlichten van het Parlement.

Verder zij erop gewezen dat de andere projecten die door het Hof onder watergebonden grondbeheer worden gerangschikt, verbonden zijn aan de moderniseringswerken van de waterweg en aan het bevorderen van het intermodaal vervoer. Zij vallen dus niet onder watergebonden grondbeheer.

In deze optiek bevatten de beschouwde vastleggingen over 1999 en 2000 geen uitgaven voor watergebonden grondbeheer behoudens de kaaiprojecten.

Het over een aantal jaren jaarlijks opnemen van de bepalingen in de begrotingsdecreten laat toe deze bepalingen volgens de noodzaak, aan te passen. Aangezien het hier een begrotingstechnische aangelegenheid betreft, verbonden aan de aanwending van de middelen van het Gewest, is een opname in het begrotingsdecreet, eerder dan in een organiek decreet van de instelling, gewenst. Daarenboven laat dit toe deze zaak jaarlijks bij de begrotingsopmaak in overweging te nemen.

3.5. Opmaak en uitvoering investeringsprogramma

Voor de samenstelling van het fysisch programma wordt uitgegaan van het algemeen beleid t.a.v. de waterwegen vastgelegd in de beleidsnota's en de regeringsverklaring. Dit beleid leidt tot programma's die los staan van de ambtsgebieden van de afdelingen.

Een werkenprogramma voor een bepaald begrotingsjaar is geen rigide geheel. Het is een "levend"gegeven dat door het jaar heen bijsturingen ondergaat. Een goed beleid moet de nodige flexibiliteit aan de dag kunnen leggen en dus een programma bijstellen en hiervan kunnen afwijken wanneer opportuniteiten en/of problemen bij de uitvoering van het programma zich voordoen.

Verder zij er op gewezen dat de voorbereiding van de projecten op een programma vele stappen vergt waarbij diverse moeilijkheden kunnen opduiken die een achteruitstellen van de timing tot gevolg kunnen hebben. Het is daarbij ook de inzet van de dossierbehandelaar die mee zal bepalen of een programma nog binnen het jaar gerealiseerd wordt of niet.

De aanpassingen gebeuren via aanpassing van het fysisch programma.

Naar het jaareinde toe wordt meer gewerkt op ad hoc basis, gelet op de tijdsdruk. Hierbij dient opgemerkt dat het bepalen van het beleid, hetgeen ten dele zijn uiting vindt in de werkenprogramma's, de bevoegdheid is van de Minister. Het is dan ook logisch dat de Minister t.a.v. de uit te voeren werken beslist en in voorkomend geval de aanpassingen bij de uitvoering van de werkenprogramma's beslist

Hierbij dient nog opgemerkt dat de krachtlijnen van het algemeen beleid inzake de uitbouw van de waterwegen niet gewijzigd wordt. Er treedt enkel een wijziging op in het ogenblik waarop bepaalde onderdelen van dit algemeen worden aangepakt.

Daarnaast dient opgemerkt dat het algemeen beleid t.a.v. de waterwegen is vastgelegd in de beleidsnota's, waaruit dan ook de prioriteiten blijken.

Door het VOW wordt één gezamenlijk investeringsprogramma vanaf 2001 uitgewerkt voor alle waterwegbeheerders. Daarbij wordt geen verdeling gedaan volgens het beschikbare personeel, maar volgens het geldende beleid t.a.v. de waterwegen en de noden op het terrein.

De rechtsgrond voor de financiering is te vinden in het begrotingsdecreet. Het al of niet opnemen van deze rechtsgrond in elke beslissing t.a.v. het toekennen van investeringsuitgaven is geen formele vereiste.

De nieuwe eigendomsregeling is tot stand gekomen op basis van suggesties geformuleerd door het Rekenhof. Deze eigendomsregeling houdt in dat bij ontbinding van de vennootschap, het Gewest eigenaar wordt. Daarenboven is vervreemding ervan niet mogelijk tenzij het Gewest (Regering) hierin zou toestemmen, en dient gewezen op artikel 10 § 2 van het oprichtingsdecreet.

Bijgevolg kan de financiering door het Gewest van investeringen beschouwd worden als rechtstreekse investeringen en niet als subsidies. Voorts kan verwezen worden naar de modaliteiten vervat in de samenwerkingsovereenkomst.

Voor het goede begrip zal evenwel een voorstel worden uitgewerkt om in het begrotingsdecreet onder artikel 13 of 14 een machtiging tot toekennen van facultatieve investeringssubsidies worden opgenomen ook geldig voor de Dienst voor de Scheepvaart.

3.6. Controle door financierende overheid

Opgesplitst bouwheerschap

De samenwerkingsovereenkomst met het gewest bepaalt dat de NV Zeekanaal beroep doet op de diensten van het Vlaamse Gewest voor de projecten. Meestal betreft het hier AWZ – Afdeling Zeeschelde en AOSO.

Met de Afdeling Zeeschelde is er maandelijks overleg, waarbij ook de uitvoering van het programma wordt besproken. Met AOSO is dit overleg minder frequent en eerder ad hoc.

Daarbij wordt de Afdeling Zeeschelde de mogelijkheid gelaten om voor de projecten voor de NV Zeekanaal de ontwerpen op te maken, om dit te vragen aan AOSO of beroep te doen op externen. Deze afspraak is genomen ten einde de betrokken afdeling niet te overbelasten en ten einde voor de projecten met haalbare vooruitzichten inzake gunning te kunnen werken.

In een beperkt aantal gevallen heeft de NV Zeekanaal zelf ingestaan voor de opmaak van de ontwerpen, alhoewel de formatie van de NV Zeekanaal hierop niet voorzien is. De uiteindelijke bedoeling is om de diverse jaarprogramma's en het beleid t.a.v. de waterwegen te kunnen realiseren.

Het technisch bouwheerschap door het Gewest omvat het concept, de studie (behoudens de uitbestede projecten) de administratie van het dossier, het werftoezicht, de juridische en administratieve opvolging en de input voor de financiële opvolging van de investeringen. De NV Zeekanaal staat in voor de financiële opvolging en de goedkeuring.

De financiële informatie die door de NV Zeekanaal dient verstrekt, werd door het Vlaamse Gewest opgegeven. Deze informatie wordt bij elke betalingsaanvraag bijgevoegd. De NV Zeekanaal is uiteraard bereid om, zo gevraagd, nog meer of andere gegevens te verstrekken.

Verder zij er op gewezen dat de betalingsaanvragen en de vorderingsstaten door het Gewest worden gecontroleerd. Al deze elementen laten een financiële monitoring toe.

De afdelingen van AWZ behandelen alle aspecten van de aannemingen, stellen de nodige handelingen op de bouwplaats en doen ter zake de nodige voorstellen aan de NV Zeekanaal. In dit geheel is ook het nazicht van de vorderingsstaten en van de betalingen door het Gewest aan de NV Zeekanaal vervat en dus ook de opvolging van de boekhoudkundige toestand. De afdelingen produceren alzo alle gegevens op basis waarvan de NV Zeekanaal de financiële afhandeling moet doen. Een gebrek aan informatie is dan ook te betwisten, te meer daar vanaf 1 oktober 2001 de economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is ingevoerd, wat een opvolging tot in de details mogelijk maakt. Op het ogenblik van het uitvoeren van de audit, verkeerde het Ministerie nog in een overgangsfase

Daarenboven werd door het Gewest (en het Rekenhof) na overleg met de NV Zeekanaal, opgelegd welke gegevens door de NV Zeekanaal per aan te vragen investeringsdotatie moeten verstrekt worden, alsmede welke documenten dienen verstrekt bij het bereiken van de grens van 90 % van het aannemingsbedrag. De omvang van deze documentenstroom zou eerder op een te veel aan informatie vanuit de NV Zeekanaal kunnen wijzen.

Verder heeft de NV Zeekanaal zelf er voor geopteerd om per project met een afzonderlijke rekening te werken, ten einde duidelijkheid te hebben en ten einde de controle eenvoudiger te maken. Deze werkwijze heeft trouwens reeds geleid tot bemerkingen van het Ministerie.

De middelen die vastgelegd worden, kunnen op deze wijze enkel voor de desbetreffende projecten worden aangewend en dan nog naarmate de betalingen ook effectief gebeuren.

In geval middels het systeem van schijfgewijze toewijzing van de betalingsmiddelen aan de NV Zeekanaal een te veel zou toegekend worden, kunnen deze middelen niet aangewend worden voor de betalingen en blijven deze op de rekening voor het desbetreffende project geblokkeerd.

In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid is voorzien om het bouwheerschap volledig te integreren binnen de VOI's. Dit belet niet dat in de huidige situatie een goede samenwerking tot stand komt. Het forum VOW is hiertoe een degelijk instrument.

Gevaar voor dubbele subsidiëring

De NV Zeekanaal verstrekt ter zake de aan haar gevraagde informatie.

Controle op onderhoudswerken in eigen regie

De kredieten die voor de werken uit te voeren door de eigen regie provisioneel worden vastgelegd, dienen uitvoerig verantwoord op het ogenblik dat de betalingsaanvraag wordt ingediend. Deze stukken laten toe een inzicht in de geleverde prestaties te hebben. Het gewest kan – indien noodzakelijk geacht – verdere controle uitvoeren.
Deze controle kan ook tot in de boekhouding van de NV Zeekanaal worden doorgetrokken. Er dient evenwel opgemerkt dat ook met de kost van de controle dient rekening gehouden.

Voorts valt op te merken dat de overeenkomst m.b.t. de regiewerken reeds loopt van 1990. Totnogtoe is deze geen aanleiding geweest tot bemerkingen.

3.7. Conclusies

- De begroting van de NV Zeekanaal, die samen met deze van het Gewest te lezen is, geeft een duidelijk overzicht van de inkomsten en uitgaven.

- Voor de bepaling van de dotatie wordt jaarlijks een uitvoerige verantwoording opgemaakt met meerjarenvisie. Ook wordt jaarlijks een uitgebreid jaarverslag gemaakt. Beide documenten geven een degelijk inzicht van de behoeften en de evolutie ervan.

- Een financiële verantwoordelijkheid houdt ook in dat de nodige middelen beschikbaar zijn om deze verantwoordelijkheid te kunnen opnemen. Dat is niet het geval binnen de context van het decreet.
  Ter zake kan ook verwezen worden naar de opgelopen vertragingen inzake de overdracht van gronden.
  Verder zij opgemerkt dat de verantwoordelijkheid van de NV Zeekanaal niet wordt uitgehold doordat middelen beschikbaar worden gesteld om haar opdracht te kunnen uitvoeren.

- De NV Zeekanaal werkt actief ter realisatie van haar investeringsprogramma en tracht in een meerjarenperspectief komende projecten voor te bereiden. Deze houding maakt dat de dossiers tijdig moeten opgemaakt zijn. In geval andere projecten niet tijdig rond raken, kunnen alzo dossiers van de NV Zeekanaal die gepland zijn voor het volgende jaar, vervroegd vastgelegd worden. Het kan toch moeilijk zijn dat het pro-actief beleid van de NV Zeekanaal gehanteerd wordt als een verwijt. Een zelfde werkwijze wordt ook binnen de administratie gehanteerd.
  Het totale investeringsprogramma van AWZ is een veelvoud van dit van de NV Zeekanaal. Dit totale investeringsprogramma stijgt in diverse sectoren.
  De implicatie hiervan op de personeelsbehoeften staat los van het feit dat de NV Zeekanaal haar opdracht zo goed mogelijk dient uit te voeren.
  Het aantal projecten van de NV Zeekanaal is slechts een fractie van het totale aantal van AWZ. De totale begroting van AWZ uit 1999 van 20,5 miljard BEF en 21,0 miljard BEF in 2000 is te vergelijken met de middelen van 2,1 miljard BEF (of 10,2%) voor de NV Zeekanaal in 1999 of 1,5 miljard BEF (of 7,3 %) in 2000. Op een totaal aantal projecten van ca 300 per jaar is AWZ voor ca 30 projecten gevat door de technische uitwerking. De reden voor het niet kunnen realiseren van de opdrachten kan moeilijk bij de NV Zeekanaal worden gezocht vermits deze in het geheel van de programma's van AWZ slechts een zeer beperkt kredietvolume heeft (ca 10 %) en een gelijkaardig percentage van het aantal opdrachten. Daarenboven werd in de Samenwerkingsovereenkomst uit 1995 de relatie AWZ - NV Zeekanaal vastgelegd.
  Jaarlijks wordt bovendien vastgesteld dat het investeringsprogramma voor de waterwegen nagenoeg volledig wordt gerealiseerd.

  De Minister heeft de bevoegdheid tot vaststellen van het jaarprogramma. Zulk een jaarprogramma is een levend geheel dat in de loop van het jaar wordt aangepast. Deze flexibiliteit getuigt van een goed beleid. In de loop van elk begrotingsjaar wordt alzo het jaarprogramma continu bijgesteld. Enkel naar het jaareinde toe kan sprake zijn van ad hoc beslissingen, ingegeven door een optimaal aanwenden van de beschikbare middelen. De stelling dat dit over talrijke punten zou gaan m.b.t. de NV Zeekanaal wordt ten stelligste betwist.
  De behoeften voor het luik binnenwaterwegen zijn in diverse plannen beschreven en waarborgen een doelmatige inzet van middelen waarborgen.

- Voor de financiële opvolging van de projecten worden door de NV Zeekanaal uitgebreide verantwoordingsstukken overgemaakt. Daarenboven volgt AWZ zelf de projecten op en ligt zij zelf aan de basis van de elementen die een financiële opvolging moeten mogelijk maken.
  Ter zake wordt verwezen naar de economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- Een bijsturing van de samenwerkingsovereenkomsten veronderstelt dat tussen de betrokken partijen een consensus bereikt wordt. Deze bijsturing kan dus niet vanuit één partij komen.

4. Rechtmatigheid van de uitgaven

4.1. Inleiding: overzicht van de kredietvastleggingen

Vastgelegde deelopdrachten en deelcontracten kunnen slechts theoretisch als nieuwe overheidsopdrachten gerangschikt worden, vermits deze hun oorsprong vinden in het basisbestek dat gegund werd. Vanuit praktische benadering zouden deze echter niet mogen gerangschikt worden onder nieuwe overheidsopdrachten. Het hanteren van dit begrip geeft alzo een verkeerde indruk. Daarnaast weze opgemerkt dat het gunnen van een werk middels de techniek van de deelopdrachten niet als bedoeling heeft om de deelopdrachten niet toe te wijzen. De bedoeling is om het werk in zijn geheel uit te voeren en daarbij toch tot een budgettaire spreiding te komen en desondanks te kunnen steunen op de voordelen die aan een grote opdracht verbonden zijn (schaaleffect; solide uitvoering).
Een correctere voorstelling zou best een aparte rubriek "deelopdrachten en deelcontracten" omvatten.

4.2. Gunning overheidsopdrachten

4.2.1. Gunningsbedrag

Door in deze cijfers ook de gunningen op basis van reeds gesloten overeenkomsten middels deelopdrachten en deelcontracten op te nemen, ontstaat een vertekend beeld. De cijfers zonder deze vastleggingen, m.a.w. voor de echte nieuwe gunningen, geven volgend beeld:

1999	Bedrag	%	Aantal
Openbare aanbestedingen	453,5	61,3	19
Algemene offerteaanvragen	153,2	20,7	7
Onderhandelingsprocedures	133,3	18,0	26
Totaal	**739,8**	**100**	**52**

2000	Bedrag	%	Aantal
Openbare aanbestedingen	477,5	79,0	25
Algemene offerteaanvragen	52,3	8,7	6
Onderhandelingsprocedures	74,5	12,3	26
Totaal	**604,3**	**100**	**57**

Hieruit blijkt dat van de nieuwe gunningen voor meer dan 80 % gegund werden via de ruimste mededinging.

De onderhandelingsprocedure heeft betrekking op kleine dossiers. Zowel het totaalbedrag als het gemiddeld bedrag waar beroep gedaan is op de onderhandelingsprocedure, is van 1999 op 2000 teruggelopen.

4.2.2. Opmerkingen

De hoofdkwalificatie van deze opdracht is het uitvoeren van een werk aan de elektromechanische uitrusting en geen levering. De geraamde bedragen kunnen hierbij dus niet als enige maatstaf gelden. Het kwalificeren van deze opdrachten als levering zou inhouden dat de hoofdverantwoordelijkheid gelegd wordt bij de leverancier, alhoewel deze de uitvoering, waarover het in essentie handelt, niet zal uitvoeren. Zulke piste is zeker te mijden.

Deze zienswijze is bovendien in overeenstemming van de bepalingen van art. 1787 van het Burgerlijk Wetboek.

Het al dan niet onderworpen zijn aan de Europese bekenmakingsregels speelt hier geenszins mee.

Verder weze opgemerkt dat in de voorbij decennia deze wijze van benadering (nl. als werk) steeds is gehanteerd.

Op het ogenblik van het opstarten van het gunningdossier waarbij beroep gedaan wordt op de dringende spoed, werd de noodzaak tot het snel optreden vastgesteld. Vervolgens dient een ganse procedure doorlopen en dienen administratieve handelingen gesteld die maken dat tussen het zich manifesteren van de dringende spoed en de theoretische start van de overheidsopdracht schijnbaar veel tijd is verlopen. Voor elk van de gevallen kan volgend overzicht gegeven worden.

Wat betreft de werfverzekering van de werken aan de Tangebeek kan gesteld worden dat de dringende noodzaak is ontstaan doordat NV Zeekanaal niet vertrouwd was met de gebruiken inzake werfverzekering bij Aquafin.
Het onderwerp van de verzekering betreft immers een samengevoegde opdracht van werken in opdracht van NV Zeekanaal en NV Aquafin, waarvoor NV Zeekanaal optreedt als bouwheer en waarvoor de aanbesteding plaatsvond op 05.03.1999.
Het bestek werd opgesteld volgens de richtlijnen van Aquafin. Normaliter legt NV Zeekanaal de verzekering van de werf ten laste van de aannemer.
Aquafin hanteert echter een ander systeem en neemt zelf zijn verzekering.
Het gevolg hiervan is dat laattijdig (half augustus 2000) vastgesteld werd dat de werken, die ten laste van haar zouden worden uitgevoerd (de werken zouden starten op 13 september), niet verzekerd waren.
Hierdoor ontstond dus een noodzaak tot snel optreden. Desondanks werd door de makelaar van de NV Zeekanaal nog in ijltempo de markt geraadpleegd.
Het verzekeringscontract werd aan de voogdijoverheid voorgelegd op 27 september 2000. De uitgave werd vastgelegd op 07.11.2000.

Wat betreft de plaatsing van de dubbel gewapende betonplaat voor een mobiele kraan, diende de vennootschap binnen zeer kort tijdsbestek een betonnen verdeelplaat aan te brengen op de desbetreffende site om de stabiliteit van de bestaande oeverconstructie te garanderen bij een verhoogde overlast van 250 ton.
Hierdoor moest aan de bestaande infrastructuur niet geraakt worden.

Gelet op de aard van de uit te voeren werken en het beperkte bedrag, kon beroep gedaan worden op de uitvoerder van het onderhoudscontract voor het Zeekanaal Brussel-Schelde, vermits de desbetreffende posten integraal terug te vinden waren in het vermelde initiële aannemingscontract. Dit contract werd gesloten op basis van een algemene offerteaanvraag. Gezien de hoogdringendheid ter zake werd aldus beroep gedaan op art. 39 § 2.1.c van de wet van 24.12.1993 inzake overheidsopdrachten, vermits andere procedures niet toelieten de gestelde termijnen na te leven. De hoogdringendheid bleek omstreeks februari 1999.
Aldus werd een inschrijvingsformulier met meetstaat opgesteld op basis van de inschrijvingsprijzen van de oorspronkelijke aanneming. De bundel werd op 20.03.1999 goedgekeurd, op 14.04.1999 door de Raad van Bestuur aanvaard, en vervolgens overgemaakt aan AWZ en op 22.06.1999 vastgelegd. Inmiddels waren de werken reeds aangevat, gelet op hun dringendheid en voltooid.

Wat betreft de oeverherstellingen aan het kanaal naar Charleroi, afwaarts de sluis te Halle, werd de NV Zeekanaal, ingevolge een inspectie uitgevoerd door de Afdeling Zeeschelde, op de hoogte gebracht van de dringende noodzaak van de herstellingswerken.
De Raad van Bestuur heeft zich op 18.11.1998 akkoord verklaard om de herstellingswerken te gunnen aan de onderhoudsaannemer, waarmee de NV Zeekanaal een aannemingscontract had gesloten op basis van een algemene offerteaanvraag BB 790.
De bundel werd op 03.12.1998 overgemaakt aan AWZ. Er is dus wel degelijk een beroep gedaan op de mededinging. De vastlegging werd op 16.03.1999 bekomen. De Afdeling Zeeschelde werd op 24.03.1999 in kennis gesteld van de vastlegging.

Wat betreft de studie oeververdediging Vaartdijk tussen de Plaisancebrug en de Colomabrug, werden wij door het districtshoofd van de Afdeling Zeeschelde op 17.03.1999 er van op de hoogte gebracht dat de stad Mechelen ingrijpende herinrichtingswerken had gepland van de rijweg inclusief voet- en fietspad langsheen de rechter kanaaloever tussen de Coloma- en de Plaisancebrug.
Het bleek toen opportuun om tegelijkertijd en gecoördineerd met de stad de herinrichting van de oever te bestuderen. Wegens de hoogdringendheid werd op 29.03.1999 aan Belgroma de opdracht gegeven om deze studie uit te voeren in toepassing van art. 17 § 2, 1°a en 1°c van de wet van 24.12.1993.
De gunning gebeurde op basis van een gelijkaardige studie die Belgroma uitgevoerd had voor de herinrichting van de Aarschotsesteenweg te Leuven, waarvoor Belgroma op 11.12.1998 de voordeligste offerte had ingediend. De vastlegging werd op 29.03.1999 aangevraagd bij AWZ.
Aangezien de vastlegging pas op 20.05.1999 werd toegekend, kon de opdracht pas starten op 03.06.1999.

Wat betreft de herstelling van de beschadiging aan de elektromechanische uitrusting van de Tildonkbrug, werd na het vaststellen van het optreden van de schade op 08.12.1998 een vastleggingdossier ingediend bij de voogdijoverheid (brief 312 EMA). De vastlegging van de nodige kredieten werd bekomen op 31.08.1999.
De inschrijving van deze opdracht werd opgesteld op basis van inschrijvingsprijzen voor het uitvoeren van een identieke installatie aan de brug van Boortmeerbeek waarvoor de betrokken aannemer de laagste regelmatige offerte had ingediend (goedgekeurd op 11.03.1998).

Op deze wijze was het Bestuur ervan verzekerd dat de herstelling aan de Tildonkbrug zou gebeuren conform het oorspronkelijk concept van de installatie aan de Tildonkbrug, en uniform met installaties van de bruggen van Hever en van Boortmeerbeek (alle drie uitgevoerd door dezelfde aannemer) en aan eenheidsprijzen die voortkwamen uit een zeer recente raadpleging van de concurrentie.

Er dient nog opgemerkt dat het aantal problemen waarin besloten werd dat de dringende spoed in het gedrang is, beperkt zijn. Verder is er op te wijzen dat de beoordeling om tot deze procedure te komen, op voorhand moet gebeuren en moet worden ingeschat. Hierbij moet op dat ogenblik verantwoordelijkheid worden opgenomen. Vaak speelt daarbij de overweging van de gevolgen en de verwijten die kunnen ontstaan in geval niet tijdig wordt opgetreden. A posteriori oordelen kan uit een gans ander perspectief gebeuren.

Wat betreft het voorleggen aan AATO, weze vermeld dat de omzendbrieven waarnaar verwezen wordt, niet gelden voor de VOI's. Daarenboven werden deze ook niet toegezonden aan de NV Zeekanaal, ook al werd in het verleden hiernaar gevraagd. Enkel de omzendbrieven waardoor de NV Zeekanaal gevat is, worden haar toegezonden.
De minister zal deze omzendbrieven van toepassing maken op de VOI’s.

Wat betreft de verschillende dossiers dient opgemerkt dat de offertes steeds grondig worden onderzocht volgens de richtlijnen van het KB van 08.01.1996 resp. 10.01.1996. Indien dat nodig moest blijken uit dit onderzoek, wordt aan de inschrijver de verantwoording gevraagd van zijn inschrijvingsprijzen. In de praktijk worden de offertes dus op dezelfde wijze onderzocht als door AATO.

Verder is er de aandacht op te vestigen dat de NV Zeekanaal er van uitgegaan is dat de dossiers die door AWZ worden voorbereid aan de interne regels geldig voor AWZ voldoen en dat de dossiers die door NV Zeekanaal aan AWZ voor definitieve vastlegging worden voorgelegd, hierop worden gecontroleerd. In geval op dat punt problemen zouden bestaan, kan AWZ de aandacht van de NV Zeekanaal hierop vestigen, waarna hierop wordt ingegaan.

Wat betreft de deelopdrachten, dient opgemerkt dat deze gebaseerd zijn op reeds eerder goedgekeurde prijzen, zodat een voorleggen aan AATO niet gebeurt. Om deze reden zijn trouwens in het verleden in algemene regel deelopdrachten niet voorgelegd aan AATO. In geval thans tot andere inzichten en interpretaties zou gekomen worden, is het nodig hierover duidelijkheid te verschaffen.

Betreffende de melding aan de Commissie voor de Erkenning van Aannemers werd dit, aangezien het een nieuwe regel betreft (art. 110 § 5 1^{e} lid) en gelet op het weinig voorkomen ervan, over het hoofd gezien. Inmiddels werd dit gemeld aan de Commissie.

De 5 deelopdrachten werden gesloten in uitvoering van de basisovereenkomst goedgekeurd in 1990 door de Vlaamse regering. De rechtsgrond is te vinden in deze basisovereenkomst. Hierbij dient opgemerkt dat de deelopdrachten bijna de laatste zijn in het geheel van het project.

Alhoewel deze overeenkomst in 1990 werd gesloten, werden totnogtoe geen bemerkingen geformuleerd. De administratieve afhandeling is hierbij niet gewijzigd.

Het voorwerp van de opdracht is in het goedgekeurde bestek beschreven. In uitvoering van de realisatie van deze opdrachten, werden de deelopdrachten voor 1999 en 2000 opgemaakt.

Artikel 6 van het bestek bepaalt dat het Bestuur kan beslissing over "de verdere uitvoering of niet uitvoering". Hierdoor wordt het tempo van de uitvoering bepaald, alsook de administratieve beslissingsmacht van het Bestuur over het al dan niet uitvoeren van het project. Hierin wordt niet bepaald dat het Bestuur wel het werk kan uitvoeren, maar dan na het doorlopen van een nieuwe gunningprocedure. Ook het artikel 1 volgt deze gedachtegang. De stelling van het Hof wordt hierdoor tegengesproken. Daarbij komt dat het totnogtoe geen attitude is geweest om langlopende projecten die toegewezen zijn, te trachten op te zeggen vooraleer het project beëindigd is.

In de overeenkomst is voorzien in voorbehouden sommen en is de wijze beschreven waarop de besteding moet gebeuren. Deze delen van het project worden uitgevoerd conform de voortgang van het globale project. De NV Zeekanaal is er van uitgegaan dat AWZ, die de deelopdracht opmaakt en die de vastlegging controleert, de diverse ter zake geldende instructies opvolgt.

Gelet op het feit dat conform de Samenwerkingsovereenkomst de dossiers voorbereid worden door de administratie, ligt het voor de hand dat de besluiten m.b.t. het auditrapport "De gunning van overheidsopdrachten ten laste van het VIF" ook in onderhavige audit tot uiting komen.

4.3. Begrotingsaanrekening

4.3.1. Eindejaarsconcentratie

De NV Zeekanaal is voor het verkrijgen van de lastenboeken afhankelijk van de administratie. Deze relatie is geregeld in de Samenwerkingsovereenkomst. Het feit dat per eind december het jaar inzake vastleggingen wordt afgesloten, heeft tot gevolg dat op dat ogenblik steeds naar het jaareinde toe zal gewerkt worden. Het beoordelen van de spreiding van de aanbestedingen (waar het in essentie om gaat) aan de hand van de spreiding van de vastleggingen, geeft hier een vertekend beeld, daar de investeringsdotatie aan de NV Zeekanaal slechts een fractie vertegenwoordigt van het totale investeringskrediet.
De NV Zeekanaal had reeds in 1999 ca 60 % van haar krediet vastgelegd in juli. Daarbij komt dat de NV Zeekanaal tracht om in 1999 ook reeds projecten voor 2000 aan te besteden die alzo ook als "reserve" voor eventuele invulling middels kredietoverschotten kunnen aangewend worden. Een deel van deze dossiers is in 1999 vastgelegd, hetgeen alzo tot een hogere concentratie op het jaareinde 2000 leidt. In het andere geval zouden deze dossiers immers in het begin van 2000 vastgelegd zijn.

Verder weze opgemerkt dat AWZ instaat voor de vastleggingen. De NV Zeekanaal stuurt de dossiers ter zake toe. Hoe dan ook worden inspanningen geleverd om voor de dossiers van de NV Zeekanaal tot een spreiding van de aanbestedingen te komen.

Dit kan gestaafd worden door volgend overzicht van de ogenblikken van opening der biedingen georganiseerd door de NV Zeekanaal, voor de nieuwe projecten vastgelegd in 1999 en 2000.

Spreiding van de data van de opening der biedingen

Vastleggingen 1999			**Vastleggingen 2000**		
			augustus 1999	1	3,3 %
			oktober 1999	2	6,6 %
november 1998	6	16,2 %	november 1999	3	10 %
december 1998	5	13,5 %	december 1999	1	3,3 %
januari 1999	1	2,7 %	januari 2000	1	3,3 %
februari 1999	1	2,7 %	februari 2000	1	3,3 %
maart 1999	3	8,1 %	maart 2000	1	3,3 %
april 1999	3	8,1 %	april 2000	1	3,3 %
mei 1999	3	8,1 %	mei 2000	2	6,6 %
juni 1999	7	18,9 %	juni 2000	5	16,7 %
juli 1999	0	0	juli 2000	0	0
augustus 1999	0	0	augustus 2000	0	0
september 1999	3	8,1 %	september 2000	0	0
oktober 1999	2	5,4 %	oktober 2000	1	3,3 %
november 1999	0	0	november 2000	9	30 %
december 1999	3	8,1 %	december 2000	2	6,6 %
	37	100 %		30	100 %

4.3.2. Opmerkingen

Toelichting bij provisionele kredietvastleggingen voor onderhoud

- De toelichting gebeurt zoals deze decennia reeds gebruikelijk is bij AWZ.

- Het bekomen van een provisionele kredietvastlegging houdt geen garantie in dat deze middelen zondermeer kunnen aangewend worden. Deze aanwending is enkel mogelijk voor zover aan alle vereisten inzake de budgettaire- en de administratieve controle is voldaan.
  In dit opzicht is het weinig zinvol inzake indexatie zeer precieze berekeningen na te streven vermits de eindafrekening toch geconditioneerd wordt door de reële herziening en de reële hoeveelheden.

- De verantwoording voor de vastlegging van de pachten wordt verstrekt bij het voorleggen van de betalingsstukken (ledigen van afvalcontainers; kanaal naar Charleroi jaarbedrag 1999: 194.005 BEF, jaarbedrag 2000: 209.507 BEF; kanaal Leuven-Dijle jaarbedrag 1999: 234.563 BEF, jaarbedrag 2000: 271.667 BEF) of wordt afzonderlijk behandeld (onderhoud kanaal naar Charleroi: jaarbedrag 1999: 25.793.054 BEF, jaarbedrag 2000: 25.467.214 BEF). Ook hier geldt dat in geval de verantwoording als niet sluitend wordt beoordeeld, het provisioneel vastgelegde krediet niet kan aangewend worden. Op te merken valt dat de verlenging voor het kanaal naar Charleroi voorzien was in het bestek.

- Voor de kleine uitgaven geldt ook dat de desbetreffende regels inzake administratieve en begrotingscontrole dienen nageleefd te zijn op het ogenblik dat het krediet daadwerkelijk wordt aangewend. Dit houdt wat budgetcontrole betreft, het volgende in. Elke kleine uitgave die gebeurt via factuur wordt voorafgaandelijk getoetst aan het totaal per budgetartikel. In principe wordt elke bestelling van materiaal getoetst aan het feit of er budget aanwezig is.

  Bij dit alles dient ook een redelijke verhouding tussen de administratiekost verbonden aan vastleggingen, en de productkost nagestreefd.

Gebruik van provisionele vastleggingen: voortijdige vastlegging

Artikel 1, 2° van het KB van 31 mei 1966 bepaalt dat een visum tot provisionele vastlegging moet gevraagd worden voor het vastleggen van ramingstaten inzake wedden, pensioenen, contracten van verhuring en abonnementscontracten en voor het vastleggen van ramingstaten van de sommen die op het einde van het begrotingsjaar verschuldigd blijven wegens verbintenissen die tijdens het jaar zijn ontstaan en nog niet werden vastgelegd.
Hierin wordt niet bepaald dat een provisionele vastlegging uitsluitend voor de hierboven opgevoerde uitgaven mag aangewend worden. Deze opsomming is geen limitatieve opsomming. De ratio legis van de vastlegging is immers dat moet verhinderd worden dat op het ogenblik dat de betalingen moeten gebeuren, geen krediet voorhanden is.
Daarenboven moet opgemerkt worden dat voor het bedrag van 299,8 miljoen BEF een overeenkomst werd gesloten tussen het Vlaamse Gewest en de NV Zeekanaal. De provisionele vastlegging werd op die basis genomen.
De aanwending van de provisioneel vastgelegde middelen gebeurt conform de regels van de administratieve en begrotingscontrole.
Het bedrag van 60 miljoen BEF werd provisioneel vastgelegd nadat door de Raad van Bestuur in deze zaak een beslissing werd genomen en ten einde zekerheid te krijgen dat de middelen effectief zouden beschikbaar zijn op het ogenblik van het afsluiten van de overeenkomst.
Voor de aanwending van de middelen werd het expliciete akkoord van de Inspectie van Financiën en AWZ bekomen, na afloop van de gunningprocedure.

Begrotingsakkoord en goedkeuring

- In artikel 20 van het besluit van 13 juli 1999 wordt het toezicht op de NV Zeekanaal gelegd bij de Minister bevoegd voor mobiliteit, openbare werken en energie. De gunning van de opdrachten gebeurt door de Raad van Bestuur. De financiering ervan is geregeld in het begrotingsdecreet. Bijgevolg is voldaan aan het besluit van 13 juli 1999. Nazicht van de opgesomde dossiers leert dat ook voldaan is aan het besluit van 16 november 1994. Bijgevolg was het akkoord van de Vlaamse minister van begroting of de Vlaamse regering niet vereist. Voor de goede orde weze opgemerkt dat de bepaling van artikel 52 van het KB van 22.04.1977 waarin bepaald werd wat voor de VOI's dient voorgelegd aan de Minister van begroting, is opgeheven.

- De deelopdrachten betreffen de uitvoering van een gesloten overeenkomst waarbij binnen de grenzen van de lopende aanneming wordt gewerkt. De dading met CEI-Andredco betreft een dading. In beide gevallen zijn deze uitgaven geen opdrachten toegewezen via onderhandelingsprocedure.

Verkeerde aanrekening

Het handelt hier vaak over interpretaties en feitenkwesties. Het uiteindelijk opteren voor een basisallocatie is dan ook in sommige gevallen voor discussie vatbaar.

Laattijdige vastleggingen van verrekeningen en herzieningen

Totnogtoe werden bij het nemen van vastleggingen enkel de hoofdsommen vastgelegd en gelijktijdig met deze vastlegging geen voorzorgen genomen voor herzieningen. In geval het beleid t.a.v. dit item dient te wijzigen, is het voor de duidelijkheid nodig om hierover klare richtlijnen uit te vaardigen.

Totnogtoe worden de vastleggingen voor herzieningen in beginsel genomen wanneer effectief blijkt dat de middelen voor betaling ontoereikend worden.

De NV Zeekanaal is afhankelijk van de Administratie voor al de aspecten van de werfopvolging, dus ook de verrekeningen en de eindverrekeningen. Het besluitvormingsproces rond verrekeningen is vrij omslachtig. Het handelt hier zowel over het beginsel of effectief een verrekening nodig en verantwoord is, het opmaken van de prijzen en hun verantwoording en nazicht als het uiteindelijke goedkeuringsproces. Eindverrekeningen kunnen pas opgemaakt worden na beëindiging van de aanneming en na doorlopen van de procedure verbonden aan de opmaak en goedkeuring van de eindverrekening. Deze vele te ondernemen stappen gecombineerd met de zware arbeidsbelasting, hebben voor gevolg dat verrekeningen en eindverrekeningen slechts ogenschijnlijk laat uiteindelijk aanleiding zijn tot een vastlegging en betaling. Het gevolg is ook dat dit vaak bron is voor te betalen verwijlintresten.

Deelopdrachten

Het handelt hier over 14 projecten over 1999 en 2000.

De techniek van de deelopdrachten wordt reeds decennia aangewend. De bedoeling hiervan is een geheel te kunnen aanbesteden en vervolgens de vastleggingen te kunnen spreiden volgens de budgettaire beschikbare middelen en/of volgens de evolutie van het project. In alle geval verbindt de overheid zich enkel tot hetgeen vastgelegd is. Het ogenblik waarop volgende deelopdrachten worden toegewezen, wordt door de overheid bepaald. Door het bundelen van werken kan de administratiekost beperkt worden en kan door de werking van het schaaleffect een prijstechnisch voordeel gerealiseerd worden. Het alternatief is dat elk werk dat vervat is in een deelopdracht afzonderlijk wordt gegund. Het effect op de toekomstige begrotingen is in de twee gevallen grosso modo hetzelfde.

Het effect naar het project en de administratiekost verbonden aan het organiseren van een gunningprocedure ligt anders in die zin dat normaal gesproken het verlaten van de techniek der deelopdrachten naar afzonderlijke aanbestedingen, kostenverhogend werkt.

Daarnaast zal in geval de techniek der deelopdrachten wordt verlaten en tot een onmiddellijke vastlegging van het ganse project wordt overgegaan, een vertraging optreden in de uitvoering van de projectenprogramma's in die zin dat machtigingen die niet in de eerste jaren vereist zijn voor de realisatie van projecten, geïmmobiliseerd worden. In deze zin is het al dan niet opteren voor deelopdrachten een opportuniteitskwestie.

Midden 2000 werd het beleid t.a.v. het gebruik van de techniek der deelopdrachten gewijzigd. De NV Zeekanaal zal met deze wijziging in het beleid uiteraard rekening houden.

Wat betreft de vastgelegde dossiers m.b.t. deelopdrachten, valt op te merken dat het merendeel vastgelegd werd voordat deze techniek ter discussie werd gesteld. De beslissing van de Minister van Begroting dateert van 14.12.2000.

Patrimoniale aanrekening

Het bestempelen van het financieringsmechanisme voor de investeringen in het patrimonium van de NV Zeekanaal als een toelage is betwistbaar. De NV Zeekanaal is immers slechts voor de duur van haar bestaan, eigenaar van de alzo tot stand gebrachte infrastructuur. Na ontbinding van de NV Zeekanaal komt deze infrastructuur volledig in eigendom van het Gewest. De financiering is te bestempelen als een kapitaalsoverdracht, in die zin dat ingevolge art. 10 § 2 dit kapitaal integraal bij het Gewest blijft.
De wijze waarop de aanrekening dient te gebeuren, is beschreven in artikel 76 van het begrotingsdecreet.

Voor de goede orde zal een voorstel worden uitgewerkt om in het begrotingsdecreet onder artikel 13 of 14 een machtiging tot toekenning van facultatieve investeringssubsidies op te nemen.

4.4. Betalingsprocedure

- Bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst werd geopteerd voor een betaling van de werken door het schijfgewijze toekennen van de gelden aan de NV Zeekanaal, op basis van het bedrag van het werk en de uitvoeringstermijn. Daarnaast werd overeengekomen dat deze gelden enkel beschikbaar zijn voor het werk waarvoor deze worden toegekend. De NV Zeekanaal heeft daartoe en ten einde doorzichtigheid te behouden, het Gewest gevraagd om per werk een aparte rekening te openen. Alzo kan nagegaan worden of de betalingen van het Gewest aan de NV Zeekanaal per project aansluiten aan de werkelijke kosten van het werk. Bij het opvragen van de saldi dient een volledige verantwoording afgelegd. Daarenboven kan ook op elk moment ter plaatse bij de NV Zeekanaal gecontroleerd worden.
  In deze gevallen waar door het sterk beperken van het werk, de door het Gewest aan de NV Zeekanaal betaalde gelden te hoog uitvallen, wordt alzo op elk ogenblik duidelijkheid bewaard en kunnen de gelden niet verkeerdelijk aangewend worden. Bij de eindafrekening worden deze dan ook teruggestort.

- De vastleggingen voor een onderhoudspacht over meerdere jaren gebeuren jaar per jaar. Aangezien het voorwerp van het werk en de begunstigde dezelfde zijn, wordt, om reden van het optimaal aanwenden van de toegekende vastleggingmiddelen, de totaliteit van de vastleggingen aangewend voor de betalingen.

  Verder zij er op gewezen dat voor onderhoudswerken vanaf de begroting 2001 de middelen werden overgeheveld naar de NV Zeekanaal als werkingstoelage.

Sinds enige jaren heeft de NV Zeekanaal zich voorgenomen om voor de onderhoudspachten per pachtjaar een afrekening te maken. In een aantal gevallen is dit reeds gebeurd.

- Voor de opmaak van de eindverrekeningen dienen alle gegevens m.b.t. het werk bekend te zijn. De verzameling en de beoordeling hiervan kunnen dan ook aanslepen mede in het licht van de vele uit te voeren opdrachten en het feit dat dit administratief afsluiten van een werk wellicht niet als het meest kritische gezien wordt.
  Voor de meeste zaken is de NV Zeekanaal afhankelijk van het bekomen van de eindverrekening en de gegevens ter afsluiting op te maken door AWZ.
  Wanneer de eindverrekening is bekomen sluit de NV Zeekanaal de aanneming ook financieel af met eventuele terugstorting van de te veel ontvangen betalingsmiddelen.

  Er werden in totaal 12 dossiers afgesloten, en slechts in 2 gevallen lag de kostprijs beneden 90 % van het vastgelegde bedrag.

- De NV Zeekanaal beperkt zich in het vragen van middelen tot de financiering van het bedrag exclusief de tussenkomst van derden. In gevallen waar het bedrag van de tussenkomst van derden slechts à posteriori bekend is, wordt de afrekening gedaan bij de eindafrekening van de investeringsdotaties.

  Het opmaken van eindverrekeningen is slechts mogelijk na het beëindigen van de aanneming en na het beschikken over alle nodige gegevens. Vervolgens dient gewezen op de te volgen procedure en op de vaststelling dat door de werkdruk prioriteiten dienen te worden gesteld waarbij het opmaken van een eindverrekening vaak naar de achtergrond verschoven wordt.

  De vorderingsstaten ontvangen vanwege de aannemer door de NV Zeekanaal kunnen soms niet betaald worden wegens het ontbreken van goedgekeurde verrekeningen.

  Het beschikken over een vastlegging is nodig, gelet op artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

  Voor de financiële aspecten van de werfevolutie beschikt de NV Zeekanaal over geen informatie vanwege AWZ. Dit geldt voor alle door AWZ opgevolgde werven.

  Alvorens tot betaling kan overgegaan worden, dient de NV Zeekanaal te beschikken over de zekerheid dat de in de vorderingsstaat gevorderde prestaties ook effectief geleverd zijn. Dit kan enkel door de technisch bouwheer geleverd worden.

4.5. Europese regelgeving: financiering van kaaimuren

Tot op heden werd geen beroep gedaan op het decreet van 18.12.1992 voor het toekennen van subsidies aan privé bedrijven om een kaaimuur te bouwen. De overheid zelf i.c. de NV Zeekanaal en de Dienst voor de Scheepvaart bouwen de kaaimuur waarvan zij hoe dan ook eigenaar worden. Het betreft derhalve een bouwen van infrastructuren, zij het met een specifieke doelstelling nl. het ontwikkelen van een watergebonden bedrijfszone, zoals andere infrastructuren door de overheid gebouwd worden. Gelet op de specifieke situatie wordt van de private sectoren een inbreng van 20% gevraagd waarvoor een overeenkomst wordt gesloten.

Op 11.12.2001 werd door de EU ingestemd met het voortzetten van het kaaiprogramma.

In afwachting van deze beslissingen, werden diverse dossiers reeds voorbereid ten einde de vertraging in het programma zoveel mogelijk te beperken. De nieuwe kaaiprojecten zullen thans kunnen opgestart worden. De projecten die reeds opgestart zijn, vallen binnen de goedkeuring van de EU.

Bij de start van het kaaiprogramma werd door AWZ in een aantal gevallen toegestaan dat de voorstudie zou gebeuren door de privé-partner. Deze benadering maakt het voorwerp uit van een regularisatie.

4.6. Conclusies

Zoals reeds gesteld bij punt 4.2.1. is in 1999 18 % en in 2000 12 % van de nieuwe opdrachten gegund via onderhandelingsprocedure.

Bovendien is de verwijzing naar het limitatieve karakter van de onderhandelingsprocedure niet relevant, aangezien op deze procedure slechts een beroep gedaan wordt als aan de in artikel 17 de Wet Overheidsopdrachten vervatte toepassingsvoorwaarden voldaan is.

Zoals reeds gesteld bij punt 4.2.2 is de gunning als eindfase van het project van de kanaalomlegging te Hingene, gebeurd op basis van de overeenkomst voor deze werken, gesloten in 1990 na regeringsbeslissing. De achtergrond is te vinden in deze overeenkomst die thans wordt uitgevoerd.

Voor de opmaak van de dossiers is de NV Zeekanaal afhankelijk van de administratie. In 1999 werd het grootste gedeelte van het programma vastgelegd tegen juli. In december werd reeds een deel van de projecten uit 2000 vastgelegd. Daarnaast werden bijzondere inspanningen geleverd om de besliste kaaimuurprojecten te kunnen vastleggen.

Tot slot weze opgemerkt dat AWZ de dossierafhandeling om te komen tot de vastlegging, doet.

Wat betreft het ogenblik van vastlegging wordt verwezen naar de repliek vermeld op punt 4.3.2.

Wat betreft de data van opening der biedingen van de in 1999 vastgelegde nieuwe dossiers, situeren zich ca 22 % van de data in de periode september - december; voor 2000 was dit ca 40 %.

Door de techniek der deelopdrachten worden de vastleggingen beperkt tot het gedeelte van het project waartoe de overheid zich verbonden heeft, zonder het geheel van het project uit het oog te verliezen.

In geval thans bij het vastleggen van deelopdrachten het totnogtoe gevoerde beleid dient gewijzigd, is het aangewezen ter zake klare richtlijnen uit te vaardigen.

De gegevens voor het opvolgen van de aannemingen worden opgemaakt door de administratie. Deze diensten controleren ook de betalingsaanvragen van de NV Zeekanaal die op basis van de gegevens van de administratie worden opgemaakt. In geval de centrale diensten ter zake een supplementaire controle dienen uit te voeren, dient nagegaan in hoeverre dit nog strookt met de huidige organisatie binnen het Ministerie en met de delegatiebeginselen thans gehanteerd.
De gegevens verstrekt m.b.t. de vastleggingen voor de onderhoudspachten zijn deze totnogtoe gangbaar. In geval hier wijzigingen dienen aangebracht is het ook hier gewenst dit via klare richtlijnen door te voeren.

Door de EU werd het kaaimurenproject goedgekeurd. De kaaicommissie onder voorzitterschap van AWZ onderwerpt de diverse projecten aan een grondige evaluatie. De uitvoering van de projecten wordt vervolgens onderworpen aan de geëigende controle.

5. Eindconclusies en aanbevelingen

5.1. Eindconclusies

- De kostprijs is af te leiden uit de begroting van de NV Zeekanaal.

  Aangezien de kostprijs wat betreft de Gewestbegroting, in deze vervat zit, is deze hieruit niet rechtstreeks af te leiden, tenzij de opbouw van de Gewestbegroting zou wijzigen.

- Enerzijds is de bewering "de grote hoeveelheid nieuwe investeringsprojecten van de NV Zeekanaal" niet correct. Het programma van de NV Zeekanaal is in het geheel van het programma van AWZ, erg beperkt. In het geheel van de uitgaven aan werken van AWZ gaan ca 10 % van de middelen naar de NV Zeekanaal. Ook in aantal zijn de projecten ongeveer van deze orde. De rol van het Gewest is hierbij vastgelegd in een overeenkomst uit 1995 die dus organisatorisch reeds verwerkt is binnen de administratie.

  Anderzijds zet de NV Zeekanaal zich in om haar programma's tijdig klaar te hebben. Het gevolg hiervan is dat in een aantal gevallen kredieten die vrij blijven doordat projecten bij andere waterwegbeheerders niet rond geraken, kunnen aangewend worden. De stelling dat de investeringsprojecten van de NV Zeekanaal de planning van de andere waterwegbeheerders doorkruisen, is dan ook niet correct. De realiteit is het omgekeerde.

  De samenhang van het programma wordt bewaakt in het VOW, waarin een voorstel wordt uitgewerkt dat rekening houdt met alle inzake waterwegen geldende prioriteiten.

- Het programma wordt jaarlijks vastgesteld. Het is het houvast van de diensten om hun werkzaamheden te richten. In de loop van het jaar ondergaat dit programma bijstellingen ingegeven door de reële evolutie in de vooruitgang van de realisatie van het programma, de ontmoete problemen bij de voorbereiding van de dossiers en zich inmiddels gemanifesteerde opportuniteiten. Het is aan de Minister om hieromtrent te oordelen en om over de opportuniteit van al dan niet bijstellingen in het programma te oordelen en te beslissen.

- De bepalingen in de begrotingsdecreten bakenen de middelen af die aan de vennootschap kunnen toegekend worden. De financiële verantwoordelijkheid wordt hierdoor niet aangetast.

- Het sturen van de samenwerkingsovereenkomsten dient door beide partijen te gebeuren. De uitvoering en afhandeling van de werken gebeuren grotendeels door de Administratie. De documenten die de NV Zeekanaal voor haar aanvragen aanwendt, vinden grotendeels hun oorsprong in de stukken daartoe overgemaakt en gecontroleerd door de Administratie.

  Het Gewest heeft dan ook alle elementen in handen voor een sluitende controle.

  De controle gebeurt door het Gewest, zowel bij de opmaak van de dossiers, de beslissing, als de betaling. De NV Zeekanaal stelt daarbij de gevraagde gegevens ter beschikking die hun oorsprong vinden bij het Gewest.

- De toewijzing van de werken gebeurt als uitvoering van een in 1990 door de regering gesloten overeenkomst. Deze is thans voltooid.

- De techniek van de deelopdrachten en de bestekspost "voorbehouden som" waren tot recent nog een algemeen gangbare administratieve praktijk die administratief aanvaardbaar is. Het wijzigen van het beleid t.a.v. deze praktijk om opportuniteitsredenen, zou duidelijk dienen vertaald naar alle betrokken actoren.

- Aangezien het Gewest de werken opvolgt als technisch bouwheer, staat niets in de weg opdat het Gewest dezelfde kwaliteitsgaranties zou hanteren als voor zijn andere werken. Het volstaat de lastenboeken in deze zin uit te werken en de werfopvolging alzo te organiseren, hetgeen gebeurt.

5.2. Aanbevelingen

- In het kader van de reorganisatie van het Vlaams Overheidsapparaat, wordt voorgenomen om voor de waterwegen een wijziging door te voeren die een grotere specialisatie en doorzichtigheid nastreeft. De gedachte is om het beheer van de waterwegen te organiseren in twee verzelfstandigde entiteiten, nl. de Dienst voor de Scheepvaart grosso modo bevoegd voor haar huidige gebiedsomschrijving en een fusie van de NV Zeekanaal en het gedeelte binnenvaartwegen van AWZ. Beide instellingen worden volledig verantwoordelijk voor hun gebied voor alle facetten verbonden aan het waterwegbeheer, onderhoud, exploitatie, commercialisatie en investeren. De administratie blijft bevoegd voor de maritieme toegankelijkheid en havens, het concept m.b.t. het integraal waterbeheer, het integraal kustzonebeheer, het nautisch beheer en het waterbeleidsplan Vlaanderen. Alzo krijgt elke organisatie een duidelijke eigen finaliteit en verantwoordelijkheid.

  Ter coördinatie van de activiteiten m.b.t. het waterwegbeheer in deze drie organisaties, wordt het VOW (Vlaams Overlegplatform van de Waterwegbeheerders) versterkt. Hierin wordt het beleid van het geheel van de waterwegen besproken, afgesteld en teruggekoppeld naar het beheer, zodat de realiteitswaarde van het beleid verhoogt en gebeurt de aanpak van de aspecten van het beheer die best gezamenlijk worden georganiseerd.

- De begroting van het Gewest kan worden aangepast ten einde meer transparantie te bekomen.

  De begrotingen van de NV Zeekanaal leveren evenwel het grootste deel van de informatie. De toelichting hierbij kan worden bijgesteld.

- De historische cijfers geven een goed overzicht van de evolutie van een krediet en vormen een toetssteen. Daarnaast zijn uiteraard de taken en opdrachten van de instelling een belangrijk gegeven. In dit geheel is het evenwel noodzakelijk dat een beheersovereenkomst tot stand komt. Dit zal gebeuren ter gelegenheid van de totstandkoming van de nieuwe organisatiestructuur.

- De opname in de jaarlijkse begrotingsdecreten van bepaalde bepalingen laat toe om jaarlijks te oordelen over het artikel dat een zuiver begrotingskarakter heeft. Bij het opzetten van het decretaal kader van de nieuwe organisatiestructuur kan geoordeeld worden of deze bepalingen in de organieke regelgeving van de instelling moeten opgenomen worden.

- Het investeringsprogramma voor de waterwegen is bepaald op grond van de beleidsnota's en vindt zijn oorsprong in de opties van de regeringsverklaring. Het past volledig in het mobiliteitsplan. Het is bij uitstek een programma dat een volgehouden inspanning vergt over vele jaren. Daarnaast is dit programma teruggekoppeld naar de noden op het terrein. Het beantwoordt bijgevolg aan de behoeften zoals zij gekend zijn en rust op een solide basis.

  Het programma zelf wordt jaarlijks opgesteld en kadert in een indicatief meerjarenprogramma. De waterwegbeheerders formuleren in onderling overleg hun voorstel van jaarprogramma.

  Bij het opmaken van de beheersovereenkomsten in de nieuwe organisatiestructuur zullen de investeringsenveloppes voor elke entiteit gekaderd worden binnen deze meerjarenperspectieven.

  Het moet evenwel duidelijk zijn dat bijstellingen steeds mogelijk moeten blijven en dat de regering zich niet kan engageren tot meerjarenverbintenissen aangezien de financiering van de investeringsenveloppes steeds ondergeschikt zijn aan het algemeen beleid van de regering en zeker dit op budgettair vlak.

- Op heden heeft het Gewest alle elementen in handen voor de financiële opvolging en het afdwingen van de kwalitatieve garanties. De aandacht van de diensten van het Gewest werd hierop gevestigd.

  In de nieuwe organisatiestructuur zal dit gegeven verdwijnen doordat het volledige beheer bij één organisatie wordt gelegd.

- De evolutie voor de NV Zeekanaal geeft aan dat voor de nieuwe gunningprocedures de onderhandelingsprocedure is teruggedrongen tot ca 10 % in bedrag. Een verder terugdringen lijkt mij niet vanzelfsprekend.

  Daarnaast weze opgemerkt dat de onderhandelingsprocedure een wettelijke

gunningprocedure is, zodat het hierop beroep doen steeds tot de mogelijkheden behoort. De minister heeft aan de administratie en de VOI's opdracht gegeven om de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaandelijke bekendmaking tot het minimum te beperken.

- De techniek van de deelopdrachten werd vele decennia gehanteerd. Het is goed hieromtrent na te gaan of deze techniek dient bijgesteld. Aangezien deze ook zijn voordelen heeft, is het evenwel aangewezen om hiermede rekening te houden. Een duidelijke afbakening van de deelopdrachten in de lastenboeken is zeker een waardevolle aanbeveling.

- In het kader van de nieuwe organisatie wordt aan het optimaliseren van de afstemming tussen beleidsopvolging en beleidsuitvoering de gepaste aandacht besteed. Door een duidelijke afbakening van de taakomschrijvingen en de opdrachten, komt een doorzichtigere organisatiestructuur tot stand en zal aan deze aanbeveling voldaan kunnen worden.

Bijlage 2: Specifieke onderzoeksbevindingen.

1. Deelcontracten voor de "Omlegging naar de Schelde"

- Het voorwerp van de opdracht is in het goedgekeurde bestek beschreven. De in de meetstaat vermelde hoeveelheden zijn vermoedelijke hoeveelheden. Bij de uitvoering van het project werd echter vastgesteld dat deze hoeveelheden overschreden werden. De realisatie van deze grotere hoeveelheden om het project te kunnen voltooien, dient gezien in het licht van de reglementering op de overheidsopdrachten m.b.t. de aanpassing van de in de opmetingsstaat voorziene hoeveelheden. Voor de caissondam werd een afzonderlijke beslissing genomen.

- Artikel 6 van het bestek 736 bepaalt dat het Bestuur kan beslissen over "de verdere uitvoering of niet uitvoering". Hierdoor wordt het tempo van de uitvoering bepaald alsook de administratieve beslissingsmacht van het Bestuur over het al dan niet uitvoeren van het project. Hierin wordt niet bepaald dat het Bestuur wel het werk kan uitvoeren, maar dan na het doorlopen van een nieuwe gunningsprocedure. In artikel 1 kan dezelfde gedachtegang worden teruggevonden.
  Bijgevolg bestond in hoofde van de NV Zeekanaal wel degelijk het risico op schadevergoeding indien enerzijds de opdracht cfr. 6 werd beëindigd en anderzijds het werk via een nieuwe procedure werd voortgezet.

- De gegevens m.b.t. de prijs waren op het ogenblik van de gunning in 1990 bekend en werden na onderzoek, aanvaard.

- In de basisovereenkomst van 21.12.1990 werd voorzien in het afwerken van de kanaalomlegging te Hingene. Oorspronkelijk was voorzien dat deze werken binnen vijf jaar zouden voltooid zijn. Om voornamelijk budgettaire redenen hebben deze werken beduidend langer geduurd. Het voorwerp van de basisovereenkomst is evenwel ongewijzigd behouden gebleven. Thans kan dit project afgerond worden.

- Deelopdrachten worden beschouwd als zijnde de uitvoering van de gesloten basisovereenkomst. Aldus worden zij niet beschouwd als onderhandse opdrachten. Deelopdrachten werden tot op heden niet systematisch aan AATO voorgelegd. Er zal worden nagegaan of het nodig is de huidige procedures bij te stellen.
  Overigens wordt voor het bepalen van de prijzen uitgegaan van de oorspronkelijke prijzen.

- Het is tevens niet gebruikelijk om voor langlopende contracten een tussentijds prijsonderzoek te doen van de vastgestelde prijzen. Veeleer bestaat de houding om prijzen eenmaal vastgesteld als een uitgangspunt te beschouwen. Er zal worden nagegaan of er betreffende deze houding al dan niet bijstelling vereist is.

- De dienstorders LI 93/115 en LI 98/30 werden niet aan de NV Zeekanaal ter kennis gebracht, noch werd de NV Zeekanaal verzocht deze toe te passen. Verder dient te worden opgemerkt dat de dienstorders slechts na het sluiten van de overeenkomst zijn uitgevaardigd.

- De wijze waarop de besteding voor de posten “voorbehouden som” moeten gebeuren, is in het bestek omschreven. De basisovereenkomst voorziet expliciet voor een aantal onderdelen van het project een “voorbehouden som”. De uitvoering van deze delen van het project gebeurt volgens de vordering van het globale project.

- De deelopdrachten werden gegund in uitvoering van de goedgekeurde basisovereenkomst. Deze basisovereenkomst werd door de Vlaamse regering goedgekeurd. De omschrijving in de beslissing van de Vlaamse regering tot machtiging voor het sluiten van de basisovereenkomst voor een bedrag van 2,2 miljard BEF, houdt in dat de bevoegde minister gemachtigd was tot het ondertekenen van het contract. Vervolgens zijn hierop de regels van toepassing voor de uitvoering van een overheidsopdracht van toepassing, zoals beschreven in de wet van 14.07.1976 en haar uitvoeringsbesluiten.
  Het vermelden van het bedrag is een "klassieke" omschrijving van de regeringsbeslissing waarbij het voorwerp van het contract synoptisch zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven. Het betekent niet dat voor elke overschrijding van het vermelde bedrag het akkoord van de regering vereist is. De desbetreffende deelopdrachten dienden dus niet aan de regering voorgelegd vermits het de uitvoering van een conform de regels gesloten overheidsopdracht betrof en binnen de regels van de delegatiebevoegdheid werd gehandeld.
  Daarenboven is in deze beslissing de termijn van vijf jaar niet hernomen. Uit de nota aan de Regering blijkt daarenboven dat het bedrag de bieding van de aannemer betreft, dat de termijn van de uitvoering bepaald wordt door de budgettaire middelen en dat het de bedoeling is de opdracht volledig uit te voeren. De intentie bestond om het project op vijf jaar te budgetteren. De realiteit heeft uitgewezen dat de budgettaire middelen niet vrijgegeven zijn om dat ook daadwerkelijk zo te doen, zodat onvermijdelijk de termijn uitloopt.

2. Bouwen van een kaaimuur

In onderhavig geval dient gesteld, in afwijking van de andere dossiers, dat de NV Deckx tezelfdertijd concessionaris en aannemer is. Het onderhands gunnen komt er op neer dat de concessionaris zelf zijn kaaimuur bouwt.

Deze gunning is – conform het advies van de Afdeling Overheidsopdrachten dd 28.10.1999 – gegrond op artikel 39 § 2, 1° e) van de wet van 21.12.1993 op de overheidsopdrachten, meer bepaald op de technische specificiteit.
Deze bestaat erin dat de werken die zowel op het openbaar als op het geconcedeerde terrein verliepen, één symbiotisch geheel vormen. Gunning aan een derde-aannemer zou dan leiden tot quasi onoverkomelijke problemen inzake coördinatie en veiligheid, inzonderheid betreffende dit laatste omdat de site voor de werken diende te zijn afgesloten.

In het advies van de AATO d.d. 25.04.2000 werd een gunstige beslissing bekomen.
De prijzen per m. gerealiseerde kaaimuur geven een ander beeld dan een niet verder genuanceerde vergelijking van de eenheidsprijzen:

- ü Deckx (Deckx): (lengte 115 m; belasting 4 ton/m²; prijs 21.448.857 BEF): **186.512 BEF/m**
- ü Cargill (De Brandt): (lengte 60 m; belasting: 4,5 ton/m²; prijs 17.056.753 BEF): **284.279 BEF/m**
- ü Valomac (Soetaert): (lengte 200 m; belasting 2 ton/m²; prijs 23.617.624 BEF): **118.088 BEF/m**

3. Herbouwen van de Waterloobrug te Halle

Als technisch bouwheer staat AWZ in voor de conceptie, voorbereiding en opvolging van de werken, evenals voor de gevolgen die hieruit voortspruiten.

De laattijdige vastlegging voor het betalen van de vorderingstaten is in hoofdzaak te wijten aan het laattijdig overmaken van de nodige stukken (verrekeningen en/of ramingstaten) aan de NV Zeekanaal, als wel door het uitblijven van de vastlegging zelf, (zie in dat verband ook de argumentatie onder punt 4.3.2. *Laattijdige vastleggingen van verrekeningen en herzieningen*) zoals blijkt uit onderstaand overzicht.
Meer in het bijzonder heeft de vertraging betrekking op verrekening 1 en ramingstaat 2. In deze dossiers werden bijkomende gegevens en verantwoording gevraagd door het kabinet van de minister. Mede gelet op de complexiteit van het dossier heeft het bijkomend onderzoek op het niveau van de NV Zeekanaal en AWZ geruime tijd in beslag genomen.

- ♦ *Vorderingsstaat nr. 7 bis t.b.v. 12.418.606,- BEF*
  - Á Ontvangen bij NVZ op 29.04.1999
  - Á Naar AZS op 03.05.1999
  - Á Goedkeuring AZS op 01.07.1999
  - Á Laattijdig betaald op 27.10.2000 wegens het uitblijven van de vastlegging voor de schadeclaim
  - Á Schadeclaim t.b.v. 12.418.605 BEF
  - Á Voorstel ontvangen op 05.05.2000
  - Á Goedgekeurd door RVB op 10.05.2000
  - Á Vastlegging bekomen op 11.08.2000

- ♦ *Vorderingsstaat nr. 20 t.b.v. 2.976.381,- BEF*
  - Á Ontvangen bij NVZ op 13.04.2000
  - Á Verstuurd naar AZS op 20.04.2000
  - Á Ontvangen van AZS op 04.05.2000
  - Á Betaald in 2 delen wegens uitblijven verrekening 1 en ramingstaat 2
  - Á - 1ste deel t.b.v. 738.965 BEF op 14.06.2000
  - Á - 2de deel t.b.v. 2.237.416 BEF op 11.10.2001
  - Á Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Á Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Á Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Á Vastlegging bekomen op 21.09.2001
  - Á Ramingstaat 2 t.b.v. 4.995.000 BEF
  - Á Voorstel ontvangen op 28.02.2000
  - Á Goedgekeurd door RVB op 12.04.2000
  - Á Vastlegging bekomen op 21.09.2001

- *Vorderingsstaat nr. 21 t.b.v. 1.447.952,- BEF*
  - Ontvangen bij NVZ op 15.05.2000
  - Naar AZS op 19.05.2000
  - Goedkeuring AZS op 30.05.2000
  - Deze staat werd op 11.10.2001 betaald daar eerst op 21.09.2001 voor verrekening 1 en ramingstaat 2 de vastlegging werd bekomen.
  - Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001
  - Ramingstaat 2 t.b.v. 4.995.000 BEF
  - Voorstel ontvangen op 28.02.2000
  - Goedgekeurd door RVB op 12.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001

- *Vorderingsstaat nr. 22 t.b.v. 686.092,- BEF*
  - Ontvangen bij NVZ op 19.06.2000
  - Naar AZS op 22.06.2000
  - Goedgekeurd door AZS op 13.07.2000
  - Deze staat werd op 11.10.2001 betaald daar eerst op 21.09.2001 voor verrekening 1 en ramingstaat 2 de vastlegging werd bekomen.
  - Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001

- *Vorderingsstaten nrs. 23 tot 26 NIHILSTATEN*

- *Vorderingsstaat nr. 27 t.b.v. 3.162.686,- BEF*
  - Ontvangen bij NVZ op 20.11.2000
  - Naar AZS op 22.11.2000
  - Goedkeuring AZS op 04.12.2000
  - Deze staat werd op 11.10.2001 betaald daar eerst op 21.09.2001 voor verrekening 1 en ramingstaat 2 de vastlegging werd bekomen.
  - Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001
  - Ramingstaat 2 t.b.v. 4.995.000 BEF
  - Voorstel ontvangen op 28.02.2000
  - Goedgekeurd door RVB op 12.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001

- *Vorderingsstaat nr. 28 t.b.v. 15.583.036,- BEF*
  - Ontvangen bij NVZ op 03.01.2001
  - Naar AZS op 09.01.2001
  - Goedkeuring AZS op 26.01.2001 voor een bedrag van 4.097.985 BEF
  - Betaling van het bedrag van 4.097.985 BEF op 11.10.2001
  - Voor het saldo werd nog geen goedkeuring bekomen van AZS en het werd bijgevolg nog niet betaald.
  - Het bedrag van 4.097.985 BEF werd laattijdig betaald door voor verrekening 1 en raminstaat 2 slechts op 21.09.2001 de vastlegging werd bekomen.
  - Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001
  - Ramingstaat 2 t.b.v. 4.995.000 BEF
  - Voorstel ontvangen op 28.02.2000
  - Goedgekeurd door RVB op 12.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001

- *Vorderingsstaat nr. 29 t.b.v. 4.400.000,- BEF*
  - Ontvangen bij NVZ op 18.01.2001
  - Naar AZS op 23.01.2001
  - Deze staat werd nog niet betaald tot heden daar wij van de Afdeling Zeeschelde geen goedkeuring ontvangen hebben tot heden ondanks herinnering ter zake.
  - Verrekening 1 t.b.v. 5.808.300 BEF
  - Voorstel ontvangen op 22.03.2000
  - Goedgekeurd in delegatie op 14.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001
  - Ramingstaat 2 t.b.v. 4.995.000 BEF
  - Voorstel ontvangen op 28.02.2000
  - Goedgekeurd door RVB op 12.04.2000
  - Vastlegging bekomen op 21.09.2001

4. Dading naar aanleiding van de betwiste gunning van baggerwerken in het tweede kanaalpand

- Vooreerst stelt het Rekenhof dat het een jaar zou geduurd hebben nl. van 4 september 1997 tot 4 september 1998 vooraleer zou beslist zijn om een minnelijke regeling te treffen. Dit strookt niet met de werkelijkheid. Hoewel de Raad van Bestuur aanvankelijk op 8 oktober 1997 besliste om in het vonnis te berusten, werd dit standpunt reeds na de eerste Raad van Bestuur die volgde op de vergadering met het gewest op 9 december 1997 (Raad van Bestuur van 10 december 1997) herzien en werd besloten om een minnelijke regeling na te streven. In afwachting werd hoger beroep aangetekend ten bewarende titel. De vertraging die verder zou zijn opgetreden tussen deze principiële beslissing en het werkelijk totstandkomen van de dading kan niet aan de NV Zeekanaal worden verweten, maar is een gevolg van de te doorlopen procedure, zoals blijkt uit onderstaande chronologie.

- ü Het vonnis van 4 september 1997 is bij schrijven van Mr. Talon dd. 11 september 1997 aan de vennootschap overgemaakt.
- ü Bij brief van 24 september 1997 deelde Mr. Talon mee dat de raadsman van het Vlaamse Gewest hem meegedeeld had in het vonnis te berusten
- ü Besluit Raad van Bestuur d.d. 8 oktober 1997, waarin in overeenstemming met de toen bekende visie van het Vlaamse Gewest de beslissing genomen werd om in het vonnis te berusten en met de tegenpartij betalingsmodaliteiten af te spreken, op voorwaarde dat ook bij de tegenpartij dezelfde wil aanwezig was en de bevoegde minister de nodige middelen ter beschikking stelde.
- ü Brief d.d. 28 oktober 1997 waarin de NV Zeekanaal haar raadsman verzoekt tegenpartij te polsen naar haar intenties.
- ü Bij brief van 12 november 1997 meldde de raadsman van de NV Zeekanaal dat tegenpartij volgens haar raadsman naar alle waarschijnlijkheid zou berusten.
- ü Bij gerechtsdeurwaarderexploot van 27 november is het Vlaamse Gewest tot betekening van het vonnis overgegaan. Aldus begon de beroepstermijn te lopen.
- ü Bij schrijven van 28 november 1997 heeft de Afdeling Overheidsopdrachten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, in strijd met de eerder door haar raadsman uitgedrukte wil tot berusten, de motieven van de betekening toegelicht. De betekening strekte ertoe de betrokken partijen ertoe aan te zetten beroep aan te tekenen.
- ü Overeenkomstig het besluit van de raad van bestuur d.d. 8 oktober 1997 gaf de NV Zeekanaal haar raadsman bij brief van 28 oktober 1997 de opdracht beroep aan te tekenen tegen het vonnis van 4 september 1997 voor zover het betrekking heeft op de haven van Brussel.
- ü Bij schrijven van 28 november 1997 werd aan de inspecteur generaal van Financiën voorgesteld een provisionele vastlegging te nemen op artikel 73.21 van het VIF ten bate van de NV Zeekanaal voor de kost verbonden aan de baggerwerken ter verdieping van het tweede en derde pand in het raam van de moderniseringswerken aan het Zeekanaal Brussel-Rupel.
- ü Een gelijksoortig schrijven werd op 9 december 1997 aan de Afdeling Beleid havens, Waterwegen en Zeewezen overgemaakt.
- ü Op 9 december 1997 vond een vergadering plaats tussen de NV Zeekanaal en het Vlaamse gewest, de Afdeling Overheidsopdrachten. Bij deze werd geconcludeerd tot het aantekenen van een volledig hoger beroep ten bewarende titel, waarbij tijdens het hoger beroep een dading met tegenpartij zou moeten onderhandeld worden.
  Het was hierbij de essentiële doelstelling van het gewest om te vermijden dat het vonnis ooit zou kunnen fungeren als precedent. De dading had dan ook als oogmerk te vermijden dat het zou komen tot een gerechtelijke uitspraak met gezag van gewijsde.
- ü Op 10 december 1997 werd door de raad van bestuur dan ook beslist tot het instellen van een conservatoir beroep en het aanknopen van onderhandelingen met CEI om tot een vergelijk te komen.
- ü Overeenkomstig dit besluit werd de raadsman bij schrijven van 12 december 1997 de nodige instructies gegeven.
- ü Uiteindelijk zou ook CEI hoger beroep instellen.

- ü Bij brief van 5 januari 1998 meldde de raadsman van de NV Zeekanaal dat ook CEI ten bewarende titel beroep had ingesteld en verzocht de raadsman de NV Zeekanaal instructies tot het voeren van onderhandelingen en tot het doen van de nodige voorstellen.
- ü Hierop werd door de NV Zeekanaal bij schrijven van 9 januari 1998 bevestigend geantwoord.
- ü Bij brief van 27 januari 1998 werd door het afdelingshoofd van de Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen gemeld dat geen gevolg kon worden gegeven aan het verzoek van de NV Zeekanaal geformuleerd in haar schrijven van 9 december 1997, om reden dat het verzoek zou strijden met de door de NV Zeekanaal en de Afdeling Overheidsopdrachten op de vergadering van 9 december 1997 gemaakte afspraken.
- ü De brief van 9 december 1997 en de vergadering van dezelfde datum hadden elkaar inderdaad gekruist. Niettemin bleef het verzoek van de NV Zeekanaal om de schadevergoeding vast te leggen, geldig. Zulks werd dan ook aan de Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen gemeld op 10 januari 1998.
- ü Uit een brief van 24 maart 1998 van de raadsman aan de NV Zeekanaal blijkt dat de onderhandelingen om tot een dading te komen toen reeds tussen raadslieden aan de gang waren.
- ü Bij brieven van 9 april, en 4 juni 1998 verzocht de Afdeling Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen aan de NV de stand van zaken met betrekking tot de dading mee te delen.
- ü Hierop werd door de NV Zeekanaal bij brieven van 28 april 1998 en van 7 juli 1998 gereageerd dat het vooraleer verdere inhoudelijke onderhandelingen gevoerd zouden kunnen worden, vereist zou zijn te weten of de minister een eventuele minnelijke regeling wel zou aanvaarden.
- ü Bij schrijven van 29 juli 1998 door de afdeling Beleid, Havens, Waterwegen en Zeewezen aan de minister, met als bijlage adviezen van de afdeling Overheidsopdrachten en de Inspectie van Financiën, is de brief van 9 december 1997 uiteindelijk ter goedkeuring aan de bevoegde minister voorgelegd.
- ü Bij brief van 4 september 1998 (ontvangen op 9 september) werd het principiële akkoord van de bevoegde minister tot het voeren van onderhandelingen om tot een dading te kunnen komen gegeven. Verder nam de minister de verbintenis op zich de verschuldigde schadevergoeding ten laste te nemen van de begroting van het Vlaamse Gewest om de NV Zeekanaal toe te laten het bedrag te kantonneren.
- ü Hierop werd door de NV Zeekanaal bij brief van 17 september 1998 de Administratie Waterwegen en Zeewezen verzocht het nodige te doen om het bedrag van 69.367.874 BEF. te kantonneren.
- ü Bij schrijven van 20 november 1998 verzocht de NV Zeekanaal haar raadsman een vergadering te beleggen met tegenpartij om tot een dading te komen.
- ü De vergadering vond uiteindelijk plaats op 25 januari 1999.
- ü Op de Raad van bestuur van 10 maart 1999 werden de krachtlijnen van het voorstel tot dading goedgekeurd.
- ü Bij brief van 17 maart 1999 werd het voorstel waartoe de raad van bestuur besloten had aan de raadsman overgemaakt met het verzoek om dit aan de raadsman van tegenpartij over te maken.
- ü Op haar beurt deed CEI een voorstel tot dading dat bij schrijven van 2 april 1999 aan de NV Zeekanaal werd overgemaakt. Het door de NV Zeekanaal opgemaakte voorstel bleek integraal in het ontwerp van overeenkomst opgenomen te zijn.

- ü Na nog een aantal kleine wijzigingen te hebben aangebracht, werd de dading door de raad van bestuur van 14 april 1999 goedgekeurd.
- ü Bij schrijven van 22 april 1999 verzocht de NV Zeekanaal haar raadsman twee exemplaren van de dading en de bijhorende overeenkomst ter ondertekening aan CEI voor te leggen.
- ü Bij aangetekend schrijven van 5 mei 1999 werden de door CEI ondertekende exemplaren van de dading en de bijhorende overeenkomst aan de NV Zeekanaal overgemaakt.
- ü De Inspectie van financiën verleende op 10 mei 1999 haar visum, zoals gevraagd bij schrijven van 7 mei 1999.
- ü Vervolgens werd bij schrijven van 12 mei 1999 aan de bevoegde minister gevraagd zijn goedkeuring te hechten aan de definitieve vastlegging van de uitgave.

Het niet-tijdig kantonneren van de verschuldigde bedragen, kan tevens niet – zoals blijkt uit bovenstaande chronologie - aan de NV Zeekanaal, noch aan de AWZ worden verweten. De som kon immers slechts worden gekantonneerd vanaf het ogenblik dat ze beschikbaar was. Dit was echter niet het geval, aangezien de som niet was vastgelegd. Pas toen de vastlegging er was, konden de nodige stappen worden ondernomen om tot de kantonnering over te gaan, hetgeen ook gebeurd is. Tegen de tijd dat het vastleggingsdossier rond was, was het bedrag gefixeerd op 70 miljoen BEF.

- Wat de inhoud van de dading betreft, beweert het Rekenhof dat de toegeving van de kant van CEI bijna uitsluitend uit een afstand van geding zou bestaan. Aldus minimaliseert het Rekenhof de toegevingen van CEI ten onrechte. De voornaamste toegeving van CEI mag dan uit de afstand van geding bestaan, dit neemt niet weg dat dit een belangrijke toegeving is. De NV Zeekanaal was immers evenals haar raadsman van oordeel dat het vonnis van 4 september 1997, voor wat het door CEI gevorderde betreft, gunstig was voor de NV Zeekanaal. De NV Zeekanaal werd immers slechts tot het betalen van een som van 28.295.884 BEF, exclusief interesten, veroordeeld, terwijl CEI circa een half miljard vorderde. Dit blijkt uit het verslag van de vergadering dd. 9 december 1997, waarin uitdrukkelijk wordt gewezen op het onzeker karakter van het hoger beroep en de voorkeur wordt uitgesproken om tot een dading te komen.

  Verder heeft CEI ook een andere verbintenis op zich genomen, met name het voorwaardelijk engagement om de helft van het afgesproken bedrag, zijnde 35 miljoen BEF. in voorkomend geval te gebruiken voor de verwerving van een door de NV Zeekanaal aan te wijzen industrieterrein. Het betrokken bedrag is geplaatst op een geblokkeerde rekening op naam van CEI en zal, voor zover het niet binnen 3 jaar aangewend wordt, aan CEI toekomen. CEI is echter gehouden om het betrokken industrieterrein te verwerven op voorwaarde dat:
  - Á de prijs lager of gelijk is aan de door het aankoopcomité vastgestelde prijs;
  - Á het decreet op de bodemsanering de aankoop toelaat;
  - Á voldoende geldmiddelen beschikbaar zijn op de geblokkeerde rekening
  - Á er een toekomstige exploitant voorhanden is.

Daarenboven is in de overeenkomst, die onlosmakelijk met de dading verbonden is, opgenomen dat het een watergebonden gebruik van het terrein betreft, hetgeen de oprichting van een laad en losinstallatie inhoudt. Er wordt tevens voorzien in een afstand "om niet" van het kaaimuurterrein aan de NV Zeekanaal, in de mogelijkheid dat het terrein in erfpacht wordt gegeven aan de NV Zeekanaal en in een recht van voorkoop op het volledige terrein in hoofde van de NV Zeekanaal.

Het is dan ook niet correct te stellen dat de enige toegeving van CEI bestaat in een afstand van geding. Met de dading heeft men immers aldus in de mogelijkheid, zij het dat de realisatie van deze mogelijkheid voor de NV Zeekanaal niet evident is, voorzien dat de helft van het bedrag van de verschuldigde schadevergoeding wordt aangewend om de ontwikkeling van het kanaal, door middel van de creatie van watergebonden industrieterreinen, te bevorderen.

- Het Hof voert aan dat noch de Afdeling Overheidsopdrachten van het departement Algemene Zaken en Financiën (AOO), noch GECOLIN geraadpleegd zijn.

  Wat betreft de AOO is het zo dat deze afdeling zich op de vergadering van 9 december 1997 erover beklaagde dat zij niet werd geraadpleegd, hoewel het gewest de last van het vonnis zou moeten dragen.
  Uit de teneur van het verslag van deze vergadering blijkt dat de vraag om geraadpleegd te worden, duidelijk sloeg op het verleden. Bovendien werd op de vergadering beslist welke de definitieve stappen waren welke moesten ondernomen worden, nl. het aantekenen van hoger beroep ten conservatoiren titel en het nastreven van een dading.
  Het raadplegen van deze gespecialiseerde afdeling drong zich voor het afwerken van het dossier niet meer op.

  Wat GECOLIN betreft, stelt het Hof vast dat deze geschillencommissie niet geraadpleegd is, terwijl deze commissie bevoegd is. Er dient echter te worden opgemerkt dat in het Besluit houdende oprichting van deze geschillencommissie geenszins sprake is van een verplichting tot raadpleging van deze commissie, doch van een mogelijkheid om er een beroep op te doen. Indien men het dossier ook nog eens aan GECOLIN had moeten voorleggen, had de afwikkeling van het dossier bovendien nog langer aangesleept.

  Tenslotte dient te worden opgemerkt dat de hogere overheden werden geraadpleegd, zodoende dat in casu geenszins aan de NV Zeekanaal kan verweten worden "cavalier seul" te hebben gespeeld

- Het Rekenhof beweert dat in weerwil van de Omzendbrief 534-64 van 6 augustus 1986 van de toenmalige federale minister van openbare werken in de dading geen renteloze betalingstermijn is bedongen. Abstractie makend van de vraag of de omzendbrief in casu wel van toepassing is en van het feit dat de omzendbrief nooit aan de NV is meegedeeld, dient in casu te worden vastgesteld dat geen rente werd betaald, alhoewel de betaling laattijdig werd uitgevoerd.

- Het Rekenhof stelt dat er geen kosten-batenanalyse zou gemaakt zijn, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de aanwending van een deel van de schadevergoeding voor watergebonden grondontwikkeling daadwerkelijk een voordeel zou vormen. De voordelen mogen dan niet uitdrukkelijk berekend zijn, doch is het maatschappelijk voordeel evident is, nl. een modal shift van wegvervoer naar vervoer over water

Daarenboven is er de verwerving "om niet" van de voor de kaaimuur benodigde grond. Tenslotte dient ook gewezen te worden op het onbetwistbare gegeven dat het sluiten van een dading de aanzienlijke kosten van het geding, meer in het bijzonder de erelonen van de raadslieden, personeelskost, een halt toeroept, alsook de kans op een financieel veel zwaardere veroordeling vermijdt. Dit alleen reeds verantwoordt het sluiten van het geding.

- Wat de toepassing van artikel 39, §2, 1° e) van de wet van 24 december 1993 inzake overheidsopdrachten betreft, stelt het Hof dat in casu ten onrechte een beroep op deze bepaling zou worden gedaan. Het was het de toenmalige visie van de NV Zeekanaal dat dit artikel wel kon toegepast worden. De eigenaar van deze grond op het ogenblik van de uitvoering van de werken, CEI, is immers een bouwonderneming die ter zake over de nodige ervaring beschikt. Er anders over denken zou er immers toe kunnen leiden dat een concurrerende onderneming werken zou uitvoeren op het terrein van CEI. De toepassing van dit artikel gaat bovendien gepaard met een toetsing aan de interpretatie die geldt op het ogenblik dat er toepassing van wordt gemaakt. Er zal tevens een prijzencontrole geschieden. Indien zou blijken dat het beroep op de betrokken bepaling niet mogelijk is, zal hiermede moeten rekening gehouden worden.

5. Slipslepen en peilen

- De onderhoudsbaggerwerken voor de oude sluis te Wintam werden via overeenkomst ten laste genomen van de onderhoudskredieten van AWZ. Deze overeenkomst is behouden gebleven. Het feit dat de toegang tot het Zeekanaal gewijzigd werd van plaats, doet geen afbreuk aan het beginsel en aan de ratio legis van de gesloten overeenkomst. Deze handelt immers over de toegangsgeul tot het Zeekanaal. Bijgevolg is de aanrekening lastens de onderhoudskredieten, waarop trouwens jarenlang de aanrekening is gebeurd, verantwoord.

- De overheidsopdracht voor het uitvoeren van sleep- en meerdiensten werd gelanceerd vanuit de noodzaak om vanaf het operationeel worden van de nieuwe zeesluis te Wintam, te beschikken over sleepboten die zeeschepen van op de Zeeschelde (op stroom) in de toegangsgeul van de nieuwe zeesluis – Scheldekant – kunnen begeleiden tot aan hun afmeerplaats op het Zeekanaal en omgekeerd.
  Gelet op het toenmalige en het te verwachten aantal te slepen zeeschepen, was het van meet af aan duidelijk dat de inzet van sleepboten slechts aan een in vergelijking met concurrerende vervoersmodi haalbare prijs kon geschieden, indien de sleepboten voor de tijd die niet besteed werd aan slepen, konden worden ingezet van andere door sleepboten uit te voeren diensten.
  In het bestek werd het uitdrukkelijk aan de inschrijvers gelaten om hun creativiteit aan te wenden om aanvullende voorstellen te doen, die verband houden met meer- en sleepdiensten. Dienstverlening - ook slibslepen - behoorde dus reeds initieel tot de mogelijkheden die het bestek bood, zoals ijsbreken, het verrichten van peilingen, e.d.
  Zoals hoger gesteld hadden deze aanvullende voorstellen tot doel de sleepboten zo veel als mogelijk te kunnen inzetten ten einde de totale kost voor de operatie - het slepen - zo beperkt mogelijk te houden. Een sleepdienst operationeel houden, houdt immers in dat de sleepboten 24 uur op 24 uur stand-by moeten zijn, terwijl deze boten bij een goed gebruik (slechts) 30 % van de tijd actief zijn. Het spreekt dan ook vanzelf dat een economische oplossing er naar streeft om alternatieve inzetmogelijkheden te hebben. Elke zinvolle inzet waarbij een sleepboot te pas komt, dient dus beschouwd als een aanvullende opdracht. De

opdracht tot het verrichten van slibslepen beantwoordt onmiskenbaar aan deze doelstelling. Zij is een aanvullende opdracht voor onderhoud waarbij sleepboten, die voor het slepen worden ingezet, kunnen aangewend worden. Het type sleepboot (voldoende krachtig om zeeschepen te kunnen slepen) en de opname in de overeenkomst dat de ploeg moet kunnen worden gedemonteerd, zijn hiervan het bewijs.
Het feit dat de sleepboten thans meer uren worden ingezet voor slibslepen dan voor het eigenlijke slepen, doet geen afbreuk aan het bovenstaande. De aanvullende opdracht heeft tot doel om het slepen zo economisch mogelijk te maken. De prioriteit van het slepen is trouwens uitdrukkelijk in de basisovereenkomst opgenomen (zie art. 1 van de basisovereenkomst). Naarmate meer moet gesleept worden, zal de op te vullen "onnuttige" tijd verminderen.
De onderhandelingen hebben slechts geleid tot het uitputten van de mogelijkheden op het vlak van aanvullende verrichtingen, die door het bestek voorzien waren. De gelijkheid van de inschrijvers is bijgevolg niet geschonden. Er is wel degelijk overeenstemming tussen het voorwerp van het bestek en de overeenkomst.
De opname van de meerdiensten in het bestek was een poging om de rendabiliteit van het slepen te verhogen. Uit de biedingen bleek evenwel dat dit niet het geval was en dat andere voorstellen dit doel konden bereiken. Vermits de meerdiensten van ondergeschikt belang waren, konden deze dan ook uit de definitieve overeenkomst worden gelaten.

- Vooreerst zij er op gewezen dat door AATO adviezen werden geleverd. De beslissing ter zake blijft bij de instantie die dient goed te keuren.

  De NV Zeekanaal heeft in dit dossier, alhoewel zij niet is verplicht, het advies ingewonnen van AATO. Dit advies hield geen rekening met het feit dat de eerste opdracht van de in te zetten sleepboot het slepen van zeeschepen is, nl. de grootste maten die de zeesluis te Wintam kunnen aandoen en dat gezocht werd naar middelen om de niet productieve uren toch nog nuttig te kunnen aanwenden. Hierdoor is het type sleepboot dat bij het slibslepen ingezet wordt, niet het meest optimale en is een hogere prijs aanvaardbaar en logisch.

- Het contract dat gesloten werd, is een overeenkomst tussen de NV Zeekanaal en de aannemer. De vastlegging die genomen werd, is een vastlegging met de NV Zeekanaal als begunstigde op basis van de overeenkomst tussen de NV Zeekanaal en het Gewest.

  Dit krediet wordt jaarlijks toegekend. Het Gewest neemt ter zake elk jaar een beslissing. Bijgevolg gebeurt de vastlegging conform de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

  Daarnaast zij er op gewezen dat door de verwachte evolutie van de zeevaart, de inzetmogelijkheid van de sleepboot voor slibslepen niet vaststaat en zal verminderen.

  Bijgevolg is een provisionele jaarlijkse vastlegging voor het desbetreffende contract gewenst.

6. De Lijnboot

- In het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen, meer bepaald artikel 12, werd de VVM exclusief bevoegd gemaakt voor het geregeld personenvervoer over het water. De libellering van dit artikel, met name de toevoeging aan artikel 3 van het oprichtingsdecreet van de VVM "hetzij vervoer te water", laat er niet de minste twijfel over bestaan dat de VVM voordien niet de exclusiviteit voor deze bevoegdheid bezat. Dit anders interpreteren houdt in dat de toevoeging aan het decreet in feite overbodig zou zijn, quod non.
  De aanpassing van de opdrachten van de VVM is van kracht geworden in de loop van 2001. Als gevolg hieraan zal de NV Zeekanaal dan ook haar dossier overdragen aan de VVM. Dit alles heeft niet belet dat het dossier totnogtoe in nauw overleg met de VVM werd behandeld.

  Gelet op het decreet van 4 mei 1994 betreffende de naamloze vennootschap Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, meer bepaald artikel 5 §1, 1° waarbij het beheer en de exploitatie van het Zeekanaal Brussel – Schelde aan de NV Zeekanaal wordt toevertrouwd, was deze de logische overheid om dit project op te starten. Het initiatief dat de vennootschap nam, is dan ook verenigbaar met artikel 11 van het protocol van 24 juli 1997 tussen de NV Zeekanaal, de VVM en de betrokken kanaalgemeenten.

- De haalbaarheidsstudie die een eerste indruk moest geven m.b.t. het project, was erg beperkt en liet diverse onzekerheden bestaan.

  In plaats van deze studie voort te zetten op theoretische basis, werd besloten om de haalbaarheid verder te onderzoeken middels een proef op te zetten gedurende een periode van zes maanden. Alzo kon in realiteit de werkbaarheid van een pendeldienst voor personenvervoer op het Zeekanaal Brussel - Schelde onderzocht worden, alsook de respons binnen de markt van het personenvervoer. Deze piste zal tot betrouwbaardere resultaten leiden dan welke theoretische studie ook. Daarnaast zij er op gewezen dat personenvervoer over een kanaal in Vlaanderen een primeur is, zodat geen vergelijkingsbasis voorhanden is.

  De onzekerheden in de haalbaarheidsstudie zullen weggewerkt worden middels het uitvoeren van de proef gedurende zes maanden waarna kan geëvalueerd worden. In geval de proef tot positieve resultaten leidt, zal kunnen beslist worden aangaande de verdere uitvoering.
  Ten einde de proef voor te bereiden werd in de week van 7 januari 2002 een test georganiseerd onder operationele omstandigheden. De nodige evaluaties moeten nog gebeuren.

- De gunningprocedure voor het proefproject dat werd opgestart via de concessie van openbare dienst, loopt nog. Het dossier blijkt immers zowel nautisch-technisch als administratief uitermate complex. Gelet op de ervaringen uit het verleden en het feit dat geen vergelijkingsbasis aanwezig is, wensen noch de NV Zeekanaal, noch de VMM ter zake over één nacht ijs te gaan. De organisatie en het gunnen van de proef, vergt dan ook een aanzienlijke voorbereidingstijd. In geval deze voorbereiding positief kan afgerond worden, kan het proefproject voor zes maanden van start gaan.

7. Overeenkomsten inzake afvaltransport

- De opvolging van de overeenkomst gebeurt in het VOW, waar de Dienst voor de Scheepvaart betrokken partij is. In geval de noodzaak bestaat, kan de overeenkomst worden uitgebreid tot de Dienst voor de Scheepvaart. Bij het afsluiten van de overeenkomst was dit niet het geval.

- De vennootschap is bevoegd voor het watergebonden grondbeheer. Eén van de aspecten van deze opdracht is het meewerken aan een betere mobiliteit door op diverse plaatsen binnen het ambtsgebied van de vennootschap de mogelijkheid van overslagpunten te ontwikkelen. Eén van de prioriteiten binnen dit geheel is de opdracht gegeven aan de vennootschap om de stromen van het huishoudelijk afval, waarvan nu niets via de waterweg gaat, naar de waterweg te oriënteren. De uitvoering van de overeenkomst valt dus wel degelijk binnen de opdracht van de NV Zeekanaal en niet van AWZ.

- Wat betreft de aanwending van een provisionele vastlegging, wordt verwezen naar punt 4.3.2.

  Voor de besteding van de middelen dienen de overeenkomsten ter goedkeuring voorgelegd aan het VOW waarin AWZ vertegenwoordigd is. De controle kan dan ook op een correcte wijze uitgeoefend worden.

8. Aankoop kraan voor uitbouw containerterminal

- Gelet op deze samenwerkingsovereenkomst is het mogelijk dat de ondertekenende partijen hiervan kunnen afwijken. In onderhavig geval werden bijzondere argumenten aangevoerd ter motivatie, nl. het bevorderen van de mobiliteit door het creëren van extra faciliteiten voor transport via de binnenvaart in een door congestie geteisterd gebied.

  De financiering van de NV Zeekanaal voor haar investeringen is los te zien van de overeenkomst tussen de NV Zeekanaal en de exploitant waarmee het heftuig verhuurd wordt.

- De inkomsten voortvloeiend uit de verhuur kunnen ofwel aangewend worden voor het herinvesteren in andere projecten of ter terugdringing van het tekort van de NV Zeekanaal. Op deze wijze komt ook onrechtstreeks dit het Gewest ten goede.

  Voorts weze opgemerkt dat hoe dan ook in geval toch zou uitgegaan worden van de gedachte van steun (quod non), deze de 50 % niet bereikt.

  In deze zaak is dus geen sprake van een ongeoorloofde financiering.

- Wat betreft het gebruik van de provisionele vastlegging wordt verwezen naar punt 4.3.2. en naar het verzekeren van het engagement voortvloeiend uit het sluiten van de overeenkomst met de exploitant.

  Het project handelt over een investering kaderend in het beter aansluiten van de zeehavens op hun achterland. Een shuttledienst is enkel mogelijk voor zover aan beide zijden ook de faciliteiten aanwezig zijn om overslag te doen. In deze zin is een aanrekening op artikel

51.22 van het programma van het VIF, gelet op de specificiteit, wel gepast. Dit neemt niet weg dat dit project in het algemeen kader van het bevorderen van de binnenvaart zijn plaats heeft.

9. Onteigening Forges de Clabecq

- In de laatste gewestplanwijziging Halle-Vilvoorde is het terrein expliciet als "W" (watergebonden industrie) ingekleurd. De afspraak was dat NV Zeekanaal gemachtigd was dit terrein te onteigenen om aldus het "W"-voorschrift te kunnen realiseren. De voorwaarde was dat een ambtshalve sanering zou plaatsvinden. Dit geschiedde bij besluit van de Vlaamse regering van 8 juni 1999.

  Het was op dat ogenblik nog niet nodig en niet mogelijk een raming te maken van de saneringsprijs, noch een kosten-batenanalyse. Vermits het bedrijf in faling was en gelet op de bestemming van het terrein, was een snel optreden van de overheid noodzakelijk en opportuun. Het terug in gebruik nemen van vervuilde grond was en is een prioriteit van het beleid. Bovendien bieden de terreinen mogelijkheden om watergebonden industrie te ontwikkelen en wordt ook optimale invulling gegeven aan de schaarste van bedrijventerreinen.

  Daarenboven was een oordeelkundige benadering van het probleem bodemsanering op deze plaats enkel mogelijk door de bepalende inbreng van de overheid op het vlak van de ruimtelijke ordening. Het ligt voor de hand dat de voordelen van deze inbreng ook de overheid dienen ten goede te komen.

  Ten behoeve van de onteigening werd door OVAM een raming van de saneringskost opgemaakt. De ontwikkeling van het terrein maakt het voorwerp uit van verdere studie die thans lopende is, met name een haalbaarheidsstudie in het kader van het Strategisch Project Brownfieldontwikkeling.

- De opbrengsten van de ontwikkeling van het terrein komen automatisch het Gewest ten goede ofwel via de mogelijkheid tot herinvestering, ofwel via het aanwenden van de middelen ter terugdringing van het tekort dat gedragen wordt door de Gewestbegroting.

  Daarbij weze opgemerkt dat de gronden zullen aangewend worden voor het stockeren van specie die bij werken in het Zeekanaal vrij komt. Wellicht is het mogelijk deze operatie te kaderen binnen het saneringsproject dat voor het terrein zal opgezet moeten worden.

  Aldus onderscheidt het terrein zich van andere watergebonden gronden, die uitsluitend aangewend worden voor het ontwikkelen van projecten en niet voor de modernisering en/of het onderhouden van de infrastructuur van de waterweg.