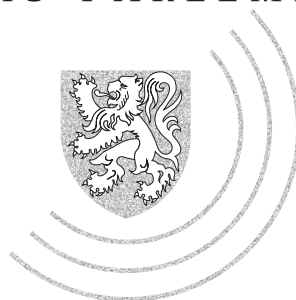


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

22 juni 2005

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de aanleg van het Deurganckdok

R E K E N H O F

Aanleg van het Deurganckdok

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juni 2005



REKENHOF

Aanleg van het Deurganckdok

Verslag aan het Vlaams Parlement

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 14 juni 2005.

INHOUDSTAFEL

Bestuurlijke boodschap	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	8
2 Project Deurganckdok	9
2.1 Verantwoording	9
2.2 Projectverloop	10
2.2.1 Voorbereiding, beslissing en start	10
2.2.2 Gewestplanwijzigingen en vergunningen	10
2.2.3 Natuurcompensaties	11
2.2.4 Herbestemming baggerspecie	12
2.2.5 Schadeclaims wegens stillegging	14
2.2.6 Projectversnelling	14
2.2.7 Schematisch overzicht van het projectverloop	14
2.3 Geactualiseerde kostenraming	15
2.4 Financiering	17
2.5 Subsidiëring van haveninvesteringsprojecten	19
2.6 Conclusies	20
3 Voorbereidingsfase	21
3.1 Inzicht in de werken	21
3.2 Kosten-batenanalyse	22
3.3 Risicoanalyse	23
3.4 Projectorganisatie	24
3.5 Strategisch plan	24
3.6 Conclusies	25
4 Uitvoeringsfase	27
4.1 Aanbesteding van de werken	27
4.1.1 Kaaimuurwerken	27
4.1.2 Baggerwerken	27
4.1.3 Scheidingsdijk Doeldok	29
4.1.4 Wegenwerken	31
4.2 Projectbeheer	31
4.2.1 Projectsturing	31
4.2.2 Kennisbeheer	32
4.2.3 Budgetbeheer	32
4.2.4 Werftoezicht	33
4.2.5 Projectevaluatie	34
4.2.6 Leereffecten	34
4.3 Specifieke problemen bij de uitvoering	35
4.3.1 Fasering van de werken	35
4.3.2 Fluctuaties in de grondbalans	36
4.3.3 Meting van de natuurcompensaties	36
4.3.4 Aanleg van de ringweg	37
4.3.5 Verplaatsing van de nutsleidingen	37

4.4	Beheer van de schadeclaims	38
4.4.1	Toegekende schadevergoedingen	38
4.4.2	Schadeclaim bij eerste schorsing	39
4.4.3	Schadeclaims bij tweede schorsing	40
4.4.4	Administratieve opvolging schadedossiers	43
4.5	Informatievoorziening	44
4.6	Conclusies	45
5	Algemene conclusie.....	47
6	Aanbevelingen	48
7	Antwoord van de minister	50
Bijlage 1: Onteigeningen en Sociaal Begeleidingsplan Doel		51
Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse Minister van Openbare Werken ..		54

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft het project Deurganckdok onderzocht met de bedoeling de projectkostprijs en de knelpunten bij de voorbereiding en uitvoering van dit infrastructuurproject in kaart te brengen en aanbevelingen te formuleren voor toekomstige infrastructuurprojecten.

Volgens de normen en inzichten van de jaren negentig was het project Deurganckdok goed voorbereid, maar de evolutie op het vlak van milieu-reglementering, ruimtelijke ordening en financiering heeft de uitvoering sterk beïnvloed. De Vlaamse regering heeft voorts een aantal projectwijzigingen doorgevoerd, zonder de consequenties te analyseren. Een uitzonderlijke ingreep van de decreetgever was nodig om de werken na stillegging voort te zetten en de schade te beperken.

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse regering aan zo spoedig mogelijk het globaal risicobeheerssysteem voor grote infrastructuurprojecten uit te werken dat het decreet van 8 november 2002 heeft vooropgesteld. De administratie en de Vlaamse regering moeten ook de leereffecten uit het Deurganckdokproject maximaal aanwenden bij toekomstige projecten.

Samenvatting

In 2004 heeft het Rekenhof een onderzoek uitgevoerd naar de aanleg van het Deurganckdok, een getijdendok op de Linkerscheldeoever, waarmee de Vlaamse regering wilde inspelen op de groei van de containertrafiek. Het Rekenhof onderzocht de projectvoorbereiding en de projectuitvoering tot medio 2004.

De Vlaamse regering heeft in 1998 beslist het containergetijdendok in de Waaslandhaven samen met het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen te zullen financieren. Het projectverloop werd gekenmerkt door onder meer het stilliggen van de werken gedurende ruim een jaar (van maart 2001 tot april 2002) wegens schorsing door de Raad van State van gewestplanwijzigingen, waardoor de rechtsgrond voor de stedenbouwkundige vergunningen verviel. Die stillegging gaf aanleiding tot schadeclaims van de aannemers.

De kostprijs van het project werd medio 2004 geraamd op ongeveer 600 miljoen EUR, 39% boven de oorspronkelijke raming. Een belangrijk deel van de kostenstijging vloeit voort uit de algemene prijzenevoluitie. Bovendien hebben een aantal wijzigingen, waarover de Vlaamse regering tijdens de uitvoeringsfase heeft beslist, een invloed gehad op de globale kostprijs van het project.

Het project werd voorbereid met onder meer een uitgebreide administratieve startnota en een kosten-batenanalyse in opdracht van de stad Antwerpen. Naar de inzichten van de jaren negentig was dit een degelijke voorbereiding. De kosten-batenanalyse steunde echter op zeer gunstige randvoorwaarden. Een globaal systeem van risicoanalyse en risicobeheer waren indertijd niet voorhanden. Een omkaderend strategisch plan voor de Vlaamse zeehavens bestond niet.

Het Gewest gunde de kaaimuurwerken en wegwerkzaamheden na de ruimste mededinging. Het wees de uitvoering van de bagger- en aanverwante werken daarentegen onderhands toe, op grond van een voorwerpcontract uit 1972. Voor deze werken is overigens nog altijd niet in de mogelijkheid van een daadwerkelijke prijzencontrole en nacalculatie voorzien.

Tot de schorsing van de werken aan het Deurganckdok verliep de communicatie over de verlening van stedenbouwkundige en andere vergunningen tussen de verschillende betrokken administraties van het departement ongestructureerd. De overheid heeft haar expertise in de betrokken reglementeringen niet optimaal uitgespeeld. Een overkoepelende projectsturing ontbrak. De decreetgever heeft met het Validatiedecreet de realisatie van het project op een zeer uitzonderlijke wijze toch mogelijk gemaakt. De administratie heeft nadien ad hoc een aantal overlegstructuren gecreëerd, alsook een overkoepelende projectorganisatie in de vorm van een stuurgroep. Die hebben de communicatie aanzienlijk verbeterd.

De organisatie van het budgetbeheer was beperkt. De projectuitgaven spreiden zich over verschillende begrotingen en de administratie heeft pas gaandeweg, op aandringen van de Inspectie van Financiën, een intern overzicht van de budgettaire spreiding gemaakt.

Sinds de overdracht van het werftoezicht van de kaaimuurwerken aan het Havenbedrijf heeft het Vlaams Gewest geen aangepaste controle-procedures ingesteld om de rechtmatige en doelmatige aanwending van de subsidies te controleren, niettegenstaande de vroegere subsidiepercentages gehandhaafd bleven en het Gewest dus de belangrijkste projectfinancier bleef.

De Vlaamse regering wijzigde na de vertraagde start en de stillegging van de werken de timing van de uitvoering van de verschillende projectfasen. Dit leidde tot een suboptimale fasering van de werken, met dreigende tijdelijke capaciteitstekorten en -overschotten in het Deurganckdok.

Bovendien beïnvloedden enkele nieuwe beslissingen van de Vlaamse regering de beschikbaarheid van de bergingszones voor baggerspecie ongunstig, met een verstoorde grondbalans tot gevolg. De corrigerende maatregelen, waaronder de bouw van een dijk in het Doeldok, waren technisch onvoldoende voorbereid en hebben aanleiding gegeven tot belangrijke meeruitgaven.

Oorspronkelijk voorzag het Gewest voor de bouw van het Deurganckdok in zeer weinig natuurcompensaties. Na vragen van de Europese Commissie en een uitspraak van de Raad van State is de interpretatie van de Europese milieurichtlijnen uitgebreid en heeft het Vlaams Gewest een uitgebreid natuurcompensatieplan opgedragen. Dat plan is echter, mede bij gebrek aan expertise, nog niet afgewerkt en het is vooralsnog onduidelijk of de huidige compensaties zullen volstaan.

Enkele specifieke problemen deden zich voor met de slecht voorbereide aanleg van de ringweg en met de verplaatsing van nutsleidingen. Van het tweede probleem kon het Gewest middels het sluiten van een protocol de financiële gevolgen inperken.

De administratie heeft het merendeel van de ingediende schadeclaims wegens de stillegging van de werken, op een relatief korte termijn afgehandeld, waardoor zij belangrijke bedragen aan verwijlinteressen en jarenlange rechtsgedingen vermeed. Zij stelde voor de controle van de gevorderde bedragen een bedrijfsrevisor aan, die evenwel zijn controle bij het afsluiten van het onderzoek nog niet had afgerond. Inmiddels zijn al enkele fasen van het project voorlopig opgeleverd, zodat eventuele correcties van de schadevergoedingsbedragen onzekerder zijn geworden. De administratie stuurt op dit vlak aan op compromissen met de aannemers.

De Vlaamse regering heeft het Vlaams Parlement niet de informatie bezorgd die voor een dergelijk groot en complex investeringsproject passend zou zijn geweest. Het parlement heeft bijvoorbeeld nooit een volledig beeld van de projectkosten gehad.

Het Rekenhof oordeelt dat een degelijke risicoanalyse en een risicobeheerssysteem naar de huidige inzichten, het project mogelijk hadden kunnen vrijwaren van een aantal meerkosten of hadden kunnen leiden tot een betere beheersing van dit complex project. Het beveelt de Vlaamse regering en administratie dan ook aan de leerervaringen uit het project maximaal te gebruiken voor toekomstige infrastructuurprojecten en onverwijld het globaal risicobeheerssysteem uit te bouwen dat het Vlaams Parlement heeft gevraagd bij decreet van 8 november 2002.

In zijn antwoord stelde de Vlaamse Minister van Openbare Werken dat de projectwijzigingen niet in rekening konden worden gebracht bij de opmaak van de kosten-batenanalyse. Hij stelde dat de administratie een aantal aspecten van de financiering niet heeft onderschat en het bedrag van de schadeclaims intussen heeft kunnen verminderen.

1 Inleiding

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de aanleg van het Deurganckdok. Het doel van het onderzoek was meervoudig. In de eerste plaats wilde het Rekenhof het Vlaams Parlement een totaalbeeld geven van de kosten en risico's van het project. Bij de bespreking van het Validatiedecreet⁽¹⁾ waren immers geen concrete financiële gegevens over de rechtstreekse kosten beschikbaar. In tweede instantie wilde het Rekenhof de knelpunten bij de voorbereiding en de uitvoering van het project analyseren en daaruit aanbevelingen maken voor toekomstige grote infrastructuurprojecten.

Het onderzoek, dat bij de minister werd aangekondigd op 7 oktober 2003, vond plaats van november 2003 tot mei 2004. Het Rekenhof hield rekening met de bestaande reglementering en een algemeen normenkader voor projectmanagement. Het heeft zijn bevindingen op 29 september 2004 aan de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur overgelegd. Rekening houdend met diens antwoord van 7 december 2004, heeft het Rekenhof op 15 maart 2005 zijn auditverslag met conclusies en aanbevelingen aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken bezorgd. De minister heeft op 19 mei 2005 gereageerd. Zijn antwoord is als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Het project Deurganckdok is voorbereid volgens de normen en inzichten van de jaren negentig. Tijdens de uitvoeringsfase zijn die normen en inzichten sterk geëvolueerd. Het Rekenhof heeft bij de formulering van aanbevelingen ook rekening gehouden met de nieuwe normen en inzichten. Dat maakte het mogelijk aanbevelingen te formuleren die bruikbaar zijn voor toekomstige grote infrastructuurprojecten en die de effectiviteit van de leereffecten uit het onderhavige project helpen te verhogen.

¹ Decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden.

2 Project Deurganckdok

2.1 Verantwoording

Als gevolg van de groei van de containertrafiek werden in de loop der jaren achter de sluizen op de rechteroever van de Schelde diverse aanlegkades ontworpen. Later werd gezocht naar aanlegplaatsen vóór de sluizen. Maar dat volstond niet om het groeiritme van de containertrafiek te volgen. Omdat de rechteroever haar uitbreidingslimiet al bereikt had, werd gezocht naar alternatieven op de linkeroever. In 1998 heeft de Vlaamse regering beslist er het Deurganckdok te bouwen. Het Deurganckdok is een getijdendok, rechtstreeks (zonder sluis) van op de Schelde toegankelijk voor de containerschepen.

Het project Deurganckdok omvat de bouw van kaaimuren, baggerwerken en de aanleg van ontsluitende weginfrastructuur, zowel rond het nieuwe dok als voor een rechtstreekse aansluiting op de R2 tussen de Beveren- en de Liefkenshoektunnel. Ook heeft het ontwerp voorzien in de mogelijkheid van een tweede sluis voor de Waaslandhaven. Die bevindt zich tussen het einde van het Deurganckdok en het Waaslandkanaal.

De aanleg van de ongeveer 5000 m kaaimuren werd opgesplitst in drie fasen, die telkens de bouw omvatten van ongeveer een derde van de totale kaaimuurlengte⁽²⁾:

- fase 1: 1660 m kaaimuur aan de westkant van het dok,
- fase 2: 1370 m kaaimuur aan de oostkant van het dok,
- fase 3: 2160 m kaaimuur, deels aan de westkant en deels aan de oostkant van het dok.

Baggerschepen dienden ongeveer 30 miljoen m³ grond weg te nemen. In 1998 was het de bedoeling met die grondspecie een groot aantal industrieterreinen in te richten.

De beslissing tot uitbreiding van de Waaslandhaven impliceerde dat de toekomst van het dorp Doel op lange termijn niet gewaarborgd kon blijven. De Vlaamse regering beloofde daarom gelijktijdig een sociaal begeleidingsplan voor de Doelenaars uit te werken. De overheid nam zich voor de bewoners met concrete initiatieven bij te staan, opdat zij Doel op een financieel en sociaal verantwoorde wijze zouden kunnen verlaten⁽³⁾.

² Bij de uitvoering is die indeling anders ingevuld.

³ Zie bijlage 1 bij dit rapport

2.2 Projectverloop

2.2.1 Voorbereiding, beslissing en start

Het project is midden de jaren negentig voorbereid door de Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. De Vlaamse regering heeft op 20 januari 1998 beslist over de aanleg van het containerdok, de onteigeningen, de opmaak van een strategisch plan en de opmaak van een sociaal begeleidingsplan voor Doel. Later, op 24 juli 1998, heeft de Vlaamse regering het Sociaal Begeleidingsplan Doel goedgekeurd, dat de onteigening van de dorpskern en diverse begeleidingsmaatregelen vastlegt, evenals een kostenverdeling.

Aanvankelijk zouden de werken aan het dok starten in 1998, maar de eigenlijke bouw van de kaaimuren kon pas in oktober 1999 van start gaan. De Vlaamse regering pareerde de vertraging met de beslissing de fasen 1 en 2 gelijktijdig te laten uitvoeren.

2.2.2 Gewestplanwijzigingen en vergunningen

Het project ligt op het kaartblad Lillo 7/6 van het gewestplan, Sint-Niklaas–Lokeren, waarvoor een aantal aanvullende stedenbouwkundige voorschriften golden⁴). Het ingekleurde havenuitbreidingsgebied kon zonder planwijziging worden omgezet in industriegebied, maar voor de verdere realisatie van de noordelijke dokterminals en aanhorigheden was wel een gewestplanwijziging nodig. Zij impliceert immers de omzetting van een gedeelte van het landbouwgebied in industriegebied. Pogingen tot herziening stuitten tot tweemaal toe op een schorsing. Ondanks de betrokkenheid van de verschillende beleidsniveaus, ondervond de uitvoering van de werken dan ook zware hinder van de talrijke juridische procedures. De meeste daarvan vonden volgens de administratie hun oorsprong in de maatschappelijke discussie over de noodzaak van de verdere ontwikkeling van de Waaslandhaven en het al dan niet voortbestaan van de woonkern van Doel.

De schorsingen van de gewestplanwijzigingen brachten telkens weer de rechtsgrond voor de stedenbouwkundige vergunningen in het gedrang. Intussen was de bouw van het containerdok echter al begonnen. Om de schade te beperken en wegens het gevaar voor nieuwe schorsingen, heeft een werkgroep van experts een voorontwerp van *nooddecreet* uitgewerkt, dat het mogelijk maakte voor het projectgebied toch stedenbouwkundige vergunningen te verlenen, die konden afwijken van het bestaande gewestplan. Dit werd het decreet van 14 december 2001 *voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden (Validatiedecreet)*⁵). Het decreet voorzag in

⁴ Overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 november 1978.

⁵ Dit impliceerde echter dat het gewestplan van 1978 weer van kracht werd voor de delen die niet onder het Validatiedecreet vielen. Concreet (1)

bekrachtiging door het Vlaams Parlement van de stedenbouwkundige vergunningen. Zodra er een voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) voor het betrokken gebied was, zouden de vergunningen daarop steunen, waardoor de uitzonderingssituatie van het Validatiedecreet zou eindigen.

Om een oplossing te vinden voor de terreinen rond het Deurganckdok waarvoor het Validatiedecreet geen stedenbouwkundige vergunningen mogelijk maakte, werd een tussentijds *RUP Waaslandhaven fase 1 en omgeving* opgemaakt. Dat RUP loopt vooruit op de afbakening van het zeehavengebied in het strategisch plan. De Vlaamse regering heeft het op 12 november 2004 voorlopig vastgesteld. Dat heeft eveneens een einde gemaakt aan de uitzonderingssituatie van het Validatiedecreet.

2.2.3 Natuurcompensaties

Inmiddels eiste de Europese Commissie natuurcompensaties. Ter bevordering van een beter beheer van het natuurlijk erfgoed voert de Europese Unie immers steeds meer een beleid tot bescherming en behoud van de natuur. De vogelrichtlijn⁽⁶⁾ en de habitatrichtlijn⁽⁷⁾ beogen de instandhouding van de natuurlijke leefmilieus en de wilde flora en fauna door aanduiding, bescherming en beheer van speciale beschermingszones.

Bij de start van het project achtte de administratie slechts beperkte natuurcompensaties nodig. Op 18 januari 2001 oordeelde de Europese Commissie dan ook dat in het eerste milieueffectenrapport (MER) voor de bouw van het Deurganckdok een passende beoordeling ontbrak van de effecten van dit dok, in samenhang met de effecten van vroegere projecten op de linkeroever. Op 7 maart 2001 voegde de Raad van State daaraan toe dat het project onvoldoende compensatiegebied inhield in het licht van de vogel- en habitatbepalingen van de EU.

Het Havenbedrijf heeft daarop een nieuw, geactualiseerd MER doen opmaken. Die hield een doorgedreven compensatieplan in voor het verlies aan fauna en flora en, specifiek, het verlies en de verstoring van vogelhabitats in het gebied.

Die natuurcompenserende gebieden werden ook in het Validatiedecreet opgenomen.

stond het dorp Doel op het gewestplan weer als woongebied ingekleurd en (2) konden stedenbouwkundige vergunningen voor een deel van de terminaluitbouw aan de westelijke kaaimuur niet meer afgeleverd worden. Zo kon een gedeelte van de terreinen rond het Deurganckdok niet optimaal worden gebruikt. De werkzaamheden aan het dok zelf konden op grond van het Validatiedecreet wel doorgaan.

⁶ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

Op 20 februari 2002 heeft het Vlaams Parlement een *resolutie betreffende de toepassing van de Richtlijn 79/409/EEG en 92/43/EEG ter compensatie van grote infrastructuurwerken in de Westerschelde en Zeeschelde* goedgekeurd. Daarin heeft het de Vlaamse regering een aantal aanvullende maatregelen gevraagd, voornamelijk natuurcompenserende maatregelen in het kader van het project Deurganckdok.

De Vlaamse regering heeft op 18 maart 2002 een *protocol ter uitvoering van het compensatieplan van grote infrastructuurwerken in de Westerschelde en de Zeeschelde* afgesloten met de Vlaamse Landmaatschappij, het Havenbedrijf en de Maatschappij voor het Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied. Dit protocol beoogt de effectieve uitvoering van de compensatiemaatregelen waarin artikel 2, 5°, van het Validatiedecreet heeft voorzien, en van de compensatiemaatregelen voor het historisch passief. Het heeft daartoe een taakverdeling en een kostenverdeling tussen de verschillende partijen vastgelegd. Deel 2 van dat protocol regelt de monitoring, de oprichting van een beheerscommissie en de uitvaardiging van een opvangregeling.

Het is voor de Europese Commissie en het Vlaams Parlement van essentieel belang aan te tonen dat de fauna- en flora-elementen waarvoor de Linkerscheldeoevergebieden aangemeld zijn, niet achteruitgaan en dat de maatregelen van het Vlaams Gewest het gewenste positieve effect hebben. Dat vereist wetenschappelijke monitoring, die jaarlijks de toestand beschrijft van de bestaande gebieden en de gebieden die in het kader van het flankerend beleid gericht en adequaat beheerd worden. Ook zijn suggesties voor bijsturing nodig als zou blijken dat maatregelen op bepaalde plaatsen niet de gewenste effecten hebben.

Met het oog op de effectieve uitvoering van de compensatiemaatregelen in het Linkerscheldeoevergebied werd op 16 september 2002 een beheerscommissie opgericht. Zij moet de uitvoering van de natuurcompensatiemaatregelen begeleiden, de resultaten opvolgen en evalueren op grond van de monitoring en met inachtnaam van de instandhoudingsmaatregelen en -doelstellingen in functie van de Europese regelgeving. Zij moet jaarlijks rapporteren aan de Vlaamse regering over de monitoring en realisatie van de natuurcompensaties en verslag uitbrengen van haar activiteiten.

2.2.4 Herbestemming baggerspecie

Bij de aanleg van het Deurganckdok komt een belangrijke hoeveelheid grondspecie vrij. Zij komt van de uitbagging van de toegang tot het dok, met name de verdieping van de Schelde tussen het dok en de Europaterminal ter hoogte van de Drempel van Frederik, en van het dok zelf. Met een gedeelte van die specie werden de al gedeeltelijk opgespoten haventerreinen rond het dok (de toekomstige containerterminals) tot op een gemiddelde hoogte van +10 m gebracht. Voor berging van het resterende gedeelte bestonden de volgende opties:

- niet bouwrijpe terreinen in het Linkerscheldeoevergebied aanvullen,

- het Doeldok dempen⁽⁸⁾,
- polders aan de rand van het Linkerscheldeoevergebied ophogen voor de vorming van nieuwe industrieterreinen, met name MIDA 1 en MIDA 2.

In 1998 had de Vlaamse regering ingestemd met de gefaseerde inname van de gronden voor MIDA 1 en MIDA 2, wat een duidelijke keuze voor de derde optie inhield. In een latere fase kwam de Vlaamse regering op die keuze terug en besliste zij een gedeelte van het Doeldok⁽⁹⁾ te dempen, waardoor maar een beperkt deel van de MIDA-terreinen moest worden opgehoogd.

Het noordelijk gedeelte van het Doeldok in de Waaslandhaven kreeg bij de gewestplanwijziging van 8 september 2000 de bestemming van zeehavengebied type 2. Na de schorsing van de gewestplanwijziging door de Raad van State, namen het Validatiedecreet en het dossier voor de stedenbouwkundige vergunning voor het Deurganckdok de optie over een gedeelte van het Doeldok te dempen met de uitgravingspecie afkomstig van de aanlegbaggerwerken in het Deurganckdok.

Die wending was vooral het gevolg van beleidsoverwegingen van de Vlaamse regering, die op dat ogenblik prevaleerden boven uitvoeringstechnische overwegingen. Het was in die periode al duidelijk dat een opvulling van het Doeldok maar kon na de bouw van een scheidingsconstructie tussen het op te vullen en het te behouden dokgedeelte.

De nota aan de Vlaamse regering van 13 december 2002 raamde de kosten voor de bouw van de scheidingsdijk op 20,9 miljoen EUR (inclusief BTW).

⁸ De nota aan de Vlaamse regering van 20 januari 1998 reikte de volgende argumenten aan tegen die optie: (1) het Doeldok wordt niet gebruikt omdat de omliggende terreinen niet werden opgespoten (waar elders in de Waaslandhaven terreinen wel al bouwrijp werden gemaakt, volgde een vrij spoedige inname ervan door industriële vestigingen), (2) het dok biedt de enige resterende, mogelijke locatie om grote industriële vestigingen aan diep water in de Waaslandhaven aan te trekken en (3) het dok is een wezenlijk onderdeel van het containerdokproject (de zuidelijke oever kan worden uitgerust met een kaaimuur voor feederings van het containergetijdendok door de binnenvaart, Short Sea Shipping, enz.).

⁹ Het Doeldok werd geconstrueerd in de periode 1975-1991. Het was initieel bestemd als een dok waarlangs zich bedrijven zouden kunnen vestigen behorende tot de petrochemische sector. Na de aanleg van het Doeldok bleek de expansie van de petrochemische bedrijvigheid in de haven van Antwerpen zich echter niet voort te zetten. Die evolutie heeft vooral nadelige gevolgen gehad voor de verwachte inname van de terreinen langs de oostelijke oever van het Doeldok. Langs de west- en noordzijde van het Doeldok konden zich overigens geen bedrijven vestigen volgens de bepalingen van het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren in 1978. Het Doeldok, waarvan de geactualiseerde kostprijs kan worden geraamd op ongeveer 100 miljoen EUR, is *de facto* nooit gebruikt.

2.2.5 *Schadeclaims wegens stillegging*

De stillegging van de werken, die dus ruim een jaar duurde, gaf aanleiding tot schadeclaims van de aannemers. De directe schade bedroeg blijkens de toegekende schadevergoedingen aan de aannemerscombinaties in juni 2004 ongeveer 33,5 miljoen EUR.

2.2.6 *Projectversnelling*

De Vlaamse regering meende op de verwachte verdere groei van het containerverkeer te moeten inspelen en besliste op 13 december 2002 tot een versnelde uitvoering van fase 3 van de kaaimuurwerken. In mei 2003 startten de baggerwerken.

2.2.7 *Schematisch overzicht van het projectverloop*

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het tijdsverloop bij de aanleg van het Deurganckdok, van de startnota tot eind 2004:

1995	
21-09	startnota Deurganckdok
1996	
14-02	aanduiding van de habitatrichtlijngebieden
23-10	kosten-batenanalyse Deurganckdok
1997	
31-01	conformverklaring MER
27-05	advies Vlaamse Havencommissie
1998	
20-01	principebeslissing Vlaamse regering tot aanleg dok
28-04	aanstelling sociaal bemiddelaar voor Doel
23-06	voorlopige vaststelling eerste gewestplanwijziging
24-07	goedkeuring Sociaal Begeleidingsplan Doel
05-11	bouwaanvraag Deurganckdok
1999	
02-03	Havendecreet ⁽¹⁰⁾
08-03	kennisgeving project aan Europese Commissie
29-04	basisprincipes strategisch plan LSO-gebied
01-07	beslissing gelijktijdige uitvoering fasen 1 en 2
01-07	financieringsovereenkomst met havenbedrijf fasen 1 en 2
24-08	eerste bouwvergunning
01-09	definitieve vaststelling eerste gewestplanwijziging
01-09	voorlopige vaststelling tweede gewestplanwijziging
04-10	start bouwwerken kaaimuren

¹⁰ Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens en aanpassing van artikel 8 van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen.

2000	
17-04	leefbaarheidstudie Doel
31-05	schorsing door Raad van State van eerste gewestplanwijziging
31-05	schorsing eerste bouwvergunning
13-06	tweede bouwvergunning Deurganckdok
08-09	definitieve vaststelling tweede gewestplanwijziging
2001	
18-01	ingebrekestelling door Europese Commissie
07-03	schorsing door Raad van State van tweede bouwvergunning
09-03	stillegging van de kaaimuurwerken
17-05	antwoord Vlaamse regering op ingebrekestelling Europese Commissie
24-07	overeenkomsten ter vergoeding kosten stilstand materieel
05-10	conformverklaring geactualiseerde MER
14-12	Validatiedecreet
14-12	ontwerpovereenkomsten vergoeding rendementsverlies
2002	
18-03	eerste reeks bouwvergunningen via Validatiedecreet
29-03	eerste bekrachtigingsdecreet
12-04	heropstart kaaimuurwerken
13-12	beslissing versnelde uitvoering fase 3 kaaimuurwerken
30-07	schorsing door Raad van State van tweede gewestplanwijziging
2003	
05-05	start eigenlijke baggerwerken
09-05	tweede reeks bouwvergunningen via Validatiedecreet
27-06	tweede bekrachtigingsdecreet
2004	
09-01	derde reeks bouwvergunningen via Validatiedecreet
13-02	derde bekrachtigingsdecreet
02-04	vierde reeks bouwvergunningen via Validatiedecreet
07-05	vierde bekrachtigingsdecreet
12-11	voorlopige vaststelling tussentijds RUP
12-11	vijfde reeks bouwvergunningen via Validatiedecreet
08-12	vijfde bekrachtigingsdecreet

2.3 Geactualiseerde kostenraming

Volgens de inzichten van medio 2004 zullen de totale kosten van het volledige project oplopen tot bijna 600 miljoen EUR. Die kostprijs houdt rekening met de aangegane verbintenissen tot juni 2004 en met de ramingen voor de nog uit te voeren werken. Hij omvat de kosten die het Vlaams Gewest en de andere overheden dragen. Het aandeel van het Vlaams Gewest bedraagt daarin ongeveer 77%. De investeringen van de NMBS en van de concessionarissen van de containerterminals zijn er niet in meegerekend.

Het project zal uiteindelijk ongeveer 39% duurder uitvallen dan oorspronkelijk geraamd, ten gevolge van de algemene prijzevolutie en doordat de realisatie van het Deurganckdok op een aantal punten afwijkt

van de initiële raming. Diverse afwijkingen zijn het gevolg van nieuwe beslissingen tijdens de uitvoeringfase van het project. De onderstaande tabel vergelijkt de ramingen uit 1998 (prijsspeil 1994)¹¹ met de totale kostprijs bij uitvoering. De laatste kolom geeft aan welke verplichtingen de betrokken overheden tot medio 2004 al zijn aangegaan.

EUR	Ramingen 1998 (prijsspeil 1994)	Totale kostprijs bij uitvoering	Reeds aangegane verplichtingen
Vorbereidende studies	1.561.729,19	2.327.526,62	2.227.526,62
Bijkomende studies	-	1.518.036,69	1.518.036,69
Kaaimuren (incl. schade-claims)	197.893.399,84	276.184.794,67	204.910.630,01
Baggerwerken	137.880.051,76	174.238.364,38	115.887.321,70
Andere aanlegwerken	12.394.676,24	20.606.229,84	16.391.511,07
Wegwerkzaamheden	14.997.558,25	34.637.085,95	24.835.125,53
Onteigeningen MIDA	14.687.691,34	14.849.252,65	12.849.202,65
Sociaal Begeleidingsplan Doel	51.357.622,97	45.855.415,28	40.319.317,02
Natuurcompensaties	-	24.099.379,54	18.519.098,45
Totaal	430.772.729,59	594.316.085,62	437.457.769,74

Een belangrijk deel van de kostenstijging is het gevolg van inflatie. De impact hiervan werd bij de oorspronkelijke ramingen niet ingecalculeerd. Het exacte aandeel van de prijsevolutie in de kostenstijging is echter niet zonder meer af te zonderen.

De onderstaande paragrafen lichten de diverse verschillen tussen de ramingen en de bij het onderzoek gekende kostprijs toe. Vele verschillen zijn het gevolg van wijzigingen in het project die de Vlaamse regering heeft bevolen.

- Na de initiële opstart en de schorsing van de werken zijn nog tal van bijkomende, onvoorziene studies uitgevoerd, waaronder de nieuwe leefbaarheidstudie voor Doel, een nieuw MER, stabiliteits- en landschapsstudies.
- De voorziene binnenvaartkaai (-8,7 miljoen EUR) in het dok is vervangen door een duurdere diepwaterkaai. De totale kaaimuurlengte van het getijdendok bleef gelijk. De kostprijs van de kaaimuurwerken (exclusief stilleggingskosten) ligt 31% of +58,8 miljoen EUR boven de kostprijsraming van 1998. De geplande kaai voor feederschepen in het Doeldok kreeg bovendien geen uitvoering (-37,2 miljoen EUR).
- De dam in het Doeldok stond uiteraard niet in de ramingen. De geactualiseerde (geraamde) kostprijs ervan bedroeg medio 2004 34,4 miljoen EUR, 64,5% meer dan in de oorspronkelijke raming.

¹¹ Ramingen volgens de principebeslissing van 20 januari 1998, gecorrigeerd met niet-recupereerbare BTW en aangevuld met de kostprijsraming van het Sociaal Begeleidingsplan Doel.

- De eigenlijke baggervolumes en de kostprijs ervan lijken bij uitvoering nauw aan te sluiten bij de ramingen van 1998.
- De groep andere aanlegwerken omvat de overige infrastructuurwerken rond het dok, waarvan enkel de leefbaarheidsbuffer rond Doel en de verplaatsing van hoogspanningslijnen waren voorzien. De aanleg van spoorzaten en bijkomende kosten voor ophoging van de terminalterreinen stonden niet in de oorspronkelijke ramingen.
- De omvang en de kostprijs van de wegwerkzaamheden werden ernstig onderschat. In vergelijking met de oorspronkelijke plannen zijn er veel bijkomende wegwerkzaamheden voor de ontsluiting van het Deurganckdok in voorbereiding. De enkele ringweg rond het Deurganckdok en de weg De Blikken zijn al aangelegd. De vernieuwing van de aansluiting naar de R2 is in uitvoering.
- De onteigeningen van de MIDA-terreinen blijken nauw aan te sluiten bij de ramingen. Door de demping van het Doeldok is echter veel minder oppervlakte onteigend dan voorzien, weliswaar tegen een hogere kostprijs dan geraamd.
- De eigenlijke onteigeningen van Doel centrum en omgeving sluiten nauw aan bij de ramingen. Het onderdeel van de sociaal bemiddelaar en de beheersvergoeding van de Intercommunale Land van Waas werden onderschat. De financiering van de supplementaire projecten en de cofinanciering van de woningbouw en de uitrusting van kavels werden dan weer ernstig overschat, waardoor de totale vermoedelijke kostprijs voor dit onderdeel iets lager zal liggen dan geraamd.
- De natuurcompensaties werden bij de aanvang van het project niet afzonderlijk geraamd, omdat volgens de toenmalige inzichten maar in minimale natuurherstelwerken diende te worden voorzien. Achteraf is daarvoor toch 24 miljoen EUR uitgetrokken (4% van de totale actuele kostprijs van het project).

2.4 Financiering

Het Vlaams Gewest draagt de investeringskosten voor het project niet alleen. Ook het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen betaalt er een gedeelte van en door de specifieke kenmerken van de Waaslandhaven, speelt ook de Maatschappij voor het Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied een rol⁽¹²⁾. Met deze partijen heeft het Vlaams Gewest voor de verschillende projectonderdelen financieringsovereenkomsten gesloten⁽¹³⁾:

¹² Ter uitvoering van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie van de haven van Antwerpen, aangepast door het Havendecreet van 2 maart 1999.

¹³ Zij sluiten aan bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993 inzake het subsidiëringsbeleid voor haveninvesteringen.

- Voor een reeks studiekosten is een specifieke kostenverdeling afgesproken. Daarbuiten heeft elk van de betrokken partijen voor eigen rekening een aantal studies uitgevoerd.
- Voor de kaaimuurwerken heeft het Vlaams Gewest in toepassing van de subsidieregeling voor haveninvesteringen (zie verder punt 2.5) met het Havenbedrijf financieringsovereenkomsten gesloten voor enerzijds de fasen 1 en 2 van de werken en anderzijds fase 3. Het Vlaams Gewest subsidieert die werken voor 60%. De schadevergoedingen wegens het stilliggen van de werken worden volgens dezelfde verhouding gefinancierd.
- Het Vlaams Gewest financiert de baggerwerken volledig. De financieringsovereenkomsten met het Havenbedrijf bevestigden dat.
- De financiering van de wegwerkzaamheden hangt af van het type weg (gewestweg of lokale weg). Het Gewest en het Havenbedrijf dragen beide bij in de haveninterne ontsluitingswegen in de maritieme of industriële zone, naargelang de ligging van deze wegen in het havengebied en op grond van de beslissing van de Vlaamse regering van 15 december 2000. Er is alleen een protocol voor de kostenverdeling van de wegwerkzaamheden die onder één aanname zijn gegroepeerd.
- De Maatschappij voor het Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied voert de onteigeningen uit. Het Vlaams Gewest prefinanciert de onteigeningskosten op grond van een samenwerkingsovereenkomst met die maatschappij. De onteigeningsproblematiek is ter informatie samengevat in bijlage 1 bij dit rapport.
- Voor de sociale en bijkomende maatregelen uit het Sociaal Begeleidingsplan Doel hebben de betrokken partijen afspraken gemaakt.
- Ook voor de kostenverdeling van de natuurcompensaties is er een protocol.

Het Rekenhof heeft geen informatie over de investeringskosten die ten laste van de private concessionarissen vallen.

De onderstaande tabel overziet de kostenverdeling.

Omschrijving	Totaal	Vlaams Gewest	% VG	Andere overheden	% A
Voorstudies	2.327.526,62	1.928.185,37	83%	399.341,25	17%
Bijkomende studies	1.518.036,69	637.191,36	42%	880.845,33	58%
Kaaimuren	247.972.313,10	147.956.670,13	60%	100.015.641,97	40%
Schadevergoedingen	28.212.482,57	16.587.495,95	60%	11.624.986,62	40%
Baggerwerken	174.238.364,38	174.238.364,38	100%	-	0%
Andere werken	20.606.229,84	17.493.185,78	85%	3.113.044,06	15%
Wegen	34.637.085,95	24.263.852,04	70%	10.373.233,91	30%
Onteigeningen MIDA	14.849.252,65	14.849.252,65	100%	-	0%
Sociaal Begeleidingsplan	45.855.415,28	41.740.480,28	91%	4.114.935,00	9%
Natuurcompensaties	24.099.379,54	15.374.650,14	64%	8.724.729,40	36%
Totaal	594.316.085,62	455.069.328,08	77%	139.246.757,54	23%

2.5 Subsidiëring van haveninvesteringsprojecten

Het Vlaams Gewest kon uitrustingsinfrastructuur, waaronder kaaimuren, en aanlegbaggerwerken volgens een besluit van de Vlaamse regering van 10 november 1993 respectievelijk voor 60% en 100% subsidiëren. Op 2 maart 1999 keurde de decreetgever echter het nieuwe Havendecreet goed. De Vlaamse Havencommissie wees erop dat de financieringsbasis daardoor onzeker was geworden en een aanpassing van de bestaande subsidieregeling noodzakelijk maakte.

De Vlaamse regering heeft uiteindelijk op 13 juli 2001 een nieuwe subsidieregeling voor de financiering van haveninvesteringsprojecten bepaald. Zij legt de subsidie voor uitrustingsinfrastructuur vast op 30% tot eind 2003 en 20% vanaf 1 januari 2004. Het Vlaams Gewest mocht aanlegbaggerwerken voortaan maar voor 50% financieren.

Het besluit van 13 juli 2001 bevat echter een overgangsregeling voor een aantal lopende, grote projecten, waaronder dat van het Deurganckdok, waarvoor het in nominatieve bedragen voorzag. De Vlaamse Minister voor Openbare Werken kan met het akkoord van de Vlaamse Minister voor Begroting, binnen de budgettaire mogelijkheden bij gemotiveerde beslissing afwijkingen toestaan op de maximumbedragen en de fasering in de overgangsregeling. De overgangsregeling liep echter in elk geval af op 31 december 2004. Na die datum konden dus geen bijkomende engagementen meer worden aangegaan onder de oude regeling. De Inspectie van Financiën heeft op dat risico gewezen.

Het onderstaande schema overziet de financiering van havenprojecten door het Vlaams Gewest op vereenvoudigde wijze:

	kaaimuren	baggerwerken
Regeling van 10 november 1993	60%	100%
Regeling van 13 juli 2001	30% (20%)	50%
Overgangsregeling voor opgesomde projecten ¹⁴) tot 31 december 2004	60% met bepaalde fasering en maximumbedragen	100% met bepaalde fasering en maximumbedragen

De fasering van de kaaimuurwerken wijkt in werkelijkheid af van de budgettaire planning waarin de overgangsregeling voorziet. Het maximumbedrag voor het geheel van de kaaimuurwerken tot en met 2003 werd gerespecteerd, niettegenstaande de uitbreiding van de eerste fase en de bijkomende kosten door de schorsing van de werken.

¹⁴ De overgangsregeling is van toepassing op het Wielingendok, de Leopold-II-dam en het zuidelijk insteeddok in de haven van Zeebrugge, op het Verbroekdok en het Deurganckdok in Antwerpen, op het Kluizendok in Gent en op het project Passendale en Voorhaven Oost in Oostende.

De Vlaamse regering heeft beslist dat de deelcontracten ter uitvoering van fase 3 van de kaaimuurwerken haar in functie van de budgettaire mogelijkheden telkens moesten worden voorgelegd en vroeg de Vlaamse Minister voor Openbare Werken een aanpassing van het besluit van 13 juli 2001 voor te leggen. Die beslissing is echter nog niet omgezet in een aangepast besluit.

Voor fase 1 en fase 2 van de kaaimuurwerken is de overgangsregeling zonder meer van toepassing. Aangezien vóór eind 2004 door de ministers geen afwijking is toegestaan, kan niet langer worden gesubsidieerd op basis van de subsidiepercentages van 1993 en vallen de eventuele meerkosten in principe volledig ten laste van het Havenbedrijf.

Ook voor de baggerwerken liep de overgangsregeling af op 31 december 2004. Na die datum kon het Vlaams Gewest geen bijkomende engagements meer aangaan onder de oude regeling. Een belangrijk gedeelte van fase 3 van de baggerwerken werd evenwel in december 2004 op de begroting vastgelegd boven de overeengekomen maximumbedragen.

2.6 Conclusies

De werken aan het Deurganckdok dienden tweemaal te worden stilgelegd ten gevolge van geschorste gewestplanwijzigingen. Een zeer uitzonderlijke ingreep via het Validatiedecreet was nodig om de werken te kunnen voortzetten en de schade te beperken.

De kostprijs van het project werd medio 2004 geraamd op ongeveer 600 miljoen EUR ; dat is 39% boven de oorspronkelijke raming. Een belangrijk deel van de kostenstijging vloeit voort uit de algemene prijzevoluatie. Bovendien hebben een aantal wijzigingen, waarover de Vlaamse regering tijdens de uitvoeringsfase heeft beslist, een invloed gehad op de globale kostprijs van het project.

Eind 2004 is de overgangsregeling voor de subsidiëring van de kaaimuurwerken en de aanlegbaggerwerken afgelopen. Behoudens voor het derde deel van de kaaimuurwerken aan het Deurganckdok, kan de Vlaamse regering geen bijkomende verbintenissen voor bepaalde havenprojecten meer financieren.

3 Voorbereidingsfase

3.1 Inzicht in de werken

De overheid moet de uit te voeren werken zo nauwkeurig mogelijk in kaart brengen. Daarbij moet zij ook alle bijkomende werken die noodzakelijk zijn om het project te optimaliseren of om te voldoen aan de randvoorwaarden, in rekening brengen. Een projectbegroting moet vaststellen welke financiële middelen het project vereist en wanneer deze middelen nodig zijn.

De startnota *Containerkaai/dok-West* van de Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) van september 1995 stelde op grond van een groeiprognoze voor het containerverkeer in Antwerpen dat van 1995 tot 2015 4,85 km extra kaaimuur noodzakelijk was. Zij onderzocht daarvoor op basis van verschillende criteria zestien alternatieve oplossingen, die zich alle bevonden in de Waaslandhaven. De startnota somde de uit te voeren werken en deelprojecten op, met een raming van de omvang en kostprijs (exclusief BTW, prijspeil 1994). Zij hield rekening met de onteigeningen, aanlegwerken en ontsluitingsinfrastructuur. Ten slotte vatte zij het uit te voeren studieprogramma samen.

De startnota vormde volgens de toenmalige inzichten een degelijk uitgangspunt voor de verdere voorbereiding en verantwoording van het project. De administratie had dus tijdens de projectvoorbereiding een behoorlijk accuraat beeld van de omvang van de eigenlijke aanlegwerken. De kaaimuurlengte en de baggervolumes waren gekend en de kostprijs was benaderend.

Tussen de startnota van september 1995 en de principebeslissing van de Vlaamse regering van januari 1998 werden de ramingen niet meer geactualiseerd. Bij de aanbesteding van individuele deelprojecten zijn wel nieuwe prijzen vermeld, maar een vergelijking met de initiële kostenraming van het project werd niet gemaakt.

De kosten van de niet-recupereerbare BTW op de baggerwerken en wegwerkzaamheden (ongeveer 26,5 miljoen EUR), alsook de te verwachten prijsherzieningen ingevolge de algemene prijsstijging, waren in de oorspronkelijke budgettaire planning niet opgenomen. Hieraan is dan ook een belangrijk gedeelte van de uiteindelijke projectmeerkosten te wijten. De administratie heeft echter niet de gewoonte verwachte prijsstijgingen ingevolge inflatie in de kostprijsramingen van investeringsprojecten op te nemen.

De Vlaamse Havencommissie heeft het project in mei 1997 in het algemeen gunstig geadviseerd. De Vlaamse regering heeft op 20 januari 1998 haar principiële goedkeuring gehecht aan de aanleg van het Containerdok-West in de Waaslandhaven en het project van algemeen belang verklaard. De nota aan de Vlaamse regering steunde op de startnota en een aantal bijkomende studies en analyses. Over de toekomst van

het polderdorp Doel werd in 1998 nog geen definitieve beslissing genomen.

3.2 Kosten-batenanalyse

De overheid moet valabele alternatieven beschrijven en die technisch, maatschappelijk en financieel-economisch afwegen. Een kosten-batenanalyse of een gelijkwaardige studie, die de maatschappelijke impact becijfert, moet het projectvoorstel verantwoorden.

Na de startnota van de administratie, die naar een aantal recente trafiekprognoses verwees, liet de stad Antwerpen in 1996 een geïntegreerde kosten-batenanalyse uitvoeren om de sociaal-economische impact van de investeringen te kunnen inschatten. De studie omvatte ook een economische effectenanalyse. Zij besloot dat het project tegemoet kwam aan een reële en acute behoefte.

De analyse hield rekening met de investerings- en onderhoudsuitgaven van de overheid, de milieukosten en de resulterende onderbenutting van andere havens. Zij hield geen rekening met de kosten van de onteigening van Doel en andere leefbaarheidsmaatregelen, en evenmin met de kosten van de private investeringen door de concessionarissen.

Aan de batenzijde verrekende de analyse de kostenbesparingen voor de havengebruikers, de werkgelegenheid bij constructie en onderhoud, de bijkomende havenontvangsten en de toeleveringen aan andere havenprojecten.

De studie heeft de kosten en baten geanalyseerd vanuit zowel een internationaal als een Belgisch standpunt. Afhankelijk van het standpunt en de werkstrategie kwam zij tot een gunstige opbrengstratio tussen 4,9 en 7,4.

Enkele Vlaamse volksvertegenwoordigers hebben in 1999 over de correcte samenstellende bestanddelen van de kosten-batenanalyse bedenkingen geformuleerd in een voorstel van resolutie⁽¹⁵⁾. De indieners van de resolutie meenden dat de analyse een aantal kosten ten onrechte als baten verrekende: de bouw van nieuwe industriegebieden (MIDA's), het verlies aan industriegebied ter hoogte van het aan te leggen dok en de kostprijs van het dorp Doel.

Ook de Vlaamse Havencommissie heeft in haar advies de kosten-batenanalyse gedeeltelijk genuanceerd:

- Aangezien de baten van de industriële ontwikkeling van de MIDA-terreinen ten onrechte aan het project werden gekoppeld, terwijl de onteigeningskosten en andere maatregelen voor de woonkern van Doel niet in rekening werden gebracht, diende de opbrengstratio volgens de commissie te worden teruggebracht van 4,7 à 4,8 tot

¹⁵ Voorstel van resolutie betreffende een tussentijdse evaluatie van de regeringsbeslissing in verband met de bouw van de containerterminal-West, stuk 1292 (1998-1999) – nr.1

2,03 à 2,54. Wel zou het project ook bij zeer pessimistische hypothesen een positieve opbrengstratio behouden.

- De analyseresultaten waren volgens de commissie ook weinig doorzichtig en de moeilijk toegankelijke studie bood weinig controlemogelijkheden.
- De kosten-batenanalyse mocht ten slotte de baten van de industriële werkgelegenheid niet meerekenen.

De Vlaamse Havencommissie heeft ook aangedrongen op een expliciete evaluatie van de marktontwikkeling bij de voorgestelde fasering. De kosten-batenanalyse van het project werd beknopt aangepast toen de Vlaamse regering heeft beslist de fasen 1 en 2 van de kaaimuurwerken gelijktijdig en fase 3 versneld uit te voeren. Met de versnelde uitvoering van fase 3 wilde de Vlaamse regering in december 2002 inspelen op de sterke groei van het containerverkeer, maar die beslissing hield geen rekening met de keuze van een kandidaat-concessionaris voor een andere locatie dan het Deurganckdok. Het verlies van die capaciteit had een negatieve invloed op de vraagcurve voor containeroverslag in het Deurganckdok. Volgens de administratie kon daardoor in de periode 2004-2015 een ruime overcapaciteit aan kaaimuren ontstaan.

3.3 Risicoanalyse

Externe en interne factoren die de projectdoelstellingen in gevaar kunnen brengen, moet de overheid in de mate van het mogelijke inschatten. Zij moet de risico's systematisch en vanuit verschillende invalshoeken in kaart brengen voor het gehele projectproces. Zij moet niet alleen technische risico's, maar ook juridische en organisatorische risico's inventariseren. Alvorens nieuwe beleidsbeslissingen te nemen, moet de overheid de impact ervan op grote bestaande en toekomstige projecten analyseren. Zo nodig moet zij maatregelen nemen om de realisatie van de projectdoelstellingen te bewaken.

Begin de jaren negentig was het nog niet gebruikelijk een risicoanalyse uit te voeren. Bij de voorbereiding van het project Deurganckdok, heeft de administratie dan ook geen globale risico-inschatting gemaakt.

In het kader van de kosten-batenanalyse vond wel een sensitiviteitsanalyse plaats, die onder meer de trafiekontwikkeling en de discontovoet onderzocht. Ook de invloed van een vertraging van de werken of de niet-uitvoering van de verdieping van de Westerschelde werden onderzocht. Voor de technische aspecten was er wel een risicobeheersing.

De administratie heeft er tijdens het onderzoek op gewezen dat het Havenbedrijf bij de kaaimurenwerken optreedt als bouwheer. Om die reden is zij van oordeel dat het in de eerste plaats het Havenbedrijf was die een risicobeheerssysteem diende voor te stellen. Als bouwheer is het immers de verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf de risico's te analyseren en op te volgen. Als grootste financier van de werken heeft het Vlaams Gewest daarbij echter ook een belangrijke verantwoordelijkheid.

Juridische risico's werden vooraf niet geanalyseerd. De handleiding *Projectnota* van 25 september 1990, die binnen de administratie is opge maakt voor een betere voorbereiding van nieuwe infrastructuurprojecten, heeft wel al gewezen op de noodzaak de randvoorwaarden te analyseren.

Een risicobeheerssysteem opzetten was nochtans mogelijk, aangezien bij de principebeslissing van de Vlaamse regering in 1998 impliciet al veel risicogebieden gekend waren:

- de leefbaarheid van Doel,
- de invloed op de natuurlijke omgeving en de noodzaak van compenserende maatregelen,
- de technische coördinatie van de werken,
- de inname van terreinen,
- de gewestplanwijziging,
- de budgettaire spreiding.

Tijdens de verdere voorbereiding van het project in 1998 werden de risicogebieden niet verder in detail geanalyseerd. De administratie vond het moeilijk een juridische risico-inschatting te maken omdat er vooraf geen of weinig vergelijkbare situaties waren. Zij beweert dan ook de ernst en omvang van sommige risico's niet vooraf te hebben kunnen afwegen. Daarom heeft zij zich beperkt tot het voltijds inzetten van een projectingenieur om het project in goede banen te leiden.

De administratie meent dat de grote economische, maatschappelijke en politieke belangen, de wijzigende technologische inzichten en de ingrijpende wijzigingen in de regelgeving beter op elkaar moesten worden afgestemd. De beschikbare deskundigheid en flexibiliteit waren echter beperkt omwille van de rigide regelgeving en de starre inzichten inzake projectprocessen en -uitvoeringen uit het verleden.

3.4 Projectorganisatie

Tijdens de voorbereidingsfase werd geen volwaardige overlegstructuur opgezet tussen de verschillende betrokken partijen om vooraf een gedetailleerde uitvoeringsplanning, zowel financieel als technisch, uit te werken. Een volledige projectorganisatiestructuur had wellicht kunnen bijdragen tot een betere voorbereiding van het project, met inbegrip van een risicoanalyse en -beheersing.

3.5 Strategisch plan

Vóór 1998 had de Vlaamse overheid nooit strategische plannen opge maakt voor de Vlaamse zeehavens. Dat was ook niet verplicht. Op 20 januari 1998 heeft de Vlaamse regering, samen met de principebeslissing over het Deurganckdok, ook beslist een strategisch plan te doen opstellen voor de verdere uitbouw en maritieme ontsluiting van de Antwerpse haveninfrastructuur in het Waasland en zich dat vóór eind 1998

te laten voorleggen. Zij heeft daarbij de volgende uitgangspunten voor het Linkerscheldeoevergebied vastgelegd:

- realisatie van het Deurganckdok,
- inschakeling van het Doeldok als ondersteunende entiteit,
- uitbouw van de industrieterreinen ten noorden van het Doeldok,
- onleefbaarheid van Doel en oteigeningen,
- niet-realisatie van het Baalhoekkanaal en het Kieldrechtdok,
- compensatie voor de landbouw-, habitat- en vogelrichtlijngebieden.

Alle betrokkenen hebben de basisprincipes voor de verdere uitwerking van het strategisch plan voor het Linkerscheldeoevergebied op 29 april 1999 vastgelegd. Voor de opmaak van het plan werden vervolgens tal van studies uitgevoerd. Het eerste strategische plan voor het Linkerscheldeoevergebied was bij het afsluiten van het onderzoek nog altijd niet voltooid.

Het strategisch plan zou ook als uitgangspunt dienen voor het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan, dat het gewestplan van 1978 zal vervangen. De verdere inrichting van de noordelijke terminalterreinen voor het Deurganckdok zijn in principe afhankelijk van dat ruimtelijk uitvoeringsplan. De vergunningen voor de inrichting van de containerterminal kunnen immers niet worden afgeleverd op basis van het Validatiedecreet. In afwachting van het strategisch plan en het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan was het gebruik van een gedeelte van de terreinen rond het Deurganckdok geruime tijd gehypothekeerd⁽¹⁶⁾.

Het Havendecreet van 1999 heeft de verplichting tot opmaak van een strategisch plan voor het Linkerscheldeoevergebied inmiddels decretaal verankerd. Op grond van de regeerakkoorden van 1999 en 2004 worden ook voor andere havens strategische plannen voorbereid.

3.6 Conclusies

Bij de aanvang van het project hadden de beleidsverantwoordelijken inzicht in de minimale kostprijs van het project. Sommige kosten (zoals BTW en verwachte prijsherzieningen) werden niet in de budgettaire meerjarenplanning opgenomen.

De opbrengstratio in de initiële kosten-batenanalyse was gebaseerd op zeer gunstige randvoorwaarden. Bij belangrijke projectaanpassingen heeft de Vlaamse regering geen fundamentele analyse laten maken van de weerslag daarvan op de rentabiliteit van het project.

Het project kende een degelijke voorbereiding naar de inzichten van de jaren negentig. Toen was het nog niet gebruikelijk vooraf een risicoanalyse uit te voeren, waardoor de betrokken partijen geen volledig zicht hadden op de fragiele punten in de projectvoorbereiding. Technische

¹⁶ Met het tussentijdse RUP van 12 november 2004 kan dat knelpunt worden opgelost.

uitvoeringsrisico's werden wel grotendeels beheerst. Een algemeen risicobeheerssysteem voor grote infrastructuurprojecten is nog niet ontwikkeld.

Het strategisch plan voor de Antwerpse haven was bij het afsluiten van het onderzoek nog steeds niet voltooid.

4 Uitvoeringsfase

4.1 Aanbesteding van de werken

De overheid moet werken gunnen overeenkomstig de wetgeving op de overheidsopdrachten. Gebruik maken van een zo ruim mogelijke mededinging biedt de overheid in principe de beste waarborg voor een opdrachtuitvoering tegen de voor haar gunstigste voorwaarden. Zo nodig moet de overheid ook in bijkomende prijzencontroles voorzien.

4.1.1 Kaaimuurwerken

De kaaimuurwerken werden na een Europese bekendmaking volgens een openbare aanbestedingsprocedure gegund na de ruimste mededinging.

Op 4 september 1999, 17 september 1999 en 29 november 2002 werden de respectievelijke werken *Bouwen van de kaaimuren van het containergetijdendok Deel 1, Deel 2, en Deel 3* openbaar aanbesteed. De opdrachten werden telkens gegund aan de laagste regelmatige inschrijver. Het ging telkens om een tijdelijke vereniging en om de respectieve gunningsbedragen 51,6 miljoen EUR, 65,1 miljoen EUR en 69,9 miljoen EUR. De bestekken voor alle delen bepaalden dat het Gewest de opdracht kon geven binnen de overeenkomst de verlenging met maximum 400 meter van de kaaimuren te bevelen⁽¹⁷⁾. Voor de delen 1 en 3 heeft het Gewest van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

4.1.2 Baggerwerken

Behoudens de verdieping van de drempels van Frederik en Zandvliet⁽¹⁸⁾, vinden alle baggerwerken die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het Deurganckdok, plaats in het kader van een onderhandse overeenkomst die de Belgische overheid in 1972 sloot met een tijdelijke vereniging (TV) voor de uitvoering van baggerwerken in het

¹⁷ Overeenkomstig artikel 39, § 2, 2°, b, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten, dat bepaalt dat overheidsopdrachten middels de onderhandelingsprocedure kunnen worden gegund ingeval het gaat om nieuwe werken die een herhaling zijn van soortgelijke werken en die toevertrouwd worden aan de aannemer die de eerste opdracht toegewezen kreeg door dezelfde aanbestedende overheid, op voorwaarde dat deze werken overeenstemmen met een basisontwerp en dat dit ontwerp het voorwerp uitmaakte van een eerste opdracht die gegund werd na mededinging. De mogelijkheid om deze procedure aan te wenden dient bij het in mededinging stellen van de eerste verrichting vermeld te worden.

¹⁸ De verdieplingsbaggerwerken maken deel uit van het bestaande baggercontract houdende het *Uitvoeren van Onderhouds- en Verdieplingsbaggerwerken in de Westerschelde en de Zeeschelde tussen Vlissingen en de nieuwe zeesluis te Wintham* (bestek: 16EF/1/98). Dat baggercontract werd in 1998 gegund na een beroep op mededinging.

Antwerpse havengebied op de Linkerscheldeoever¹⁹). De overeenkomst bepaalde noch de aanvangsdatum, noch de totale duur, noch het jaarlijks volume van de werken vooraf. Bij het contract hoorde een prijslijst voor de uitvoering van de opgesomde werkzaamheden.

De eerste opdracht in het kader van dat baggercontract werd gegeven op 7 juni 1973. Sindsdien schreef de overheid jaarlijks bijkomende dienstbevelen uit waardoor de uitbouw van de haven op de linkeroever vorderde, zij het duidelijk met een trager ritme dan aanvankelijk was vooropgesteld. Zodoende geeft het Vlaams Gewest ook vandaag nog opdrachten in het kader van het baggercontract van 1972. Wel actualiseerden bijakten in de loop der jaren de administratieve en technische bepalingen van dat contract.

Van 1973 tot 1998 kreeg de TV voor een bedrag van 325 miljoen EUR baggerwerken onderhands toegekend. Zij kreeg op grond van dezelfde overeenkomst nu ook de aanlegbaggerwerken voor de constructie van het Deurganckdok toegewezen. Het Rekenhof heeft die onderhandse overeenkomst in het onderhavige onderzoek maar doorgelicht voor zover ze relevant is voor de realisatie van het Deurganckdok. Het heeft de betrokken overeenkomst zelf niet verder onderzocht.

Een laatste actualisatie van de onderhandse overeenkomst vond plaats op 8 juni 1998. Het geactualiseerde contract gaat nog steeds uit van de doelstelling dat de haven in het Linkerscheldeoevergebied volledig zal worden uitgebouwd en dat de uitvoering van alle baggerwerken aan de TV worden toegewezen tot de uitbouw van de haven op de linkeroever definitief is beëindigd. Het geactualiseerde contract is dus een voorwerpcontract gebleven zonder termijn of einddatum.

Wel verzekert het contract nu de continuïteit van de baggerwerken en de bijkomende werken niet meer, zodat de TV het Vlaams Gewest niet meer kan aanspreken voor de betaling van kosten of schadevergoedingen in baggerloze periodes. Om zich van de continuïteitsclausule te kunnen bevrijden, heeft het Vlaams Gewest de TV een schadevergoeding van 6 miljoen EUR betaald (verwijlinteressen inbegrepen).

Diverse instanties, onder wie de Inspectie van Financiën, de afdeling Overheidsopdrachten en de Europese Commissie, hebben vragen gesteld bij de lange duur van het contract dat nu al 33 jaar loopt. De diverse bijakten en deelcontracten hebben het contract nooit in de tijd beperkt.

De toekenning van alle bagger- en uitgravingswerken voor het Deurganckdok aan de TV bood de gelegenheid het voorwerp van het contract definitief te beperken of met de TV te onderhandelen over de beëindiging van het contract. Volgens de afdeling Maritieme Toegang was het voor het Vlaams Gewest echter onmogelijk vooraf nog onderhandelin-

¹⁹ Het baggercontract van 1972 heeft als voorwerp *de werken uit te voeren tot het graven, op het Belgisch grondgebied, van het kanaaldok, al de dokken en insteekdokken op de Linkeroever van de Schelde ter hoogte van Antwerpen evenals de toegangsgemaal tot de zeesluis te Kallo.*

gen met de TV op te starten, gelet op de beperkte tijdsruimte voor de opstelling van het deelcontract waarmee de bijkomende bagger- en uitgravingswerken aan de TV werden toegewezen. In elk geval is de onderhandelingspositie van de administratie na de uitvoering van de baggerwerken aan het Deurganckdok minder gunstig dan ten tijde van de toewijzing van die werken.

Bij de definitieve vaststelling van het strategisch plan en het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Linkerscheldeoevergebied doet zich wellicht een nieuwe gelegenheid voor om het voorwerp van de onderhandse overeenkomst definitief en concreet te omschrijven in het licht van die plannen.

Alle prijzen van de overeenkomst van 1972 zijn buiten concurrentie tot stand gekomen. In 1998 werden de prijzen grondig geactualiseerd door een bijakte⁽²⁰⁾, evenwel zonder toepassing van de mogelijkheid om met die bijakte een daadwerkelijke prijzencontrole en nacalculatie in de overeenkomst te introduceren⁽²¹⁾. Over de prijzencontrole van buiten mededinging gevraagde prijzen heeft het Vlaams Parlement op 10 juli 1996 nochtans een resolutie aangenomen met, onder meer, de algemene aanbeveling aan de Vlaamse regering dat de administratie bij de gunning van overheidsopdrachten waarbij het prijsregulerend effect van de mededinging niet heeft gespeeld, alle reglementair voorziene mogelijkheden tot prijzencontrole optimaal moet aanwenden, met inbegrip van controles in de boekhouding van de aannemers. Die aanbeveling is in casu niet gevolgd.

4.1.3 Scheidingsdijk Doeldok

Het Vlaams Gewest wees de constructie van een scheidingsdijk in het Doeldok met vier deelcontracten⁽²²⁾, voor een totaal bedrag van 34,4 miljoen EUR, eveneens onderhands toe aan dezelfde TV, geënt op de onderhandse overeenkomst van 1972. De dijk viel nochtans stricto sensu niet onder het voorwerp en de opdrachtomschrijving van die overeenkomst. De aanbestedende overheid verzaakte aan de mededinging omdat zij had gekozen voor een oplossing die de tussenkomst van de TV andermaal onontbeerlijk maakte. Zij sloot op die manier echter ook de mogelijkheid uit alternatieve oplossingen te vinden, door bijvoorbeeld een beroep te doen op een offerteaanvraagprocedure, eventueel met

²⁰ Bijakte 9 van 8 juni 1998.

²¹ Artikel 88, § 3, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, stelt nochtans dat het bestek kan bepalen dat daartoe aangewezen ambtenaren van de aanbestedende overheid verificaties van de boekhoudkundige stukken en onderzoeken ter plaatse kunnen uitvoeren om de juistheid van de door de aannemer verstrekte onderbouwing van zijn buiten concurrentie geboden prijzen na te gaan en op hun aanvaardbaarheid te toetsen. Daarbuiten kan het bestek ook voorzien in de mogelijkheid van nacalculatie, waarbij de aannemer dient over te gaan tot terugbetaling van dat deel van de betalingen dat een welbepaald vooropgesteld winstpercentage overstijgt.

²² Het betreft de deelcontracten 13, 13bis, 13ter en 13quater.

vrije varianten. Overigens voorzag ook die onderhandse toewijzing niet in een controle van de boekhouding van de aannemer om de samenstelling van de - door hem buiten elke concurrentie om geboden -prijzen op hun waarachtigheid te toetsen.

Het dijklichaam was niet tijdig klaar om de specie te kunnen storten. Een deel van de uitgebaggerde grond diende daardoor naar andere terreinen te gaan, die daarvoor bruikbaar moeten worden gemaakt. Ook het afgraven van de bovengrond in de dokzone, het transport van de specie naar het gecontroleerde overstromingsgebied Kruibeke-Bazel-Rupelmonde en de inrichting van de stortterreinen werden opgenomen in een nieuw deelcontract binnen de overeenkomst van 1972. Oorspronkelijk wilde de overheid die werken met een openbare aanbesteding gunnen, maar de TV claimde het alleenrecht voor de uitgravingswerken in het Deurganckdok. De administratie zette daarop de openbare aanbestedingsprocedure stop en wees de werken onderhands toe aan de TV voor een geraamd bedrag van 5,9 miljoen EUR.

De theoretische en praktische voorbereiding van de bouw van de scheidingsdijk in het Doeldok liet te wensen over. De technische haalbaarheid ervan werd vooraf niet naar behoren onderzocht, evenmin als de uitvoeringstermijn van de constructie of de relatie tussen de vooruitgang van de baggerwerken in het Deurganckdok en de beschikbaarheid van het Doeldok voor opvulling. Nochtans waren de randvoorwaarden voor de bouw van de scheiding zeer complex, gelet op de uitgangssituatie op het terrein.

Overigens werd nooit een kosten-batenanalyse gemaakt van de demping van een gedeelte van het Doeldok versus de kostprijs verbonden aan het elders storten of opspuiten van de grond uit het Deurganckdok. Voorafgaand aan de beslissing het Doeldok deels te dempen werd evenmin de mogelijkheid overwogen dat dit dok later vooralsnog in gebruik zou kunnen worden genomen.

De geactualiseerde (geraamde) kostprijs van de scheidingsdijk (34,4 miljoen EUR) lag medio 2004 al 64,5% boven de oorspronkelijke raming. De volgende oorzaken van die belangrijke meerkosten vallen te onderscheiden:

- De opmerkingen geformuleerd door het controleorganisme tijdens de uitvoeringsperiode.
- De aanvankelijke hypothese was dat de zandspecie, die diende te worden verwerkt in het damlichaam, rechtstreeks zou kunnen worden aangeleverd vanuit de baggerwerken in het Deurganckdok. In de praktijk bleek dat niet uitvoerbaar en moest voor een aangepaste en duurdere uitvoeringswijze worden gekozen.
- De oorspronkelijk voorziene uitvoeringswijze van de taludopbouw van de dam aan waterzijde middels *geobags* diende te worden verlaten: de *geobags* dienden te worden vervangen door *geocontainers*. Die uitvoeringswijze heeft op zijn beurt een aanzienlijke kostenverhoging teweeggebracht.

4.1.4 Wegenwerken

De wegwerkzaamheden werden rechtmatig gegund na de ruimste mededinging.

De werken voor de aanleg van de ringweg werden op 4 december 1997 openbaar aanbesteed. Zij werden gegund aan de laagste regelmatige inschrijver voor 6,1 miljoen EUR. De werken voor de aanleg van het aansluitingscomplex van de ringweg rond het Deurganckdok op de R2 en de heraanleg van de Sint-Jansweg werden op 17 september 2002 openbaar aanbesteed. Zij werden gegund aan de laagste regelmatige inschrijver voor 15,5 miljoen EUR.

4.2 Projectbeheer

Afhankelijk van de omvang en de risico's van het project, moet een tijdelijke projectorganisatie met duidelijk omschreven taken worden opgezet⁽²³⁾. Een degelijke projectplanning moet rekening houden met de afhankelijkheden van de diverse projectonderdelen en met de reglementaire en technische randvoorwaarden. Tijdens de uitvoering van de werken moeten de nodige controles worden ingebouwd met het oog op een correcte financiële afhandeling.

4.2.1 Projectsturing

Het was in de jaren negentig nog niet gebruikelijk voor de start van de uitvoeringsfase een projectopvolgingsstelsel op te zetten, dat de aandachtspunten en risico's voor de realisatie van het gekozen alternatief in detail vastlegt. Tijdens de projectuitvoering waren tal van aanpassingen en bijkomende deelprojecten nodig, waarvan de projectingenieurs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Havenbedrijf de impact op het oorspronkelijke uitvoeringsplan minder gemakkelijk konden verwerken.

Bij het begin van het project hadden de verschillende betrokken administraties geen contacten op regelmatige basis. Dat veroorzaakte uiteindelijk problemen op het vlak van de ruimtelijke ordening en de stillegging van de werken. Het departement Leefmilieu en Infrastructuur heeft het gebrek aan communicatie erkend.

Tijdens de verdere uitvoeringsfase van het project, vanaf de stillegging van de werken in 2001, zijn tal van werkgroepen opgericht om specifieke deelprojecten of thema's op te volgen.

Een feitelijke overkoepelende projectorganisatie werd echter pas opgericht tijdens de schorsing van de werken. Een stuurgroep onder leiding

²³ Projecten zijn immers een complex geheel van tijdelijke werkzaamheden, die vaak onmogelijk met bestaande procedures kunnen worden aangepakt.

van de secretaris-generaal van het departement LIN heeft de opmaak van het Validatiedecreet helpen voorbereiden. Vanaf begin 2002 heeft die stuurgroep de implementatie van het Validatiedecreet verder opgevolgd. Daardoor is hij feitelijk het hoogste coördinerende orgaan voor de verdere realisatie van het project Deurganckdok. In de stuurgroep zijn alle betrokken administraties van het Vlaams Gewest en de andere bij het project betrokken overheden vertegenwoordigd. Zij volgen de verschillende projectfasen op en zoeken naar oplossingen voor dreigende problemen. De samenstelling en bevoegdheden van de stuurgroep zijn niet formeel vastgelegd, waardoor hij geen afdwingbare beslissingen kan nemen. Niettemin is de stuurgroep een nuttig platform om overkoepelend de voortgang van het gehele project te bewaken en om overleg te organiseren tussen de administraties om fundamentele knelpunten op te lossen. Voor een gestructureerde opvolging van de kwaliteit, uitvoeringsplanning en kostprijs is echter geen procedure opgezet.

Het is vooralsnog onduidelijk of de nieuwe overlegstructuren ook na de volledige reorganisatie van de Vlaamse overheid zullen blijven bestaan.

4.2.2 Kennisbeheer

De overheid heeft bij de uitvoering van het Deurganckdokproject zijn kennis niet maximaal aangewend om het infrastructuurproject te realiseren binnen de geldende vergunningsvoorwaarden en reglementering.

De problemen op het vlak van kennisbeheer van het reglementaire kader van, in het bijzonder, milieu en ruimtelijke ordening wijt de administratie in hoofdzaak aan de diversiteit en inconsistentie van al dan niet tussen de beleidsvelden gecoördineerde regelgeving. De regelgeving heeft volgens de administratie de situatie in die mate bemoeilijkt dat ze oorzaak dreigde te zijn van een ondergraving van de economische positie van een welvarende regio.

In het kader van het kennisbeheer heeft het departement op 14 mei 2002 een kruispuntencommissie opgericht. Die moet streven naar een uitwisseling van beleidsinformatie op hoofdlijnen over nieuwe belangrijke evoluties in de beleidsdomeinen Leefmilieu en Infrastructuur op het vlak van de regelgeving, die gevolgen hebben op infrastructuurprojecten. De kruispuntencommissie is operationeel sinds 2002, maar werd nog niet definitief ingepast in de gereorganiseerde structuur van de Vlaamse overheid. De overige actiepunten voor kwaliteitsvol samenwerken zijn evenmin structureel in de organisatie en de werking van de betrokken administraties ingebed. De voortzetting van die initiatieven is dan ook onzeker.

4.2.3 Budgetbeheer

Al bij de goedkeuring van het project was er een jaar vertraging. De nota aan de Vlaamse regering bevatte een tabel met de budgettaire spreiding van fase 1 volgens de raming uit de startnota. Zij stelde echter dat de budgetten voor de periode 1997-2001 door het uitstellen van de project-

goedkeuring zouden moeten worden gespreid over de jaren 1998-2001. Immers, de deadline voor de terbeschikkingstelling van de eerste terminal mocht om commerciële redenen geen vertraging oplopen. De nota aan de Vlaamse regering werkte die vertraging dan ook weg door de bouwperiode van de eerste fase in te korten. De beslissing van de Vlaamse regering van januari 1998 hield een uitvoeringstempo in overeenkomstig de budgettaire middelen.

Toen de Vlaamse regering medio 1999 besliste fase 1 en fase 2 gelijktijdig uit te voeren, wees de Inspectie van Financiën erop dat, gelet op de aard en de budgettaire impact van het initiatief, een nauwgezette opvolging nodig zou zijn, alsook een jaarlijkse rapportering van de stand van zaken aan de Vlaamse regering. De administratie antwoordde dat de werken voor de vastgestelde bedragen nominatief in de jaarlijkse begroting zouden staan, wat volgens haar als een rapportering kon worden beschouwd. Later heeft de administratie wel een interne overzichtstabel gemaakt voor de budgettaire spreiding van een aantal deelprojecten.

Bij de beslissing over fase 3 van de werken had de Inspectie van Financiën gewezen op het gebrek aan de nodige budgettaire ruimte. Het totaal van de geplande engagementen voor 2003 bleek hoger te liggen dan het krediet. Daarom had de Inspectie van Financiën negatief geadviseerd. Na begrotingscontrole waren de nodige kredieten wel voorhanden om de uitgave vast te leggen. Daardoor heeft de vastlegging van andere projecten wel enige vertraging opgelopen.

Een permanente opvolging van de totale kostprijsevolutie via een gestructureerde, extracomptabele projectbegroting gerelateerd aan de jaarlijkse begrotingskredieten voor complexe en langlopende infrastructuurwerken zou steeds een verplicht beheersinstrument moeten zijn.

4.2.4 Werftoezicht

Voor de kaaimuurwerken treedt het Havenbedrijf formeel als bouwheer op. De financieringsovereenkomst voor fase 1 en 2 bepaalt dat het Havenbedrijf opdrachtgever van de kaaimuurwerken is, maar dat het Vlaams Gewest toezicht houdt. Ambtenaren van het Gewest voeren dus het werftoezicht uit. Op 1 augustus 2002 heeft een addendum bij de overeenkomst de dagelijkse werfleiding echter aan het Havenbedrijf opgedragen, zodoende de verantwoordelijkheden in overeenstemming brengend met de doelstellingen van het Havendecreet van 2 maart 1999. De financiering bleef echter ongewijzigd.

Ook voor fase 3 van de kaaimuurwerken ging het werftoezicht naar het Havenbedrijf over. Niettegenstaande het Vlaams Gewest voor de verdere bouw van het Deurganckdok dezelfde financiële verantwoordelijkheid draagt als voorheen (subsidie van 60% van de kostprijs), controleert ze sindsdien enkel nog documenten op hoofdlijnen.

De afdeling Maritieme Toegang meent dat het voor de controle van de werken beter zou zijn dat het Gewest de projectleiding opneemt. Er werd

echter verondersteld dat de betaling van 40% van de werken door het Havenbedrijf voldoende garanties biedt voor een goede projectleiding door het Havenbedrijf.

De administratie heeft dus geen maatregelen genomen om de verminderde controle van het Gewest door de overdracht van de projectleiding te compenseren. Zij beschikt enkel over de maatregelen in dienstorder AWZ 97/007 over de toepassing van de subsidieregeling van 1993. Zij voorzien als sanctie in de terugvordering van de subsidies als mocht blijken dat de subsidievoorwaarden niet werden gerespecteerd. De nieuwe subsidieregeling van 2001 bevat een gelijkaardige sanctiemogelijkheid ingeval het Havenbedrijf onder meer een onderzoek van het Gewest naar de voortgang van het havenproject of de rapporteringsverplichtingen zou verhinderen.

4.2.5 Projectevaluatie

De wijzigingen aan het project (zoals de andere fasering en de andere ruimtelijke invulling van de omliggende gebieden) hebben een invloed op het rendement van de investering en op de kosten-batenverhouding. Volgens de circulaire van 12 mei 1992 dient de administratie een project binnen de drie jaar na de ingebruikname van de infrastructuur te evalueren en moet zij de uitgangspunten van de kosten-batenanalyse (zowel de kosten als de baten) toetsen aan de werkelijke feiten. Het gezamenlijk effect van alle wijzigingen aan het project maakt volgens het Rekenhof de uitvoering van een rendementsevaluatie op het tijdstip vermeld in de circulaire zeker aangewezen.

4.2.6 Leereffecten

De administratie heeft uit de problematiek van het Deurganckdok een aantal leerervaringen gepuurd. In het bijzonder onderkende zij de nood aan:

- versterking en opvolging van de interne en externe samenwerkingsprocessen door stuurgroepen;
- uitdieping en sensibilisering van de interfererende invloeden van nieuwe regelgeving op de diverse beleidsvelden van het departement (kruispuntencommissie, dienstorders, vormingssessies, seminars);
- borging door een (onafhankelijke) interne kwaliteitscontrole;
- opzet en consolidatie van een flexibele projectorganisatiestructuur;
- voorbereiding van de introductie van een risicobeheerssysteem door de studie van in het buitenland werkzame risicobeheerssystemen (bv. De Maaswerken Nederland), in afwachting van de uitvaardiging door de Vlaamse regering van de noodzakelijke beleidsrichtlijnen waarbinnen het risicobeheerssysteem ontwikkeld en verder ontplooid moet worden.

De administratie zou de leereffecten moeten gebruiken bij de voorbereiding en opvolging van belangrijke toekomstige projecten. Bij de ontwikkeling van een risicobeheerssysteem zou zij in een eerste fase de noodzakelijke randvoorwaarden voor het bereiken van het gewenste projectresultaat en de waarschijnlijke impact van mogelijke externe invloeden in kaart kunnen brengen. Vervolgens kan zij de risico-inschatting geleidelijk aan verfijnen op grond van voortschrijdend inzicht. Ten slotte kan zij een aantal maatregelen uitwerken die ertoe kunnen bijdragen de projectdoelstellingen zelfs onder wijzigende omstandigheden toch op een efficiënte wijze te realiseren. Als zij onverwacht nieuwe beleidsbeslissingen neemt, zou de Vlaamse regering vooraf de impact van deze beleidsbeslissingen op de belangrijkste lopende en toekomstige projecten moeten inschatten.

Het Rekenhof merkt trouwens op dat de uitwerking van een globaal risicobeheerssysteem voor grote infrastructuurwerken overeenkomstig het decreet van 8 november 2002 nog steeds niet is gestart.

4.3 Specifieke problemen bij de uitvoering

4.3.1 Fasering van de werken

De startnota had een algemene planning voor het project opgemaakt. Overeenkomstig de toenmalige trafiekprognose werd de volgende gefaseerde uitbouw voorgesteld: deel 1, met bouwperiode 1997-2000; deel 2, met bouwperiode 2000-2006; en deel 3, met bouwperiode 2006-2010. Die uitvoeringswijze van de kaaimuren moest het mogelijk maken de ingebruikname van de kaaimuren te bespoedigen door het vroegtijdig uitbaggeren van al afgewerkte gedeelten.

De onderstaande tabel vergelijkt de hoofdlijnen van de oorspronkelijke planning uit de startnota met de actuele projectplanning.

Planning startnota		Uitvoering	
Vorbereiding	1995-1997	Vorbereiding	1995-1997
		Leefbaarheidstudie	1999-2000
Bouwfase 1	1997-2000	Bouwfase 1 + 2	1998-2005
Bouwfase 2	2000-2006	Stillegging	2001-2002
Bouwfase 3	2006-2010	Bouwfase 3	2003-2006

Door de gewijzigde uitvoeringsplanning en de stillegging van de werken kon een eerste gedeelte van het dok niet onmiddellijk na de eerste bouwfase in gebruik worden genomen. In de mate dat de verwachte groei van de containertrafiek zich effectief ontwikkelt, kunnen zich, in afwachting van de gezamenlijke ingebruikname van fase 1 en fase 2, capaciteitstekorten voordoen. Door de versnelde bouw van fase 3 kunnen daarentegen in de periode 2006-2015 ook capaciteitsoverschotten voorkomen.

4.3.2 Fluctuaties in de grondbalans

Een ambtelijke werkgroep is na de heropstarting van de kaaimuurwerken begonnen met de planning van de baggerwerken. Hij moest daarbij rekening houden met de vordering van de kaaimuurwerken en het opzetten van tijdelijke, waterkerende dijken. Bovendien moest hij rekening houden met de capaciteit van de bergingszones en met de planning van de spoorwerken en terminalinrichtingswerken.

De nieuwe inrichtingsplannen van de Vlaamse regering met de demping van het Doeldok en de gewijzigde fasering zou een nauwkeurige onderlinge afstemming van de uitvoeringsplanningen van de verschillende deelprojecten vergen. Alleen zo konden de behoefte en beschikbaarheid aan baggerspecie en bergingszones ook in de tijd in evenwicht blijven. De bouwvergunningen bevatten bovendien een aantal randvoorwaarden die de uitvoeringsplanning ernstig beperkten. De grondbalansen die in de loop van 2001 werden opgesteld (vóór de uitvaardiging van het Validatiedecreet) gaven aan dat er een benaderend evenwicht bestond tussen het totale baggervolume (over de drie baggerfases) en de totale bergingscapaciteit. Dat evenwicht gold ook voor de volumes bovengrond. Die grondbalansen brachten echter geen tijdspad in rekening en gingen uit van de hypothese dat alle bergingszones (ook de bergingszone van het op te vullen gedeelte van het Doeldok) onmiddellijk ter beschikking zouden zijn. Achteraf is dat niet het geval gebleken, onder meer door de randvoorwaarden in de vergunningen.

De verdere uitwerking van de planning maakte snel duidelijk dat er een overschot aan bovengrond en een tekort aan zand zouden ontstaan. De onstabiele bovengrond, die eerst moest worden gebaggerd, kon niet volledig dienen voor de ophoging van de terminalterreinen. Hij moest daarom zoveel mogelijk naar de gedeeltelijke demping van het Doeldok gaan. De scheidingsdijk in het Doeldok zou echter niet tijdig afgewerkt zijn om de bovengrond uit baggerfasen 1 en 2 in het Doeldok te bergen. Op vraag van het Havenbedrijf werd ook het volume van baggerfase 2 vergroot en werd versneld begonnen met fase 3 van de kaaimuurwerken. Op die manier zouden versneld vier aanlegplaatsen voor containerschepen beschikbaar komen in plaats van twee. Het gestegen volume van de baggerfase 2 zou echter het overschot aan bovengrond nog vergroten.

In principe zal de grondbalans weer in evenwicht zijn zodra de berging van bovengrondspecie in het Doeldok mogelijk wordt. Vanwege de stabiliteit van de scheidingsdam kan het echter mogelijk zijn dat de opvulsnelheid van het Doeldok met bovengrond moet vertragen. In dat geval zal nog elders bijkomende bergingscapaciteit voor de bovengrond gezocht moeten worden.

4.3.3 Meting van de natuurcompensaties

Natuurcompensaties moeten gelijktijdig plaatsvinden en gelijkwaardig zijn aan wat verloren is gegaan. Zij moeten ook grensoverschrijdende effecten in acht nemen.

Bij het afsluiten van het onderzoek was nog niet duidelijk of de aanduiding van natuurcompenserende gebieden zou volstaan. Het *compensatieplan* is immers nog niet voltooid en er bestaat voorsnog geen degelijk meetsysteem of referentiekader om de naleving van de betrokken Europese regelgeving te toetsen. De administratie is daar wel mee bezig, maar ondervindt tal van methodologische problemen. Ook in het buitenland is weinig expertise voorhanden.

Door het gebrek aan een beproefd meetsysteem kan op basis van het eerste jaarverslag van de beheerscommissie niet zonder meer worden geconcludeerd of de natuurcompensaties gelijktijdig gebeuren, gelijkwaardig zijn aan wat er verloren gegaan is en of grensoverschrijdende effecten in acht genomen worden.

4.3.4 Aanleg van de ringweg

De aanneming voor de aanleg van de ringweg verliep problematisch. Op vele plaatsen op het tracé van de aan te leggen weg was enkel slib of opgespoten poldergrond aanwezig, die onvoldoende stabiliteit bood. Daarmee was bij de voorbereiding van de aanneming onvoldoende rekening gehouden.

De grondverbeteringswerken aan de zate van de ringweg hebben aanleiding gegeven tot een verrekening in meer van 1 miljoen EUR. Naar aanleiding van deze verrekening heeft het kabinet van de Vlaamse Minister van Openbare Werken de administratie Waterwegen en Zeewezzen gevraagd of er voorafgaandelijk een grondonderzoek was uitgevoerd en, zo ja, waarom de omvang van de noodzakelijke grondverbetering niet correct was ingeschat. Op die vragen werd niet formeel geantwoord.

4.3.5 Verplaatsing van de nutsleidingen

Diverse wetten kennen de nutsmaatschappijen het recht toe leidingen aan te leggen boven of onder het openbaar domein. De eigenaar van het openbaar domein moet de aanleg van de nutsleidingen gedogen, de nutsmaatschappijen moeten de kosten van het (tijdelijk) verplaatsen van die leidingen op zich nemen als werken in het algemeen belang moeten worden uitgevoerd. De ondernemingen die de leidingen hebben aangelegd (meestal intercommunales) zijn door de gestage stijging van de kosten echter alsmaar minder geneigd hun wettelijke verplichtingen na te komen en weigeren zelfs gevolg te geven aan een bevel tot verplaatsing dat volgens hen niet van de wettelijk bevoegde overheid uitgaat.

De bouw van het Deurganckdok vergde de verplaatsing van een aantal hoogspanningsmasten en -lijnen. De kosten daarvoor werden geraamd op bijna 17,4 miljoen EUR.

Op 20 juli 1998 heeft de Vlaamse Minister van Openbare Werken de leidingeigenaar een verplaatsingsbevel gegeven. Nadien ontstond een

uitgebreide discussie tussen de leidingeigenaar en de administratie over wie de kosten voor die verplaatsingen moest dragen. Volgens de leidingeigenaar diende de administratie de volledige kostprijs van de verplaatsing en de aanpassing van de drie leidingen te betalen.

Uiteindelijk verbond het Vlaams Gewest er zich na onderhandelingen toe de leidingeigenaar te vergoeden voor alle verplaatsingskosten van de hoogspanningsmasten op het privaat domein. Die vergoeding bedroeg in totaal 5,4 miljoen EUR. De leidingeigenaar zou de verplaatsing van de hoogspanningsmasten en -leidingen op de eigendom van het Vlaams Gewest⁽²⁴⁾ op zich nemen. De vergunninghouder zou ook de meerkosten voor de nieuwe hogere masten dragen.

Door dit *protocol* te sluiten, kon het Vlaams Gewest voorkomen dat het een bedrag van 12 miljoen EUR diende te prefinancieren, waarvan de terugvordering problematisch zou zijn geweest, gelet op de houding van de nutsmaatschappijen bij de terugbetaling van de verplaatsingskosten in geval van ambtshalve verplaatsing van leidingen.

4.4 Beheer van de schadeclaims

Schadeclaims moeten eerst op hun ontvankelijkheid worden onderzocht. Enkel reglementair of contractueel verschuldigde vergoedingen mogen worden betaald. De onbetwistbaar verschuldigde sommen moeten onverwijld worden betaald om onnodige verwijlinteressen te vermijden.

4.4.1 Toegekende schadevergoedingen

In juni 2000 werden de kaaimurenwerken enkele dagen stilgelegd. Van maart 2001 tot april 2002 lagen de werken opnieuw stil bij gebrek aan rechtsgrond voor de bouwvergunningen. De aannemers hebben wegens de stillegging van de werken schadevergoeding geëist. Op grond van diverse overeenkomsten werd voor de verschillende onderdelen van de ingediende schadeclaims een vergoeding van de geleden schade vastgesteld.

²⁴ In overeenstemming met het bepaalde in de wet van 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening.

Omschrijving schadeclaim	schadevergoeding
Stilstand materieel	6.420.649,44
Rendementsverliezen	6.730.109,77
Omzetverlies	6.279.719,66
Heropstart	4.661.241,44
Onderaannemers	4.066.277,26
Controle stilstand materieel	29.485,00
Controle claim onderaannemers	25.000,00
subtotaal	28.212.482,57
Specifieke bewarende maatregelen en doorlopende kosten	5.366.143,44
Algemeen totaal	33.578.626,01

De schadevergoedingen volgden dezelfde verdeelsleutel tussen het Vlaams Gewest en het Havenbedrijf als de eigenlijke kaaimuurwerken.

Op 8 augustus 2001 sloot het Vlaams Gewest met het Havenbedrijf een *overeenkomst betreffende prefinanciering van de vergoeding van de stilstandkosten van de bouwplaats van het Deurganckdok alsook van de erelonen van de aangestelde bedrijfsrevisor* (40% ten laste van het Havenbedrijf en 60% van het Gewest). De financieringsovereenkomst voorzag in de mogelijkheid van een onderzoek naar de respectievelijke verantwoordelijkheden van het Vlaams Gewest en het Havenbedrijf voor de stillegging van de werken aan het Deurganckdok. Een dergelijk onderzoek was bij het afsluiten van het onderzoek echter niet uitgevoerd.

4.4.2 Schadeclaim bij eerste schorsing

Na de eerste schorsing van de werken dienden de aannemerscombinaties van de werken deel 1 en deel 2 in september 2000 een schade-eis in van 1,3 miljoen EUR. In juni 2002 en maart 2004 pasten zij dit bedrag aan tot respectievelijk 0,8 en 0,5 miljoen EUR. De mildering van overdreven eisen kan echter niet gelden als een reële toegeving van de schadelijder bij de totstandkoming van een dading.

De afdeling Maritieme Toegang heeft de ontvankelijkheid van de eerste schadeclaim pas na vier jaar voorgelegd aan de afdeling Overheidsopdrachten, nadat het Rekenhof vragen had gesteld. De administratie heeft de claim dus niet met spoed behandeld, wat niet getuigt van behoorlijk bestuur. Bovendien wordt het door het verstrijken van een grote tijdsspanne voor de administratie alsmoer moeilijker de gevorderde bedragen op hun realiteitswaarde te beoordelen. Overigens heeft de afdeling Overheidsopdrachten de schadeclaim intussen niet ontvankelijk verklaard.

De administratie merkt op dat op het ogenblik van de eerste stillegging van de werken niet de knowhow aanwezig was voor de behandeling van dergelijke schadeclaims. Bovendien werd ervoor geopteerd de behandeling van de claim uit te stellen tot het einde van de werken, om hem zo doende af te wegen tegen andere werkgerelateerde vaststellingen. Het Havenbedrijf zou inmiddels aan de aannemerscombinaties gemeld hebben dat de schadeclaim niet ontvankelijk is.

4.4.3 Schadeclaims bij tweede schorsing

Na de tweede schorsing van de werken hebben de aannemerscombinaties van de werken deel 1 en deel 2 diverse schadeclaims ingediend. Zij hadden betrekking op de schade door:

- stilstand van het op de bouwwerf aanwezige materieel
- rendementsverliezen door de bewarende maatregelen
- geleden omzetverlies
- heropstart en latere uitvoering van de werken
- onderaannemers.

Die schadeclaims resulteerden in diverse bijakten, die de schadevergoedingen vastlegden. Hierna worden de claims en hun behandeling door de administratie toegelicht.

Daarbuiten vereiste de stillegging van de werken een aantal bewarende maatregelen en de vergoeding van enkele doorlopende kosten. Een aantal deelcontracten hebben dit geregeld.

Stilstand van op de bouwwerf aanwezig materieel

Er werd overeengekomen dat een inventaris zou worden opgemaakt van het materieel aanwezig op de bouwwerf dat voor vergoeding in aanmerking komt. Bovendien zou voor het geïnventariseerde materieel per kalenderdag worden opgenomen:

- de aanwezigheid van het materieel op de werf (en het afvoeren en terugbrengen ervan);
- of het materieel al dan niet op de werf werd ingezet;
- voor welke activiteiten het materieel werd ingezet.

In de periode dat de werken stillagen, hebben het Havenbedrijf en de administratie een bedrijfsrevisor aangesteld, die hen diende bij te staan in de controle van de stillegkosten. In een memorandum heeft deze bedrijfsrevisor onder meer de volgende onvolkomenheden over de controle van de stilstandkosten opgemerkt:

- Van de dagelijkse controles van de werfverantwoordelijken op de fysieke aanwezigheid van het materieel dat het voorwerp was van de stillegkosten, werden geen verslagen opgesteld, zodat de omvang en de controlewijze niet zichtbaar werd gemaakt.
- Er werd een stilstandvergoeding aangerekend voor materieel dat niet stilstond of niet op de werf aanwezig was.
- De beschikbare gegevens maakten het niet volledig controleerbaar of het materieel effectief heeft stilgestaan. De dagboeken der wer-

ken vermeldden immers maar 18% van het materieel dat voor stilleguitkering in aanmerking kwam⁽²⁵⁾.

- Het aantal dagen stilstand werd niet vastgesteld op grond van de dagboeken der werken, maar op grond van interpretaties en foutieve ingaven.
- De dagen stilstand volgens het dagboek der werken weken af van die in de vorderingsstaten.
- De dagboeken vermeldten aanzienlijk minder toestellen dan de vorderingsstaten van de aannemers.
- Een gebrek aan zichtbare formalisering van de controle door de aanbestedende overheid bemoeilijkte de controle op de personeelskosten.

Rendementsverlies door de bewarende maatregelen

De aannemer heeft tijdens de tweede stilstandperiode bepaalde werken uitgevoerd tegen de voorwaarden van het bestek en de prijzen in de inschrijvingen, verhoogd met een toeslag op grond van het verminderde rendement bij de uitvoering van de werken. In zijn ontwerp-auditverslag heeft de bedrijfsrevisor gewezen op het gevaar voor dubbeltellingen met de schadevergoedingen in het kader van de bewarende maatregelen. De administratie onderzocht bij het afsluiten van het onderzoek nog altijd mogelijke dubbeltellingen.

Geleden omzetverlies

De schadevergoeding aan de aannemers op het geleden omzetverlies is het verschil van de gemiddelde gebudgetteerde omzet van de aannemers tijdens de betrokken periode en de effectief in deze periode gerealiseerde omzet in het kader van de bewarende maatregelen. Door dubbeltelling van de toeslag van 17% voor algemene kosten en winst is echter 0,75 miljoen EUR te veel betaald. Het Havenbedrijf heeft die dubbeltellingen aan de aannemerscombinaties gemeld en aangekondigd dat het dit bedrag in mindering zou brengen van de volgende betalingen. Het heeft het aandeel van het Vlaams Gewest in dat bedrag⁽²⁶⁾ inmiddels teruggestort aan het Gewest.

Buiten de verzwaring van de algemene administratiekosten wordt ook rendementsverlies op vast bediendenpersoneel aangerekend. In beginsel mag de schadepost *verlies van rendement op personeel* echter alleen de lonen van arbeiders bevatten. De salarissen van de bedienden zijn immers meestal opgenomen in de algemene administratiekosten van het bedrijf. De aannemer moet dan ook aan de hand van zijn boek-

²⁵ De administratie heeft opgemerkt dat het in de praktijk onmogelijk was alle tuigen dagelijks te vermelden in het dagboek der werken, aangezien op de bouwplaats zeer veel materieel werd ingezet. In het dagboek werden daarom alleen de belangrijkste werktuigen en uitgevoerde werken vermeld.

²⁶ Dat geprefinancierd werd aan het Havenbedrijf.

houding zijn bewering bewijzen dat de wedde van een bepaalde maand-salaristrekkende bediende niet in de algemene kosten was begrepen. Dat is niet geschied.

Heropstart en latere uitvoering van de werken

De aannemers ontvangen een vergoeding voor de schade die zij leden door de heropstart van de werken aan het Deurganckdok.

De correcties en rechtzettingen zoals die op basis van de controles uiterlijk op de datum van de voorlopige oplevering worden vastgesteld, kunnen door de partijen ambtshalve worden verrekend op het uiteindelijk uit te keren schadebedrag of op de nog te betalen vergoedingen. De afdeling Technische Ondersteuning van het Vlaams Gewest heeft echter in strijd met de dadingovereenkomst geen controle uitgevoerd op de *uitgekeerde* schadevergoedingsbedragen. De bedrijfsrevisor die het Gewest en het Havenbedrijf gezamenlijk hebben aangeduid, moest eventuele dubbeltellingen onderzoeken, maar had zijn onderzoek bij het einde van de controle van het Rekenhof nog niet afgerond. Deel 1 van de werken is op 3 oktober 2003 voorlopig opgeleverd. Het gevaar bestaat dan ook dat de aannemer de correcties, dubbeltellingen en rechtzettingen die de bedrijfsrevisor alsnog opmerkt, niet meer zal aanvaarden wegens niet meer ontvankelijk.

De vergoeding voor de stilstand van het materieel sloeg ten onrechte ook op de verlofperiodes. Om de afsluiting van het dossier niet te hypothekeren, heeft het bestuur echter beslist de stilstand van materieel ook te betalen tijdens de verlofperiodes.

Schade geleden door onderaannemers

Ook de onderaannemers, leveranciers en dienstverleners vorderden van de aannemers vergoedingen voor de schade door de stillegging van de werken aan het dok. In zijn ontwerprapport stelde de bedrijfsrevisor voor 1,79 miljoen EUR schadeclaims van onderaannemers te verwerpen wegens ongegrond. Hij bestempelde bovendien 2,15 miljoen EUR schadeclaims van de onderaannemers als *onzeker*, omdat hij de gegrondheid ervan niet of onvoldoende kon verifiëren, onder meer door een gebrekkige bewijsvoering vanwege de schade-eisers. De bedrijfsrevisor concludeerde ook dat er een risico bestaat op een aantal meervoudig uitgekeerde vergoedingen, vooral inzake de beton- en bewapeningsmeerprijzen. Hij moest bij het afsluiten van het onderzoek dit onderdeel van zijn rapport echter nog voltooien.

Het ontwerprapport leidde tot een correctie van 1,77 miljoen EUR, vermeerderd met 0,21 miljoen EUR bijkomende correcties. Rekening houdende met de al betaalde bedragen, diende in totaal 0,8 miljoen EUR in mindering te worden gebracht. Het Havenbedrijf heeft die correctie aan de aannemerscombinaties gemeld met de aankondiging dat het dit bedrag in mindering zou brengen van de volgende betalingen. Het heeft

het geprefinancierde gewestaandeel inmiddels teruggestort aan het Vlaams Gewest.

Bij het afsluiten van het onderzoek onderhandelden de afdelingen Mari-time Toegang en Technische Ondersteuning met de hoofdaannemers over de 2,15 miljoen EUR *onzekere* schadeclaims van de onderaannemers. Daarbij gaat de administratie na of er sprake is van mogelijke dubbeltellingen met andere dossiers door gedetailleerde kostprijsselementen op te vragen.

Ook bij deze schadevergoeding bestaat het gevaar dat de aannemer de correcties die de bedrijfsrevisor alsnog opmerkt, niet meer zal aanvaarden wegens overschrijding van de voorlopige opleveringsdatum. De administratie heeft opgemerkt dat zij er bewust voor koos het dossier eerst volledig af te ronden en te streven naar een compromis tussen de partijen. Een ambtshalve afronding op datum van de voorlopige oplevering was volgens haar onmogelijk. Aangezien dezelfde aannemerscombinatie de drie fasen van de kaaimuurwerken uitvoert, bestaat volgens de administratie nog altijd de mogelijkheid op een aftrek van onterecht door de aannemerscombinatie verkregen gelden.

4.4.4 Administratieve opvolging schadedossiers

De wijze waarop de administratie de diverse schadedossiers heeft opgevolgd, is voor verbetering vatbaar. De afdeling Technische Ondersteuning kreeg niet het verzoek de toegekende vergoedingen voor de schade wegens heropstart en latere uitvoering door te lichten. De overeenkomsten in verband met deze schadevergoedingen hadden nochtans een dergelijke doorlichting voorgeschreven. De afdeling Maritieme Toegang verwees voor de doorlichting van de schadedossiers regelmatig naar de bedrijfsrevisor. Het was echter in eerste instantie de administratie die de doorlichting diende uit te voeren. De doorlichting vond mischien wel plaats maar is niet door documenten gestaafd.

De administratie heeft opgemerkt dat haar aanpak van de schadeclaims heeft geleid tot een schaderegeling binnen een relatief korte behandelingstermijn (ongeveer 3 jaar), zeker wanneer dit wordt vergeleken met de wijze waarop in het verleden schadeclaims werden aangepakt. Vaak zijn die uitgemond in gerechtelijke procedures, die na 10 à 15 jaren rechtsstrijd vaak aanleiding gaven tot betaling van enorme schadevergoedingsbedragen. De administratie merkte voorts op dat de stillegging van de werken aan het Deurganckdok een enorme politieke en maatschappelijke druk veroorzaakte om tot een snelle en degelijke oplossing te komen, zowel voor de hervatting van de werken als voor de regeling van de schadeclaims.

Om belangrijke bedragen aan verwijlinteressen te vermijden, heeft de administratie op regelmatige tijdstippen in bijakten een regeling getroffen voor al vaststaande en ondubbelzinnig verschuldigde schadebedragen. Zo voorkwam zij omvangrijke interestbedragen. Een dergelijke handel-

wijze, waarop het Rekenhof in het verleden regelmatig heeft aangedrongen⁽²⁷⁾, is lovenswaardig.

4.5 Informatievoorziening

Grote, complexe projecten zoals het Deurganckdok vereisen een passende informatiestroom naar het Vlaams Parlement in de stadia van de besluitvorming en uitvoering.

Het project Deurganckdok is herhaaldelijk ter sprake gekomen in het Vlaams Parlement. Tijdens de voorbereidingsfase rezen verscheidene interpellaties en vragen, onder meer over de toekomst van Doel. Na de schorsing van de gewestplanwijzigingen en de bouwvergunningen, waardoor enorme schadeclaims dreigden, werd het Validatiedecreet voorbereid. Toen kregen de verenigde Commissies voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening, en voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, in een aantal hoorzittingen uitvoerige toelichtingen. Onder meer de juridische problematiek van de schorsing, de opmaak van het MER en de standpunten van het Havenbedrijf, de milieuverenigingen, de Doelenaars en de plaatselijke overheden kwamen ter sprake. De kostprijs van het totale project en de verdere uitvoeringsrisico's kwamen echter nooit aan bod.

Een geconsolideerd overzicht van de volledige budgettaire impact van het hele project valt evenmin terug te vinden in de begrotingen. De aanrekening van dit belangrijke infrastructuurproject spreidt zich immers uit over verschillende begrotingen (de algemene uitgavenbegroting, de begroting van het Vlaams Infrastructuurfonds en de begroting van het Financieringsfonds voor Eenmalige Uitgaven) en, binnen deze begrotingen, over diverse begrotingsartikelen. Puur begrotingstechnisch is dat weliswaar correct.

De toelichtingen bij die begrotingen lichtten het Vlaams Parlement evenmin volledig in. Zij waren te beknopt en bevatten geen totaaloverzicht of consolidatie van de actuele en toekomstige projectkosten.

Niettegenstaande de bouw van het Deurganckdok voor het Vlaams Gewest een groot, risicovol en duur project was, met een uitvoering gespreid over meer jaren, vond geen voortgangsrapportering over de projectuitvoering aan het Vlaams Parlement plaats. Het Vlaams Parlement werd evenmin naar behoren ingelicht over de grondig gewijzigde uitvoeringsplanning, de tijdens de uitvoering der werken tot uiting gekomen bouwtechnische problemen en de aanzienlijke kostenoverschrijdingen.

In zijn auditrapport over de verdieping van de Westerschelde van 18 januari 2000⁽²⁸⁾ heeft het Rekenhof onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

²⁷ Zie Auditrapport schadevergoedingen, punt 3.7 en het 135ste Boek van het Rekenhof, 1978-1979, Deel I, p. 231.

²⁸ Stuk 37 (1999-2000) – Nr. 1.

Voor de informatieverstrekking van de Vlaamse administratie aan het Vlaams Parlement zou een werkwijze (procedure) kunnen worden ontwikkeld waardoor het Vlaams Parlement controle kan uitoefenen op zowel de voorbereiding en de besluitvorming als op de uitvoering van grote projecten. Op deze wijze kan worden bijgedragen tot de verbetering van de parlementaire controle op de doelmatige besteding van overheids-gelden.

Naar aanleiding van die aanbevelingen heeft het Vlaams Parlement op 8 november 2002 het decreet houdende controle op grote infrastructuurprojecten gestemd⁽²⁹⁾. Dat decreet legt de Vlaamse regering een risicobeheerssysteem op voor grote infrastructuurprojecten met het oog op het voorkomen of inperken van voorvallen die de verwezenlijking van de doelstellingen ervan in gevaar brengen. In afwachting van de volledige invoering van het risicobeheerssysteem kan het Vlaams Parlement in voorbereiding of uitvoering zijnde grote infrastructuurprojecten aanwijzen, waarover de Vlaamse regering informatie of voortgangsrapporten moet verstrekken die op indicatieve wijze beantwoorden aan de aanwijzingen voor de informatievoorziening opgenomen in bijlage 5 van het decreet.

4.6 Conclusies

Voor de aanbesteding van de kaaimuurwerken en wegwerkzaamheden liet de overheid de ruimste mededinging spelen. De baggerwerken en de bouw van de scheidingsdijk in het Doeldok wees zij daarentegen onderhands toe op grond van een meer dan dertig jaar oud contract, zonder mogelijkheid van een degelijke prijzencontrole of van nacalculatie. De overheid heeft bij de toewijzing van die opdrachten de gelegenheid onbenut gelaten het contract te hernegotiëren of te beëindigen.

Bij aanvang kampte het project vooral met een gebrek aan overkoepelende sturing en overleg tussen de verschillende betrokken administraties. Na het Validatiedecreet zijn er ad hoc een aantal overlegstructuren opgericht, die de communicatie aanzienlijk hebben verbeterd. Die nieuwe overlegstructuren en de andere leerervaringen zijn nog niet in de hervorming van de Vlaamse overheid opgenomen, zodat de voortzetting van de initiatieven onzeker is.

Sinds de overdracht van het werftoezicht op de kaaimuurwerken aan het Havenbedrijf heeft het Vlaams Gewest geen aangepaste controleprocedures ingesteld om de rechtmatige en doelmatige aanwending van de subsidies te controleren, niettegenstaande de vroegere subsidiepercentages werden gehandhaafd.

De Vlaamse regering heeft sommige deelprojecten gewijzigd zonder dat de afhankelijkheden en gevolgen ervan op de uitvoeringsplanning waren gekend. Dat leidde tot een tijdelijk onevenwicht in de grondbalans en een suboptimale fasering van de werken, met tijdelijke capaciteitstekorten en -overschotten.

²⁹ Belgisch Staatsblad, 10 februari 2003.

Er is onvoldoende informatie beschikbaar om de gelijktijdige en gelijkwaardige uitvoering van natuurcompensaties te beoordelen.

Op de eerste schadeclaim na, heeft de administratie de claims in een relatief korte tijd tot een regeling gebracht, met een minimum aan verwijlinteressen. De controle van de gevorderde bedragen wendde zij echter in belangrijke mate af op de mede door haar aangestelde bedrijfsrevisor. Die had bij het afsluiten van het onderzoek zijn eindrapportage echter nog niet voltooid, terwijl de voorlopige oplevering voor de eerste fasen al plaatsvond.

Het Vlaams Parlement heeft ten slotte weinig aangepaste informatie over het project gekregen. Zo kreeg het nooit een volledig budgettair zicht op het project en vond geen voortgangsrapportering plaats.

5 Algemene conclusie

Volgens de normen en inzichten van de jaren negentig was het project Deurganckdok degelijk voorbereid. De beslissingen van de Vlaamse regering over de toekomst van Doel en omgeving, het tekort aan natuurcompensaties en de procedurefouten bij de gewestplanwijzigingen waren voor het project Deurganckdok risicofactoren die elkaar zodanig hebben versterkt dat zij indirect hebben geleid tot de stillegging van het project en tot projectwijzigingen die meerkosten meebrachten.

Een hedendaagse projectvoorbereiding, met een onderliggende risicoanalyse en de opzet van een risicobeheerssysteem, gestructureerd overleg tussen de actoren en een volwaardige projectorganisatiestructuur, had wellicht een deel van die meerkosten kunnen beperken. De administratie heeft dat blijkens de aangegeven leereffecten ook zelf ingezien. Het Rekenhof hoopt dan ook op een zo spoedig mogelijke uitwerking en operationalisering van het risicobeheerssysteem waartoe het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten opdracht heeft gegeven.

Op het vlak van de aanbesteding, heeft het Vlaams Gewest de kans gemist om naar aanleiding van de financiële belangrijke opdracht voor de bouw van het Deurganckdok de dertig jaar oude baggerovereenkomst te hernegotiëren, of ten minste een degelijke prijzencontrole en de mogelijkheid van nacalculatie te bedingen.

Schade als gevolg van de stillegging van de werken aan het Deurganckdok is beperkt door een uitzonderlijke ingreep van de decreetgever. De relatief snelle behandeling van de schadeclaims heeft wellicht aanzienlijke verwijlinteressen na jarenlange rechtsgedingen vermeden.

6 Aanbevelingen

Met het oog op een verbetering van de voorbereiding en uitvoering van toekomstige infrastructuurprojecten formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen:

1. Bij grote infrastructuurprojecten moet de overheid een kosten-batenanalyse opmaken die alle relevante elementen bevat om tot juiste investeringsbeslissingen te komen en die alle kosten en baten op correcte wijze in rekening brengt. Van belangrijke projectaanpassingen moet zij de weerslag op de rentabiliteit van het project in kaart brengen.
2. De budgettaire meerjarenplanning moet rekening houden met de verwachte prijsevolutie en BTW, opdat de vereiste begrotingskredieten realistischer kunnen worden ingeschat. Voor langlopende projecten zou een extracomptabele projectbegroting de kostprijsevolutie van het totale project helpen beheersen en een accurate planning van de jaarlijkse begrotingskredieten mogelijk maken.
3. Het risicobeheerssysteem bedoeld in het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten zou spoedig moeten worden ontwikkeld en geoperationaliseerd. Dat moet bij de projectvoorbereiding alle risico's op bouwtechnisch, maatschappelijk, juridisch, economisch en budgettair vlak en de gevolgen van projectwijzigingen inschatten en voorzien in beheersmaatregelen.
4. Rekening houdend met de complexe reglementering van milieu en ruimtelijke ordening, is de voortzetting aangewezen van het gestructureerd overleg en de communicatie tussen de verschillende administraties en agentschappen waartoe het project aanleiding gaf. De verworven kennis moet ook na de reorganisatie van de Vlaamse overheid verzekerd zijn.
5. Bij grote infrastructuurprojecten zou vooraf steeds een *natuurtoets* moeten plaatsvinden. Op grond daarvan moet een passend natuurbeheersplan worden uitgewerkt dat tijdens de werken zal worden gerealiseerd. Er zou een meetsysteem voor natuurcompensatiemaatregelen moeten worden ontwikkeld, dat toelaat de gelijktijdigheid en gelijkwaardigheid van natuurcompensaties te meten.
6. Overheidsopdrachten moeten hun voorwerp duidelijk vastleggen en in de tijd beperken. De mededinging mag niet te lang gehypothekeerd worden. Als bij omvangrijke en complexe overheidsopdrachten een optimale marktwerking niet mogelijk is, moet de overeenkomst voorzien in een degelijk systeem van prijzencontrole en nacalculatie, opdat de administratie abnormale prijszettingen kan beheersen.
7. Het Vlaams Gewest moet in voldoende controlematregelen voorzien op gesubsidieerde werken, zeker als zij het grootste deel van de kostprijs draagt.

8. De administratie moet onverwijld de ontvankelijkheid van schadeclaims onderzoeken. Onbetwistbaar verschuldigde sommen moet zij ook in de toekomst onverwijld blijven uitbetalen om kostenverhogende verwijlinteressen te minimaliseren.
9. Voor grote infrastructuurprojecten is een aangepaste informatievoorziening nodig, opdat het Vlaams Parlement de doelmatigheid van de realisatie kan opvolgen en de projecten kan inpassen in de beschikbare budgettaire ruimte.

Het Rekenhof dringt ten slotte aan op een maximale toepassing bij de voorbereiding en beheersing van toekomstige infrastructuurprojecten van de leereffecten die de administratie naar aanleiding van het project Deurganckdok zelf heeft onderkend⁽³⁰⁾.

³⁰ De administratie heeft uit de problematiek van het Deurganckdok volgende leerervaringen overgehouden:

- versterken en opvolgen van de interne en externe samenwerkingsprocessen;
- uitdiepen en sensibiliseren van de interfererende invloeden van nieuwe regelgeving op de diverse beleidsvelden van het departement;
- borgen van een (onafhankelijke) interne kwaliteitscontrole;
- opzetten en consolideren van een flexibele projectorganisatiestructuur;
- in afwachting van het uitvaardigen door de Vlaamse regering van de noodzakelijke beleidsrichtlijnen, waarbinnen het systeem van risicobeheer ontwikkeld en verder ontplooid moet worden, zal de administratie de introductie van een dergelijk risicobeheerssysteem voorbereiden door studie van de in het buitenland werkzame risicobeheerssystemen.

7 Antwoord van de minister

In zijn antwoord van 19 mei 2005 stelde de Vlaamse Minister van Openbare Werken dat de administratie kan aantonen dat zij de kosten voor de wegwerkzaamheden, de onteigeningen en het sociaal begeleidingsplan Doel niet heeft onderschat, zonder echter deze bewering te staven. Hij merkte ook op dat de visiewijziging, die onder meer het dempen van het Doeldok inhield, nieuwe randvoorwaarden stelde die de kosten-batenanalyse destijds niet in rekening kon brengen. Over het beheer van de schadeclaims stelde de minister dat de administratie na overleg met de aannemer dadingsovereenkomsten heeft voorbereid die het schadebedrag verminderen.

Bijlage 1: Onteigeningen en Sociaal Begeleidingsplan Doel

Financiering van de onteigeningen

In de jaren zeventig werden al heel wat terreinen onteigend in het Linkerscheldeoevergebied. Voor de realisatie van het project Deurganckdok moesten echter nog een aantal bijkomende terreinen worden onteigend. Enerzijds om de vrijgekomen baggerspecie te kunnen storten; anderzijds als sociale maatregel en natuur- of landbouwcompensatie.

De onteigeningen en minnelijke aankopen worden gedaan door (of op initiatief van) de Maatschappij voor het Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied, op grond van de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied.

Het Vlaams Gewest heeft met die instelling een financieringsovereenkomst afgesloten. In de financieringsovereenkomst wordt aan het Vlaams Gewest de verplichting opgelegd tijdig de nodige middelen ter beschikking te stellen waarmee de instelling vervolgens de nodige gronden kan verwerven. De instelling moet periodiek verantwoording afleggen over de aanwending van de gelden.

De afdeling Maritieme Toegang volgt de onteigening en de financiering ervan op via een informaticasysteem, waarmee de onteigeningsgegevens in een databank worden opgeslagen en op digitale kaarten worden vastgelegd. Omdat nog geen gronden in gebruik zijn genomen, is nog geen enkele terugbetaling gebeurd.

Sociaal Begeleidingsplan Doel

Op 23 juni 1998 heeft de Vlaamse regering, in het kader van de gedeeltelijke gewestplanwijziging Doel, de woonkern Doel als industriegebied ingekleurd, waardoor onteigeningen in het kader van de verdere ontwikkeling van de Waaslandhaven mogelijk werden. Omdat de Vlaamse regering eveneens tot de conclusie kwam dat de leefbaarheid van Doel op termijn niet kon gegarandeerd worden, beloofde zij gelijktijdig een sociaal begeleidingsplan voor de Doelenaars uit te werken. Dat plan omhelst een geheel van concrete initiatieven om de bewoners bij te staan om het verlaten van Doel op een financieel en sociaal verantwoorde wijze te realiseren.

Op 24 juli 1998 werd het Sociaal Begeleidingsplan Doel goedgekeurd. Diverse daaropvolgende beslissingen van de Vlaamse regering verfijnden het Sociaal Begeleidingsplan. Zo werd o.a. het toepassingsgebied uitgebreid tot de gehuchten Saeftingen, Ouden Doel en Prosperpolder. Tevens werd een stuurgroep samengesteld en een bemiddelaar voor Doel aangesteld. De stuurgroep en de bemiddelaar werkten samen de principes van het Sociaal Begeleidingsplan uit tot een geheel van werkbare maatregelen.

In het Sociaal Begeleidingsplan Doel werden heel wat maatregelen genomen die normaal niet voorkomen in het kader van onteigeningen. De reden hiervoor is dat een hele leefgemeenschap zou verdwijnen. Dat heeft aanleiding gegeven tot een reeks bijkomende maatregelen, met name:

- regelingen met schuldeisers (voor mensen die in zware financiële problemen verkeren door de situatie van Doel);
- de niet-terugvordering van toegekende premies (kooppremies, bouwpremies, saneringspremies);
- de toekenning van een leefgemeenschapspremie;
- de creatie van een bijkomend aanbod van herhuisvestingsprojecten;
- sociale supplementaire maatregelen.

Op 19 mei 2000 werd door de Vlaamse regering opnieuw een beslissing genomen. Die beslissing kan als volgt worden samengevat.

- De regering neemt akte van de besluiten van de nieuwe leefbaarheidsstudie, waarin onder meer wordt gesteld dat Doel leefbaar is met het Deurganckdok. De beslissing omtrent de leefbaarheid van Doel wordt echter niet alleen verbonden met de leefbaarheid van het dorp zelf, maar ook met de toekomstige ontwikkeling van de Antwerpse haven.
- Er moet een volwaardig strategisch plan voor de Linkerscheldeoever komen met onder meer de fasering en de uitvoeringsbepalingen voor een tweede containerdok op het grondgebied van Doel (Saeftingedok) en met de bevestiging van de harde grenzen van het havengebied. Er komt een uitgebreide werkgroep *Strategisch plan haven voor de linker- en rechteroever ter hoogte van Antwerpen*.
- Het Sociaal Begeleidingsplan Doel wordt verder uitgevoerd en blijft van kracht tot 31 december 2003. Vanaf 1 januari 2004 kunnen de procedures voor gedwongen onteigeningen worden opgestart.
- De Vlaamse regering zal pas in 2007 een beslissing nemen over het Saeftingedok.
- Om in de woonkern van Doel de woonkwaliteit en woonzekerheid te garanderen tijdens die periode werd een tijdelijk bewoningsrecht gecreëerd.

De gedwongen onteigeningen zijn nog niet opgestart omdat de onteigeningsplannen nog steeds niet zijn goedgekeurd.

Kostprijs Sociaal Begeleidingsplan Doel

EUR	Ramingen	Totale kostprijs bij uitvoering	Aandeel Vlaams Gewest
onteigening Doel centrum/omgeving	40.307.487,13	39.254.789,89	39.254.789,89
leefgemeenschapspremie	850.308,93	2.478.935,00	
sociaal bemiddelaar	446.208,34	1.155.606,00	1.155.606,00
supplementaire projecten	1.735.254,67	203.977,64	203.977,64
beheersvergoeding intercomm LvW	247.893,52	307.893,42	307.893,42
cofin bouw woningen	4.322.271,50	2.454.213,33	818.213,33
cofin uitrusting kavels	3.448.198,88		
TOTAAL	51.357.622,97	45.855.415,28	41.740.480,28

De eigenlijke onteigeningen van Doel centrum en omgeving sluiten nauw aan bij de ramingen. Het onderdeel van de sociaal bemiddelaar en de beheersvergoeding van de intercommunale Land van Waas werden onderschat. De financiering van de supplementaire projecten en de cofinanciering voor de bouw van woningen en de uitrusting van kavels werd ernstig overschat, waardoor de totale vermoedelijke kost voor dat onderdeel iets lager ligt dan geraamd.

De aanleg van de leefbaarheidsbuffer kost 3,9 miljoen EUR.

Bijlage 2: Antwoord van de Vlaamse Minister van Openbare Werken

19 mei 2005

Betreft: Auditrapport van de uitbouw van de Waaslandhaven en aanleg van het Deurganckdok

Geachte heer Eerste Voorzitter,

Ik heb kennis genomen van het auditrapport van het Rekenhof omtrent de uitbouw van de Waaslandhaven en de aanleg van het Deurganckdok; een project dat door de vorige Vlaamse Regering werd beslist en door mijn voorganger werd uitgevoerd.

Ik waardeer het dat mijn administratie de mogelijkheid heeft gehad voorafgaand aan dit rapport een repliek te geven waarbij een aantal bevindingen en voorlopige conclusies op hun validiteit werden beoordeeld, alsook een aantal vaststellingen werden gepreciseerd, zodanig dat onderhavig rapport reeds werd bijgestuurd.

Met betrekking tot de nog aangehaalde bemerkingen bij de financiering van de wegwerkzaamheden, de onteigeningen en het sociaal begeleidingsplan Doel kan ik het Hof bevestigen dat mijn administratie de nodige elementen ter beschikking heeft om aan te tonen dat de daaraan verbonden kostenprijzen geenszins werden onderschat.

Bij de opmerking op de kosten-batenanalyse wens ik aan te stippen dat de visiewijziging, met onder andere het dempen van Doeldok, nieuwe randvoorwaarden stelde die destijds niet in rekening konden worden gebracht.

Omtrent het beheer van de schadeclaims kan ik het Hof verder melden dat mijn administratie na overleg met de aannemer als definitieve eindafrekening dadingovereenkomsten heeft opgesteld die het schadebedrag verminderen.

Met oprechte hoogachting

Kris Peeters

Vlaams minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur

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