

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



stuk **55** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 8 februari 2010 (2009-2010)

Advies

van het Rekenhof

over de vertraging bij grote infrastructuurprojecten



De heer J. Sauwens
Voorzitter van de Commissie
Versnelling Maatschappelijk Belangrijke
Investeringsprojecten
Leterweg 66
3740 BILZEN

| | | | |
|----------------|------------|-------------------|-----------------|
| uw bericht van | uw kenmerk | ons kenmerk | Brussel |
| -- | -- | N 10-3.576.720 B2 | 8 februari 2010 |

Advies Rekenhof 'Vertraging bij grote infrastructuurprojecten'

Mijnheer de commissievoorzitter,

Het Rekenhof zendt u hierbij een kopie, ter informatie, van zijn brief met kenmerk N 10-3.576.720 B1, en van zijn advies 'Vertraging bij grote infrastructuurprojecten', die het heden richt aan de voorzitter van het Vlaams Parlement.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Jozef Beckers
Raadsheer

Bijlage: advies

REKENHOF

Vertraging bij grote infrastructuurprojecten

*Advies van het Rekenhof
aan de Commissie Versnelling van
Maatschappelijk Belangrijke
Investeringsprojecten
van het Vlaams Parlement*

Brussel, 8 februari 2010

Inhoud

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inleiding..... | 9 |
| 1.1 | Vraag van de commissie | 9 |
| 1.2 | Reikwijdte van het advies | 9 |
| 1.3 | Opbouw van het advies..... | 10 |
| 2 | Problematiek van grote investeringsprojecten..... | 11 |
| 2.1 | Complexiteit van grote projecten | 11 |
| 2.2 | Problematiek van de vertraging | 12 |
| 2.3 | Regelgevende initiatieven | 13 |
| 3 | Rekenhofbevindingen over vertragingen bij grote projecten ... | 15 |
| 3.1 | Vorbereiding van het project..... | 15 |
| 3.1.1 | Onvoldoende inzicht in het probleem..... | 15 |
| 3.1.2 | Keuze van de financieringswijze | 17 |
| 3.1.3 | Onderschatting van de vereiste tijd..... | 17 |
| 3.1.4 | Onderschatting van de kostprijs..... | 18 |
| 3.1.5 | Maatschappelijke kosten-batenanalyse | 19 |
| 3.2 | Beheersing van projecten..... | 20 |
| 3.2.1 | Kennisbeheer in de organisatie..... | 20 |
| 3.2.2 | Samenwerking tussen overheidsdiensten..... | 21 |
| 3.2.3 | Trage besluitvorming..... | 22 |
| 3.2.4 | Overhaaste besluitvorming | 23 |
| 3.3 | Projectomgeving..... | 24 |
| 3.3.1 | Afstemming procedures | 24 |
| 3.3.2 | Kruispuntencommissie | 25 |
| 3.3.3 | Maatschappelijk draagvlak en inspraakprocedures..... | 26 |
| 3.3.4 | Voortschrijdend inzicht..... | 26 |
| 3.3.5 | Risicomanagement | 27 |
| 3.3.6 | Geschillenbeheer | 28 |
| 4 | Aanbevelingen..... | 30 |
| | Bibliografie | 32 |

Verkorte omschrijving van de aangehaalde audits

| | |
|--|---|
| Auditverslag Rekenhof en Algemene Rekenkamer over Verdieping Westerschelde, Vlaams Parlement, Stuk 37 (1999-2000) – Nr. 1, 18 januari 2000. | Audit Verdieping Westerschelde |
| Verslag van het Rekenhof over het gebruik van Convenants in de Vlaamse Gemeenschap, Vlaams Parlement, Stuk 38 (2002-2003), Nr. 1. | Audit Convenants |
| Verslag van het Rekenhof over de Schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds, Vlaams Parlement, Stuk 37-D (2003-2004), Nr. 1. | Audit Schadedossiers |
| Verslag van het Rekenhof over schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken – Opmoediging, Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2007-2008) – Nr. 1. | Opmoedigingsaudit schadedossiers |
| Verslag van het Rekenhof over de verrekeringen bij de aannemingen van wegenwerken, Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1. | Audit verrekeringen |
| Verslag van het Rekenhof over de besluitvorming van de Oosterweelverbinding, Vlaams Parlement, Stuk 40 (2007-2008) – Nr. 1. | Audit Besluitvorming Oosterweelverbinding |
| Zesde voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 14. | 6e voortgangsrapportage BAM |
| Achtste voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 17. | 8e voortgangsrapportage BAM |

| | |
|---|--|
| Negende voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 19. | 9e voortgangsrapportage BAM |
| Tiende voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 21. | 10e voortgangsrapportage BAM |
| Twaalfde voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 28. | 12 ^e voortgangsrapportage BAM |
| Dertiende voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen. Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en energie van het Vlaams Parlement, Vlaams Parlement, Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 3. | 13 ^e voortgangsrapportage BAM |
| Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse Overheid, Vlaams Parlement, Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1 van 25 februari 2009. | Audit PPS |
| Verslag van het Rekenhof over de aanleg van het Deurganckdok, Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 1, 22 juni 2005. | Audit Deurganckdok aanleg |
| Verslag van het Rekenhof over de aanleg van het Deurganckdok, Vlaams Parlement, Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 4. | Audit Deurganckdok aanleg (parlementaire opvolgingsbespreking) |

1 Inleiding

1.1 Vraag van de commissie

Op 25 november 2009 heeft het Vlaams Parlement een Commissie Versnelling van Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten opgericht, die moet nagaan wat de oorzaken zijn van de vertraging van grote infrastructuurprojecten, hoe andere Europese regio's omgaan met dergelijke vertragingen en hoe de besluitvorming in Vlaanderen kan versnellen. De commissie wil uiterlijk op 1 maart 2010 concrete aanbevelingen formuleren.

Op 16 december 2009 heeft het Vlaams Parlement het Rekenhof uitgenodigd zijn standpunt in de commissie toe te lichten.

1.2 Reikwijdte van het advies

In overleg met de voorzitter van de commissie heeft het Rekenhof de reikwijdte van zijn advies afgebakend. Het heeft in het verleden een aantal grote projecten van de Vlaamse overheid geauditeerd. De bevindingen en aanbevelingen van deze audits vormen de basis van dit advies. Een lijst van deze audits is opgenomen in de bibliografie.

Het Rekenhof hanteerde voor deze audits een eigen benadering:

- 1) Het heeft de onderzochte projecten geselecteerd op grond van een risicoanalyse. Het auditeerde dus meer projecten met problemen dan goed lopende projecten. De bevindingen uit dit advies kunnen bijgevolg niet zonder meer worden veralgemeend naar alle grote infrastructuurprojecten.
- 2) Het Rekenhof heeft in deze audits vaak de nadruk gelegd op projectmanagement, kostenbeheersing, rechtmatigheid en verantwoording tegenover het parlement. Oorzaken van vertraging die zich op beleidsniveau situeren, kwamen minder of niet aan bod⁽¹⁾. De audits gingen voorts uit van de bestaande regelgeving. Ze beoordeelden vooral de toepassing van deze regelgeving en in mindere mate de kwaliteit van deze regelgeving.

Juridische normen (rechtmatigheid van de projectuitvoering, gelijke behandeling, ...), economisch-bedrijfsmatige normen (beheersing van de doorlooptijd, kostenbeheersing, afleveren van een project dat voldoet aan de gestelde eisen) en politiek-maatschappelijk waarden

¹ Andere rekenkamers hebben een gelijkaardige focus. Siemiatycki, M. (2009), *Academics and Auditors. Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, Journal of Planning Education and Research 29:142-156.

(inspraak, draagvlak, transparantie, ...) ⁽²⁾ lijken soms in conflict met elkaar. De overheid dient echter met al deze eisen rekening te houden en zo ook het Rekenhof bij de formulering van zijn aanbevelingen. Het creëren van *een maatschappelijk draagvlak* of een *zorgvuldige juridische voorbereiding* (zie hoofdstuk 3) vergen tijd en wekken de indruk in conflict te zijn met eisen van doelmatigheid zoals snelle doorlooptijden, maar zijn belangrijk. Sommige vertragingsoorzaken mogen dan ook niet louter negatief worden beoordeeld.

1.3 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 biedt achtergrondinformatie over de problematiek van grote infrastructuurprojecten en gaat in op de regelgevende initiatieven ter zake. Hoofdstuk 3 bespreekt op grond van de vroegere audits van het Rekenhof de mogelijke oorzaken van vertraging. Hoofdstuk 4 reikt aanbevelingen aan.

² Het onderscheid tussen juridische, economisch-bedrijfsmatige en politiek-maatschappelijke maatstaven ligt aan de basis van de JEP-driehoek van Van Gestel, Goverde en Nelissen, een schema van maatstaven waarmee de overheid kan worden beoordeeld. Nelissen N., Goverde H. & van Gestel N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Uitgeverij Coutinho, Bussum 2000.

2 Problematiek van grote investeringsprojecten

2.1 Complexiteit van grote projecten

Een project is erop gericht om binnen een vooropgesteld kader van tijd en middelen, een aantal doelstellingen te realiseren. Elk project is een uniek, complex en tijdelijk geheel van activiteiten. Vaak kan er sprake zijn van enige routine bij het opzetten en realiseren van gelijkaardige projecten. Door een gestructureerde aanpak kunnen die projecten vaak behoorlijk worden beheerst. De resultaten van eenvoudige projecten zijn op voorhand ook goed in te schatten.

Bij grote projecten⁽³⁾ volstaat een routinematige aanpak niet meer. De complexiteit neemt toe en het (beoogde) resultaat is uniek, zodat ook de aanpak uniek, moeilijk voorspelbaar en risicovol wordt. De complexiteit van grote projecten kan maatschappelijk, bestuurlijk, technisch, juridisch of financieel-economisch zijn⁽⁴⁾:

- Maatschappelijk complexe projecten hebben een belangrijke impact op de sociaal-economische of ruimtelijke leefomgeving van de bevolking. Daarbij kunnen individuele belangen in conflict komen met het algemeen belang. Infrastructuurprojecten krijgen op die manier te maken met het NIMBY-fenomeen (*Not In My Backyard*).
- Bestuurlijke complexiteit verwijst naar het aantal betrokken bestuursniveaus of bestuurlijke organisaties. De taak- en bevoegdheidsverdeling in de overheid speelt daarbij een grote rol.
- Technische complexiteit hangt samen met de aard van de gehanteerde technologie.
- Grote projecten hebben vaak een grote juridische complexiteit doordat veel reglementeringen van toepassing zijn. In hun streven naar een meerwaarde kiezen initiatiefnemers vaak voor geïntegreerde contractvormen of innovatieve aanbestedingsprocedures.
- Samen met de meer geïntegreerde contractvormen, ontwikkelt zich ook een financieel-economische complexiteit: alternatieve financiering, bijzondere financiële transacties en fiscale optimalisering.

³ Een groot infrastructuurproject is een geheel van niet-routinematige en in de tijd beperkte activiteiten, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest of een Vlaamse openbare rechtspersoon geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt en die substantiële financiële consequenties of grote uitvoeringsrisico's inhouden (decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, art. 2).

⁴ Ducatteuw, S. (2005), Riskmanagement bij grote projecten.

2.2 Problematiek van de vertraging

Vertraging bij grote projecten is geen uitsluitend Belgisch of Vlaams probleem. Ook andere landen gingen op zoek naar de oorzaken ervan.

Zo vermelden de achtergrondstudies van de Nederlandse *Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten* (de commissie *Duivesteijn*)⁵ de volgende factoren:

- De technische complexiteit van grote projecten. Hoe technisch robuuster een project is, hoe kleiner de kans op onvoorziene evoluties is. Robuustheid betekent hierbij: *de houdbaarheid en de deugdelijkheid van een technisch ontwerp en de realisatie ervan*. Een project wordt op een zeer gedetailleerde manier uitgewerkt, zodat er sprake is van een zekere mate van overdesign. De beheersbaarheid wordt op deze manier gegarandeerd. Tegenover *overdesign* staat echter *underdesign* waarbij een project minder robuust is en dus minder voorspelbaar en beheersbaar. Overdesign is beheersbaarder, *underdesign* kan goedkoper zijn.
- De ondeelbaarheid van een project kan ook voor vertragingen zorgen. Een deelbaar project is *een project dat uit verschillende, onafhankelijk van elkaar functionerende elementen of deelprojecten bestaat*. Een ondeelbaar project is een project dat *bestaat uit één functioneel geheel, dat niet meer kan functioneren als er een onderdeel uit weggehaald is*. Deelbare projecten kunnen de tijds- en kostenoverschrijding verminderen doordat simultane processen mogelijk zijn. Bij ondeelbare projecten bestaat die mogelijkheid niet en leidt vertraging van de ene activiteit of het ene proces tot vertraging van de daaropvolgende activiteit of het daaropvolgende proces.
- Vertraging kan ook worden vermeden door in *terugvalopties* te voorzien. Dat zijn opties waarop kan worden teruggevallen bij onvoorziene omstandigheden. Een adequate risicoanalyse dient aan de basis daarvan te liggen.
- Ook de *blokkademacht van derden* kan vertraging veroorzaken. Deze blokkademacht kan verbonden zijn aan de positie van de derden in het proces of door de derden worden afgedwongen. Hoe groter de impact op de bestaande sociale omgeving, hoe groter de kans dat derden een blokkademacht tegen het project opbouwen.
- De transformatietijd of de tijd nodig voor de realisatie van het project, kan ook projectvertragingen meebrengen. Bij een lange transformatieperiode is de onzekerheid groter dan bij een korte. De kans op nieuwe technologische en sociale ontwikkelingen is immers groter naarmate de transformatietijd toeneemt.

⁵ Onderzoek naar infrastructuurprojecten; grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies), Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, Stuk 29 283, Nr. 10.

De Nederlandse Commissie Elverding⁶) onderscheidde drie groepen verdragende factoren:

- Factoren die te maken hebben met de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur: veel bestuurders zijn betrokken bij de besluitvorming (*bestuurlijke drukte*), de scope van projecten wijzigt, professionele kennis schiet tekort (op juridisch vlak of op het vlak van projectmanagement), er is onvoldoende budgettaire ruimte, ...
- Factoren in het besluitvormingsproces: de verkenningsfase ontbreekt of is van beperkte kwaliteit (waardoor discussies over nut en noodzaak van een project alsmaar terugkeren op latere momenten in de besluitvorming), de planfase kent scopewijzigingen en herberekeningen (mede als gevolg van tekortkomingen in de verkenningsfase), de uitvoeringsfase vergt veel vergunningen, ...
- Factoren in de juridische sfeer: de natuur- en milieuwetgeving (die sterk Europees is) is complex, een geconstateerd juridisch gebrek leidt in de praktijk altijd tot de (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit, ...

De Deense onderzoeker Flyvbjerg heeft 258 grote infrastructuurprojecten onderzocht in 20 landen. Hij identificeerde *persuasieve misinformatie* over de kosten, opbrengsten en risico's als een belangrijk probleem⁷). Aan de basis van die persuasieve misinformatie liggen volgens hem drie soorten oorzaken:

- Technische oorzaken, zoals: imperfecte ramingtechnieken, inadequate data, vergissingen zonder kwaadwillendheid, problemen die inherent verbonden zijn aan toekomstvoorspellingen, een gebrek aan ervaring, ... Het ontwerpen van betere ramingmodellen en data, en de vergroting van de ervaring kunnen deze technische fouten reduceren.
- Psychologische oorzaken. Beslissingen stoelen vaak op misleidend optimisme (*optimism bias*), dat opbrengsten overschat en kosten onderschat.
- Politiek-economische oorzaken. Opbrengsten en kosten worden strategisch overschat en onderschat, met het doel de uitkomst van de voorbereiding of de afweging van de initiatieven te sturen.

2.3 Regelgevende initiatieven

Om grote infrastructuurprojecten te versnellen en te verbeteren, heeft het Vlaams Parlement op 8 november 2002 het decreet houdende

⁶ Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, April 2008, 28 p.

⁷ Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes and cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, p.578-597.

controle op grote infrastructuurprojecten goedgekeurd⁸). Dat decreet heeft de Vlaamse overheid de ontwikkeling opgelegd van een systeem van risicobeheer voor grote infrastructuurprojecten om voorvallen te voorkomen of in te perken die de verwezenlijking van de doelstellingen van de projecten in gevaar brengen. Het Vlaams Parlement moet zich ervan kunnen vergewissen dat de risico's beheersbaar zijn en blijven in concrete aangelegenheden waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de risico's groot zijn in verhouding tot de ingezette middelen, zonder afbreuk te willen doen aan de verantwoordelijkheid van de regering en de overheidsdiensten. Het decreet voorziet daarom in een rechtstreeks toezicht door het Vlaams Parlement op de risicobeheersing, zowel in afwachting van de volledige inwerkingtreding van een overkoepelend risicobeheer, als nadien ter verificatie. De aanwijzing van een bepaald project als groot infrastructuurproject, maakt het voor het Vlaams Parlement daarbuiten mogelijk een meer intensieve en grondige controle uit te voeren dan met de normale controleprocedures mogelijk is. Met de aanwijzing van een groot project geeft het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering een signaal dat zij de projectvoorbereiding met extra waarborgen moet omgeven. Tot nog toe werd geen enkel groot project aangeduid voor een specifieke informatievoorziening in het kader van dit decreet. De voortgangsrapportages over het Masterplan Antwerpen in de parlementaire commissie voor Openbare Werken zijn niet gebaseerd op dit decreet maar op een beslissing van de Commissie Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van 22 maart 2005.

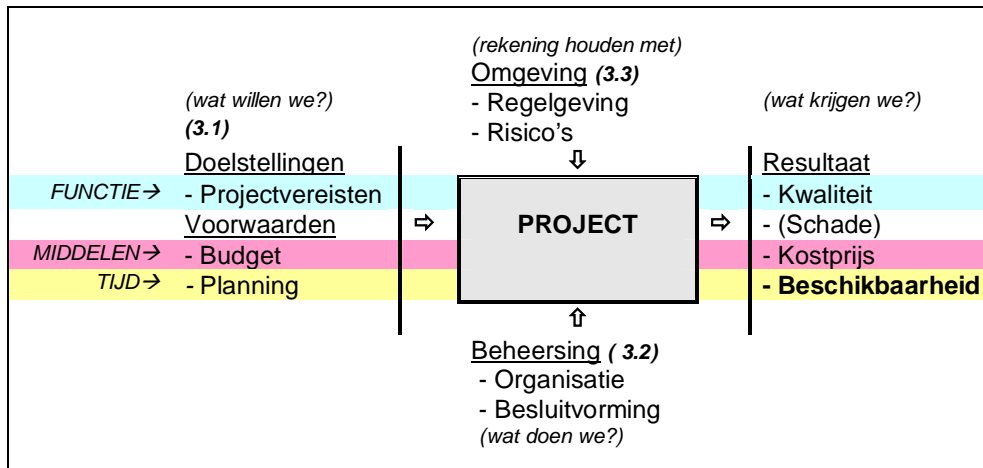
De wet- of decreetgever kan ook met noodwetgeving ingrijpen op vertraging en daarmee gepaard gaande onzekerheden bij grote infrastructuurprojecten. Dat geschiedde onder meer in 1997 in Nederland voor de vergunningen voor de verdieping van de Westerschelde, een gemeenschappelijk project van Vlaanderen en Nederland. In 2001 heeft het Vlaams Parlement een decreet aangenomen dat het mogelijk maakte de stedenbouwkundige vergunningen voor het Deurganckdok te bekrachtigen⁹).

⁸ BS (2e editie), 10 februari 2003.

⁹ Decreet van 14 december 2001 voor enkele bouwvergunningen waarvoor dwingende redenen van groot algemeen belang gelden (BS 20 december 2001).

3 Rekenhofbevindingen over vertragingen bij grote projecten

Een project is erop gericht binnen een vooropgesteld kader van tijd en middelen een aantal concrete doelstellingen te realiseren. De tijdige en kwaliteitsvolle realisatie van de projectdoelstellingen binnen het afgesproken budget is altijd de centrale uitdaging. Externe kansen en bedreigingen en interne beheersproblemen beïnvloeden evenwel de realisatie van de projectdoelstellingen en de kwaliteit van het projectresultaat, zoals het onderstaande schema aangeeft:



De onderstaande paragrafen lichten de mogelijke oorzaken van vertraging toe volgens de diverse elementen uit het bovenstaande schema.

3.1 Voorbereiding van het project

Een eerste reeks oorzaken heeft te maken met gebreken in de inschatting van de omvang of grootte van het project op het vlak van de projectvereisten, de kostprijs en de tijd. Een te optimistische inschatting schept te gunstige verwachtingen en wekt de indruk dat het project vertraging oploopt, uitbreidt en alsmaar duurder wordt.

3.1.1 Onvoldoende inzicht in het probleem

Bij de opstart van grote infrastructuurprojecten hebben de initiatiefnemers vaak onvoldoende inzicht in de problematiek, doelstellingen of vereisten voor het project of houden ze onvoldoende rekening met noodzakelijke randinvesteringen. De voorbereidingsfase van een project is dan onvolkomen of onderschat. In het verdere proces of tijdens de realisatie duiken bijkomende eisen of voorwaarden op, die de vooropgestelde realisatiedatum kunnen hypothekeren. In het

verleden besteedden de projectverantwoordelijken vaak onvoldoende aandacht aan de tijdige onteigening of de verplaatsing van nutsleidingen. Vaak hielden ze geen rekening met noodzakelijke mitigerende maatregelen.

- Bij de besluitvorming over het verdiepingsverdrag van 1995 ontbrak een goed inzicht in de gevolgen voor het milieu. Bij het sluiten van het verdrag waren de omvang en de kosten van de verdiepingswerkzaamheden onvoldoende gekend⁽¹⁰⁾.
- Bij de achtste voortgangsrapportage⁽¹¹⁾ over het Masterplan Antwerpen heeft het Rekenhof de BAM aanbevolen te analyseren of het initiële bestek voor de Oosterweelverbinding voldoende rekening hield met alle noodzakelijke randvoorwaarden, alsook met de realiteitszin van de eisen. Bij de negende voortgangsrapportage stelde het dat de BAM diende te waken over de tijdige uitvoering van alle bouw-, milieu- en verkeerstechnische studies, de opname van alle noodzakelijke eisen in de initiële projectbestekken en het vermijden van aanpassingen tijdens de onderhandelingen of de bouwfase⁽¹²⁾.
- In zijn audit over de verrekeningen bij aannemingen van wegenwerken stelde het Rekenhof vast dat de aanbesteding van werken zonder dat de nodige onteigeningen rond waren, een belangrijke vertraging meebracht en ook tot prijsverhogingen leidde. Ook de ondermaatse inschatting van de ligging van nutsleidingen bij de opmaak van het ontwerp gaf aanleiding tot belangrijke aanpassingen en meerwerken tijdens de uitvoering⁽¹³⁾.
- Ter bevordering van een beter beheer van het natuurlijk erfgoed voert de Europese Unie steeds meer een beleid tot bescherming en behoud van de natuur. Zo beogen de Vogelrichtlijn⁽¹⁴⁾ en de Habitatrichtlijn⁽¹⁵⁾ de instandhouding van de natuurlijke leefmilieus en de wilde flora en fauna door de aanduiding, de bescherming en het beheer van speciale beschermingszones. De naleving van natuurcompenserende en mitigerende maatregelen die voortvloeien uit, onder meer, deze richtlijnen, niet in de planning en de budgettering opnemen, kan in belangrijke mate interfereren met de tijdige en kostenbewuste realisatie van grote infrastructuurprojecten. Zo merkte het Rekenhof in zijn auditrapport over de aanleg van het Deurganckdok⁽¹⁶⁾ op dat de administratie bij de start van dit project slechts beperkte natuurcompensaties nodig achtte. De Europese Commissie was echter van oordeel dat in het eerste

¹⁰ Audit Verdieping Westerschelde.

¹¹ Achtste voortgangsrapportage BAM.

¹² Negende voortgangsrapportage BAM.

¹³ Audit verrekeningen.

¹⁴ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

¹⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

¹⁶ Audit Deurganckdok.

milieueffectenrapport (MER) voor de bouw van het dok een passende beoordeling ontbrak van de effecten ervan, in samenhang met de effecten van vroegere projecten op de linkeroever. De Raad van State voegde daaraan toe dat het project onvoldoende compensatiegebieden inhield in het licht van de vogel- en habitatbepalingen van de EU.

3.1.2 Keuze van de financieringswijze

Budgettaire doelstellingen of het streven naar een maatschappelijke meerwaarde door een snelle beschikbaarheid van infrastructuur leiden soms tot de keuze voor alternatieve financiering. De overheid onderschat daarbij vaak de complexe voorbereiding die alternatieve financieringen vergen. In de praktijk gaat daardoor een deel van de vooropgestelde versnelling verloren. Als de overheid een groot infrastructuurproject op een alternatieve wijze wil financieren, moet ze de implicaties en randvoorwaarden daarvan in de voorbereidingsfase opnemen.

- In zijn auditverslag over PPS bij de Vlaamse overheid constateerde het Rekenhof dat de overheid een versnelde realisatie van beleidsdoelstellingen bij de meeste PPS-projecten van wezenlijk belang vond⁽¹⁷⁾. Bij de realisatie bleek echter dat de complexiteit van de PPS-structuren de voorbereidingstijd erg lang maakte. Bovendien veroorzaakten wijzigingen vóór de contractsluiting soms nog meer vertraging.
- Ook bij de tramprojecten in het kader van het Masterplan Antwerpen veroorzaakte de keuze van de Vlaamse Regering voor een aparte alternatieve constructie voor de tramprojecten, bijkomende vertraging. De complexe voorbereiding van de alternatieve financiering vereiste immers een aanpassing van de bestekken van sommige tramlijnen en de stelplaats⁽¹⁸⁾.

3.1.3 Onderschatting van de vereiste tijd

De projectverantwoordelijken schatten de voorbereidings- en realisatietijd van grote projecten vaak te optimistisch in. De voorgestelde planning bevat niet altijd marges die onvoorziene omstandigheden kunnen opvangen.

- Bij de verdieping van de Westerschelde volgden de werkzaamheden niet de planning die bij het verdrag was gevoegd. De uitvoering van de werken liep ten minste anderhalf jaar vertraging op. Alle deelprojecten werkten dan ook met een planningsschema dat afweek van dat in het verdrag. Bovendien bevatte de oorspronkelijke

¹⁷ Audit PPS.

¹⁸ Zesde voortgangsrapportage BAM.

planning in het verdrag onvoldoende marges om vertraging in de uitvoering te kunnen opvangen⁽¹⁹⁾.

- Bij de negende voortgangsrapportage van de BAM, begin 2008, stelde het Rekenhof vast dat de raad van bestuur van de BAM een aangepaste planning voor de contractsluiting voor de Oosterweelverbinding had vastgelegd⁽²⁰⁾. De aangepaste planning bracht nogmaals uitstel. Een meer gedetailleerde analyse van, onder meer, het vergunningentraject, de afstemming van de diverse deelprojecten en de tijd voor de vervollediging van het ontwerp, veroorzaakten dit uitstel. Om alle voorstellen uit het bouwprogramma in het finale ontwerp op te nemen, zou de voorkeurbieder extra tijd nodig hebben. De planning voor het vergunningentraject was tot 2007 algemener en vrij optimistisch ingeschat. Zo hield de BAM voor het verkrijgen van de bouwvergunning oorspronkelijk alleen rekening met de procedurele minimumtermijnen, hoewel zij mogelijke knelpunten vooraf al met de bevoegde diensten van het Vlaams Gewest had doorgesproken. Het Rekenhof concludeerde dat de oorspronkelijke timing van het Masterplan Antwerpen en vooral de inschatting van de voorbereidingstijd van diverse projecten, te optimistisch waren.

3.1.4 Onderschatting van de kostprijs

De kostprijsramingen tonen vaak eenzelfde optimisme. In de ramingen ontbreken vaak een aantal noodzakelijke kostenelementen. De onderschatting van de projectkostprijs kan bijkomend het uitstel van andere projecten wegens budgettaire beperkingen tot gevolg hebben.

- Dat de gemaakte ramingen vaak te oppervlakkig zijn om alle kosten correct te kunnen inschatten, concludeerde het Rekenhof onder meer in zijn verslag over de publiek-private samenwerking van de Vlaamse overheid⁽²¹⁾.
- In zijn auditverslag over het Deurganckdok merkte het Rekenhof op dat de budgettaire meerjarenplanning van het project geen rekening hield met noodzakelijke BTW-uitgaven of het effect van de prijsevolutie⁽²²⁾.
- Bij de controle van de voortgangsrapportages van de BAM heeft het Rekenhof herhaaldelijk aangedrongen op een transparant en getrouw beeld van de volledige kostprijs van het Masterplan Antwerpen en de eventuele meerkosten, dat het aandeel van de BAM, het Vlaams Gewest en de andere publieke partners weergeeft. De evolutie van de investeringskosten moet rekening houden met het prijspeil en vergelijkbaar zijn met de ramingen. Ook andere

¹⁹ Audit Verdieping Westerschelde.

²⁰ Negende voortgangsrapportage BAM.

²¹ Audit PPS.

²² Audit Deurganckdok.

kosten voor financiering, voorbereiding, werking, risicobeheersing en onderhoud komen best in beeld⁽²³⁾.

- In de audits verrekeningen en schadeclaims wees het Rekenhof op de aanwending van grote bedragen van het investeringsbudget voor verrekeningen, verwijlinteresten en schadeclaims⁽²⁴⁾. Deze onvoorziene meerkosten belasten de voorziene begrotingskredieten, waardoor het geplande investeringsprogramma moet worden uitgesteld. Door het opnemen ten laste van de begroting 2007 van een aantal van de verrekeningen voor de aanneming van de Ring Antwerpen, konden in 2007 slechts 32 % van de nieuwe projecten van de afdeling Antwerpen worden vastgelegd en opgestart⁽²⁵⁾. Het Vlaams Parlement heeft deze bevindingen bevestigd in zijn motie van 14 oktober 2008 over de uitvoering van het meerjarenprogramma voor de wegen⁽²⁶⁾.

3.1.5 *Maatschappelijke kosten-batenanalyse*

De onderschatting van de kostprijs kan ook de betrouwbaarheid aantasten van de (maatschappelijke) kosten-batenanalyses die de investeringsbeslissing onderbouwen. Gewijzigde omstandigheden of ingrijpende projectaanpassingen kunnen de resultaten van de oorspronkelijke kosten-batenanalyse ongeldig maken.

- Voor de verdieping van de Westerschelde ontving het Vlaams Parlement alleen de laagste kostenraming, niet de kosten van de bijkomende werken op Belgisch grondgebied⁽²⁷⁾.
- In de audit van het Deurganckdok⁽²⁸⁾ hield de kosten-batenanalyse geen rekening met onteigeningen, leefbaarheidmaatregelen, de kosten van private investeringen, enz.. Het Rekenhof stelde vast dat de opbrengstratio van de initiële kosten-batenanalyse steunde op zeer gunstige randvoorwaarden, maar dat de Vlaamse overheid bij de belangrijke projectaanpassingen naliet de weerslag op de projectrentabiliteit fundamenteel te analyseren.

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken heeft eind 2006 een nieuwe standaardmethodiek voor maatschappelijke kosten-batenanalyses ontwikkeld. Die nieuwe methodiek is verplicht voor de nieuwe gesubsidieerde haveninfrastructuurprojecten. Bij de parlementaire opvolgingsbesprekingen van de audit over de aanleg van het

²³ Vierde, zesde, achtste en dertiende voortgangsrapportage BAM.

²⁴ Audit verrekeningen en opvolgingsaudit schadedossiers.

²⁵ Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, Vergadering van 14 oktober 2008, Interpellatie van de heer Joris Vandenbroucke tot mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

²⁶ Motie over de algemene werking van het Agentschap Wegen en Verkeer en de uitvoering van het meerjarenprogramma voor de wegen in het bijzonder, Stuk 1876 (2008-2009) – Nr. 2.

²⁷ Audit Verdieping Westerschelde.

²⁸ Audit Deurganckdok.

Deurganckdok heeft het Rekenhof aangedrongen op een veralgemeend toepassingsgebied voor de standaardmethodiek voor maatschappelijke kosten-batenanalyses⁽²⁹⁾.

3.2 Beheersing van projecten

3.2.1 Kennisbeheer in de organisatie

Projectverantwoordelijken of verantwoordelijke overheden hebben niet altijd voldoende kennis om nieuwe projectvormen toe te passen. Een leertraject doorlopen vergt tijd. Daardoor kunnen geplande projecten vertraging oplopen. Standaardisatie van procedures en juridische constructies kan bijdragen tot een vlottere totstandkoming en een versnelling van grote projecten.

- In zijn auditverslag over de mobiliteitsconvenants⁽³⁰⁾ heeft het Rekenhof de partijen aanbevolen voldoende kennis en personeel te verwerven. Het beval de administratie Wegen en Verkeer aan haar gespecialiseerde kennis beter in te passen in de organisatie en nuttig aan te wenden. Zij kon de samenwerking tussen ingenieurs en mobiliteitsdeskundigen verbeteren door bv. mobiliteitsdeskundigen te betrekken bij de projectbeginfase (de opmaak van de startnota).
- Het Rekenhof gaf in zijn verslag over de PPS-projecten aan dat de initiatieven van de Vlaamse Regering op het vlak van kennisuitwisseling en standaardisatie, de verdere professionalisering in de overheid en de slaagkansen van de projecten ten goede kunnen komen.
- Gestandaardiseerde hulpmiddelen kunnen de efficiëntie, transparantie en mededinging voor PPS-projecten verhogen. Ze zijn van belang voor de overheid om goed onderbouwde beslissingen te kunnen nemen of projecten met meer succes op de markt te kunnen brengen. Ook voor de private partner en de samenwerking tussen overheid en private partner is een gestandaardiseerd instrumentarium nuttig: het kan zowel de transactietijd als de transactiekosten - de kosten verbonden aan een overeenkomst, zoals juridisch advies om de overeenkomst te analyseren of te redigeren - verlagen en de projecten beter beheersbaar maken⁽³¹⁾.
- In zijn verslag over de schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken wees het Rekenhof erop dat uit de werkzaamheden van de voormalige Administratie Waterwegen en Zeewezen het procedurehandboek *Proces Investeren - Projectgebonden Kwaliteitsborging* ontstond. Een veralgemeende

²⁹ Audit Deurganckdok.

³⁰ Audit Convenants.

³¹ Audit PPS.

toepassing van dat handboek zou het verloop van investeringsprojecten gunstig kunnen beïnvloeden⁽³²⁾.

3.2.2 Samenwerking tussen overheidsdiensten

Bij de voorbereiding en realisatie van grote infrastructuurprojecten zijn vaak diverse overheden of overheidsdiensten betrokken. Zowel lokale als regionale overheidsdiensten kunnen betrokken zijn bij de beleidsplanning, vergunningen en financiering. Een professionele projectorganisatie of goed werkende stuurgroepen kunnen de informatie-uitwisseling over beleidsplannen, projectvereisten en randvoorwaarden bevorderen. Duidelijke en bindende afspraken over taakverdeling en financiering kunnen discussies of meningsverschillen verminderen en zo de projectrealisatie bespoedigen. In het kader van infrastructuurprojecten heeft het Rekenhof al gewezen op het belang en de noodzaak van samenwerking tussen de diensten voor ruimtelijke ordening, leefmilieu, mobiliteit en economie.

- Het was in de jaren negentig nog niet gebruikelijk vóór de start van de uitvoeringsfase een projectopvolgingssysteem op te zetten, dat de aandachtspunten en risico's voor de realisatie van het gekozen alternatief in detail vastlegt. Bij het begin van de aanleg van het Deurganckdok hadden de verschillende betrokken administraties geen contacten op regelmatige basis⁽³³⁾. Dat veroorzaakte uiteindelijk problemen op het vlak van de ruimtelijke ordening en zelfs 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. Deze was wel een nuttig platform voor de overkoepelende bewaking van de voortgang van het gehele project en de organisatie van overleg tussen de administraties over fundamentele knelpunten. Voor een gestructureerde opvolging van de kwaliteit, uitvoeringsplanning en kostprijs werd echter geen procedure opgezet.
- Een complex project als het Masterplan Antwerpen vergt veel overleg, samenwerking en coördinatie tussen de verschillende betrokken publieke partners. In het kader van de voortgangsrapportages over het Masterplan Antwerpen stelde het Rekenhof verschillende keren vast dat vertraging ontstond bij het sluiten van de nodige protocols en samenwerkings- en beheersovereenkomsten, vooral als die overeenkomsten kostenverdelingen, subsidieregelingen of verantwoordelijkheden

³² Opvolgingsaudit schadedossiers.

³³ Audit Deurganckdok.

moesten vastleggen. Ook bleek er weinig informatie te zijn over de projectbeheersing en het risicomanagement van de andere publieke partners.

- Voor alle PPS-projecten werd in meer of mindere mate samengewerkt met verschillende publieke partners⁽³⁴⁾. De principebeslissing van de Vlaamse Regering heeft die publiek-publieke samenwerking meestal op hoofdlijnen vastgelegd. De concrete uitwerking kwam echter op diverse manieren tot stand. Daarbij was het overleg met de indirect betrokken overheidsdiensten vaak beperkt. Daardoor werden de gevolgen van mogelijke randvoorwaarden niet vooraf ingeschat.
- In zijn audit van de mobiliteitsconvenants⁽³⁵⁾ heeft het Rekenhof erop gewezen dat bij de administratie Ruimtelijke Ordening een betere communicatie moest bestaan tussen de diensten die namens de administratie deelnamen aan het convenantoverleg en die welke de stedenbouwkundige of bouwvergunningaanvragen behandelden. Het Rekenhof stelde dat de nieuwe organisatie van de Vlaamse overheid voldoende aandacht moet besteden aan de onderlinge afstemming van het beleid van de verschillende beleidsdomeinen die raakvlakken vertonen met het mobiliteitsbeleid (ruimtelijke ordening, economie, milieu). Zo moet de samenwerking tussen de beleidsdomeinen Mobiliteit en Ruimtelijke Ordening verbeteren, bv. door een systematische, vroege en wezenlijke inbreng in mekaars planningsprocessen. De administratie Ruimtelijke Ordening moet ook de gemeenten stimuleren de mobiliteitspartners bij het gemeentelijk structuurplanningsproces te betrekken.
- In zijn verslag over de schadedossiers wees het erop dat een jaarlijkse informatie-uitwisseling tussen de diverse aanbestedende overheden over hun investeringsplannen en –kalender, vertragingen of stilstand van de werken bij gebrek aan afstemming, kan voorkomen⁽³⁶⁾.

3.2.3 Trage besluitvorming

De projectverantwoordelijken of beleidsverantwoordelijken hebben niet altijd de gepaste besluitvaardigheid die grote infrastructuurprojecten nodig hebben.

- Bij zijn onderzoek van de aannemingen die het voorwerp waren van een aanbesteding of offerteaanvraag, heeft het Rekenhof vastgesteld dat overheidsopdrachten voor werken vaak niet binnen de reglementaire geldigheidsduur van de inschrijving – de zogenaamde *gestanddoeningstermijn* – werden gegund. In sommige gevallen had dat tot gevolg dat de werken niet konden worden

³⁴ Audit PPS.

³⁵ Audit Convenants.

³⁶ Opvolgingsaudit schadedossiers.

gegund aan de inschrijver die de voordeligste offerte had ingediend⁽³⁷⁾.

- Naar aanleiding van de stelselmatige vertragingen bij de realisatie van het Masterplan Antwerpen heeft het Rekenhof bij de tiende voortgangsrapportage aanbevolen tijdens het verdere verloop van de finale onderhandelingen voor de realisatie en de financiering van het Oosterweelproject doortastend en alert te handelen⁽³⁸⁾. Bij de dertiende voortgangsrapportage heeft het Rekenhof nogmaals het gebrek aan besluitvaardigheid onder de aandacht gebracht. De Vlaamse Regering moet bovendien streven naar een kwaliteitsvolle vergunningverlening en een doortastende en transparante besluitvorming, wil zij verdere vertraging bij de realisatie van het Masterplan Antwerpen vermijden⁽³⁹⁾.

3.2.4 Overhaaste besluitvorming

Ook een te snelle contractsluiting kan aan de basis liggen van talrijke onzorgvuldigheden, die de projectrealisatie achteraf kunnen vertragen of onnodige meerkosten met zich kunnen brengen.

- De omvang van de verrekeringen bewijst op zich dat een groot aantal aannemingen niet met de nodige degelijkheid werd voorbereid. Belangrijke, weerkerende fouten die aanbestedende overheden begaan, zijn⁽⁴⁰⁾:
 - contracteren vooraleer de uit te voeren werken duidelijk zijn omschreven;
 - contracteren op grond van vroegere gegevens, ondanks lopende besprekingen met verscheidene diensten over de inhoud en omvang van het project;
 - contracteren vóór de afwerking van de technische studie, zodat onjuiste of onduidelijke gegevens in het speciaal bestek sluipen;
 - contracteren op basis van onvolledige plannen of zonder een volledige studie voor het geheel van de uit te voeren werken;
 - contracteren zonder rekening te houden met de ervaringen uit een gelijkaardige aanneming op dezelfde plaats;
 - contracteren zonder voldoende kennis van de ondergrond of met een onvoldoende studie van de te verwachten moeilijkheden.
- De wijze waarop de VVM het project Punt aan de Lijn heeft voorbereid en verantwoord, bood te weinig waarborgen voor een efficiënte aanwending van de overheidsgelden⁽⁴¹⁾. Zo ontbrak een

³⁷ 148ste Boek van Opmerkingen. Vlaams Parlement, Stuk 14 (1991-1992) – Nr. 1, p. 151 e.v.; Vlaams Parlement, Stuk 11 (1992-1993) – Nr. 1, p. 146 e.v.

³⁸ Tiende voortgangsrapportage BAM.

³⁹ Dertiende voortgangsrapportage BAM.

⁴⁰ *De uitvoering van de overeenkomsten voor rekening van de Staat*, in: 133^{ste} Boek van het Rekenhof, 1976-1977, Deel I, p. 267 e.v.

⁴¹ Punt aan de Lijn. In: Boek van het Rekenhof 1994. Stuk 11 (1994-1995) – Nr. 1, p. 151 e.v.

grondige kosten-batenanalyse of een milieu- en mobiliteitseffectenrapport en kwamen de overeenkomsten tot stand in technische en financiële onzekerheid. Noch met de stad Antwerpen, noch met de Vlaamse minister van Openbare Werken, werden concrete, schriftelijke afspraken gemaakt over de aanleg van de tramsporen op de stads- en gewestwegen. Een snel en optimaal rendement voor de gemeenschap van belangrijke investeringen van overheidsmiddelen, vereist een betere planning en timing van alle te ondernemen acties.

- Ook in de audit van PPS bij de Vlaamse overheid kwam die problematiek aan bod ⁽⁴²⁾. De overheid vroeg voor sommige projectonderdelen al voorstellen vóór de mogelijke realisatie en afbakening vaststonden. In de loop van de gunningprocedures wijzigden sommige projectvereisten, wat voor vertraging en een kostprijsverhoging heeft gezorgd.

3.3 Projectomgeving

Algemeen wordt aangenomen dat een complexe regelgeving de realisatie van grote infrastructuurprojecten kan bemoeilijken of vertragen. Het Rekenhof heeft daar in zijn audits geen specifiek onderzoek naar gedaan. Het behandelt in de onderstaande paragrafen achtereenvolgens enkele relevante aandachtspunten uit auditverslagen (de punten 3.3.1 en 3.3.2) en de omgevingsinvloeden die een rol spelen in de voorbereiding, ontwikkeling of realisatie van een groot project en de wijze waarop de overheid met die invloeden omgaat (de punten 3.3.3 e.v.).

3.3.1 Afstemming procedures

De diverse reglementeringen zijn telkens geconcipieerd vanuit een specifiek beleidsveld. Grote infrastructuurprojecten confronteren besturen met verscheidene reglementeringen uit verschillende beleidsvelden. De reglementeringen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Het gebrek aan afstemming maakt het voor de projectverantwoordelijken moeilijk met alle uiteenlopende reglementeringen rekening te houden. Een afstemming van de reglementeringen kan de toepassing ervan vergemakkelijken en indirect bijdragen tot een vlottere projectrealisatie.

- In zijn auditverslag over mobiliteitsconvenants⁽⁴³⁾ heeft het Rekenhof aanbevelingen geformuleerd over de betrokkenheid van lagere besturen bij het mobiliteitsbeleid en de realisatie van verkeersinfrastructuurprojecten. De beleidsvoorbereiding moet volgens dat auditverslag over het algemeen transparanter verlopen

⁴² Audit PPS.

⁴³ Audit Convenants.

en optimaal gebruik maken van de kennis en inzet van alle betrokken actoren, administraties en adviesorganen. Het Rekenhof herinnert in dit verband aan de volgende aanbevelingen:

- De Vlaamse Regering moet in de regelgeving essentiële bepalingen opnemen inzake het juridisch karakter en de inhoud van het gemeentelijk mobiliteitsplan, de afstemming van het gemeentelijk plan op andere planningprocessen, en de gelijke behandeling van gemeenten bij de selectie en beoordeling van projecten. Voor dit laatste moeten objectieve afwegingskaders worden ontwikkeld (VVM) of verfijnd (AWV).
- De Vlaamse Regering moet een strategie uitwerken voor een correcte en efficiënte verzameling en registratie van gegevens voor de onderbouwing van plannen en projecten. Maatregelen kunnen zijn: een vlottere informatie-uitwisseling tussen de partijen, een koppeling van databanken, meer aandacht in de GBC voor onderzoeksprogramma's, het opmaken van instructies voor de verzameling van gegevens, enz.

3.3.2 Kruispuntencommissie

Er bestaat een Kruispuntencommissie om de impact van regelgeving op infrastructuurprojecten te bespreken. De goede werking van een dergelijke commissie kan leiden tot het ontstaan van gemakkelijker toepasbare reglementering.

- De overheid heeft haar kennis niet maximaal aangewend om het Deurganckdokproject te realiseren binnen de geldende vergunningsvoorwaarden en reglementering⁽⁴⁴⁾. De administratie wijt haar gebrekkige kennis van het reglementaire kader, in het bijzonder de regelgeving over milieu en ruimtelijke ordening, in hoofdzaak aan de diversiteit en inconsistentie van de regelgeving, die niet altijd tussen de beleidsvelden gecoördineerd is. Voor het kennisbeheer heeft het toenmalige departement Leefmilieu en Infrastructuur in 2002 de Kruispuntencommissie opgericht. Zij 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 met gevolgen op infrastructuurprojecten. Bij de parlementaire opvolgingsbesprekingen heeft het Rekenhof gewezen op het belang van de voortzetting van de activiteiten van die Kruispuntencommissie⁽⁴⁵⁾.

⁴⁴ Audit Deurganckdok.

⁴⁵ Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 3.

3.3.3 *Maatschappelijk draagvlak en inspraakprocedures*

Bij de lancering van grote infrastructuurprojecten besteedt de overheid soms relatief weinig aandacht aan het maatschappelijk draagvlak voor het project. Dat verhoogt de kans op betwistingen bij inspraakprocedures, die voor vertraging kunnen zorgen. Grote projecten creëren immers vaak een grote weerstand bij de direct betrokken bevolking. Bij de inspraakprocedures stelt zij de relevantie van het project in vraag en soms onderneemt zij pogingen om de geplande projectuitvoering stop te zetten. Daarbij doet zich in een aantal gevallen een conflict voor tussen het algemeen belang en een aantal individuele belangen.

- Talrijke juridische procedures veroorzaakten zware hinder voor de uitvoering van de werken aan het Deurganckdok. 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 voortbestaan van de woonkern van Doel⁽⁴⁶⁾.
- Het Oosterweelproject, het grootste project van het Masterplan Antwerpen, kon niet op voldoende maatschappelijk draagvlak steunen. Het tracé van de Oosterweelverbinding werd vanuit verschillende hoeken in vraag gesteld. De BAM slaagde er moeilijk in de negatieve perceptie te keren⁽⁴⁷⁾. Mede daarom heeft de Vlaamse Regering, toen de voorbereidingen voor het Oosterweelproject al ongeveer tien jaar liepen, een evaluatie van het tracé besteld. In afwachting van de resultaten ervan, kon zij de bouwvergunning niet aanvragen en schroefde zij ook de verdere onteigeningen en de verplaatsing van leidingen terug.

3.3.4 *Voortschrijdend inzicht*

Grote infrastructuurprojecten hebben een lange voorbereiding- en realisatietijd. Gedurende die periode kunnen de omstandigheden wijzigen, nieuwe behoeften ontstaan, nieuwe technieken beschikbaar komen. Ook kunnen bij de projectverantwoordelijken of belanghebbenden nieuwe inzichten ontstaan. Dat alles kan leiden tot andere of bijkomende projecteisen. De uitwerking van die nieuwe eisen vergt extra tijd en zorgt voor vertraging. Zij genereert vaak ook bijkomende kosten. Het belang van voortschrijdend inzicht conflicteert dan ook met een snelle realisatie.

- In het kader van de audits en voortgangsrapportages over het Masterplan Antwerpen heeft het Rekenhof vastgesteld dat de onderbouwing, concretisering en procedurele voorbereiding van de projecten veel meer tijd in beslag neemt dan oorspronkelijk

⁴⁶ Audit Deurganckdok.

⁴⁷ Achtste voortgangsrapportage BAM.

vooropgesteld⁽⁴⁸⁾. Het besef dat het bestek hiaten of onduidelijkheden kon bevatten, was aanleiding voor de opname in de leidraad onderhandelingsprocedure van de mogelijkheid het bestek achteraf aan te vullen. De raad van bestuur van de BAM wilde overigens niet de volledige voorbereiding van het bestek afwachten. De aanleg van de Oosterweelverbinding diende immers tijdig te starten om de inning van de tolinkomsten die het Masterplan Antwerpen in zijn geheel dienden te financieren, niet in gevaar te brengen⁽⁴⁹⁾. De mogelijkheid tot aanpassing van het bestek werd gebruikt: terechtwijzende berichten brachten talrijke wijzigingen en aanvullingen in het bestek aan. Het betrof aanpassingen naar aanleiding van tussentijdse besprekingen, aanpassingen in functie van veiligheidsreglementering, bijkomende eisen van stakeholders en detailleringen om onzekerheden te verminderen. De BAM liet haar juridische dienstverleners telkenmale nagaan of de aanpassingen aan het bestek substantiële wijzigingen aan het project inhielden, die o.m. de gelijkheid tussen de oorspronkelijke inschrijvers in het gedrang konden brengen. Het Rekenhof vestigde er wel de aandacht op dat de aanpassing van het bestek belangrijk was voor de beheersing van het Oosterweelproject. Bij grote en complexe projecten zijn (scope)wijzigingen door voortschrijdend inzicht inderdaad soms onvermijdelijk⁽⁵⁰⁾.

- In zijn audit over de publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid stelde het Rekenhof vast dat de initiatiefnemende overheidsdiensten doorgaans prestatiebestekken gebruikten, die de PPS-projecten duidelijk afbakenden. De aannemers kregen echter niet altijd evenveel ontwerpvrijheid. Voor sommige projectonderdelen vroegen de besturen al voorstellen voordat de mogelijke realisatie en afbakening vaststonden. In de loop van de gunningsprocedures wijzigden sommige projectvereisten enigszins, wat voor vertraging en meerkosten zorgde⁽⁵¹⁾.

3.3.5 *Risicomanagement*

Risicoanalyse biedt inzicht in de factoren die een projectrealisatie in gevaar kunnen brengen. Het is daarom essentieel dat de Vlaamse overheid een adequaat risicomanagement voert voor alle grote projecten.

- In zijn auditverslag over de aanleg van het Deurganckdok concludeerde het Rekenhof dat het project naar de inzichten van de jaren negentig een degelijke voorbereiding kende. Toen was het nog niet gebruikelijk vooraf een risicoanalyse uit te voeren, waardoor de betrokken partijen geen volledig zicht hadden op de

⁴⁸ Twaalfde voortgangsrapportage BAM.

⁴⁹ Audit besluitvorming Oosterweelverbinding.

⁵⁰ Achtste voortgangsrapportage BAM.

⁵¹ Audit PPS.

fragiele punten in de projectvoorbereiding⁽⁵²⁾. Dat de werken al waren gestart, maakte de gevolgen van de bijkomende problemen aanzienlijk groter.

- Voor haar publiek-private samenwerking voerde de Vlaamse overheid soms geen voorafgaande marktverkenning uit⁽⁵³⁾. Daardoor mislukte soms de selectie van een private partner. De overheid analyseerde ook de risico's van veel publiek-private partnerschappen slechts minimaal. Risico's niet duidelijk specificeren kan er nochtans toe leiden dat de partijen de verantwoordelijkheid ervoor proberen te ontlopen, wat kan uitmonden in geschillen. Die hebben uiteraard een vertragende werking op de projectuitvoering.
- Het bestek voor het Oosterweelproject voorzag erin dat de voorkeurbieder het dossier zou klaarmaken voor de bouwvergunningaanvraag. Het Rekenhof heeft bij de tiende voortgangsrapportage van de BAM gewaarschuwd voor twee risico's:
 - Aannemers hebben doorgaans minder ervaring met de opmaak van bouwvergunningaanvragen. De BAM zal dus moeten toezien op de volledigheid en de nauwkeurigheid van het dossier.
 - De ambitie geen verdere vertraging op te lopen en de vooropgestelde datum van contractsluiting te behalen, kan tot onzorgvuldigheden, kwaliteitsverlies of suboptimale prijzen leiden. De BAM moet dus efficiënt onderhandelen, maar blijft afhankelijk van het optreden van de private partner en de andere betrokken overheden.

3.3.6 *Geschillenbeheer*

In 2003 en 2008 heeft het Rekenhof respectievelijk een audit en een opvolgingsaudit uitgevoerd naar de wijze waarop het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken maatregelen neemt om het ontstaan van schadedossiers te beperken⁽⁵⁴⁾. Het stelde telkens vast dat belangrijke schadevergoedingsbedragen voortvloeien uit een onzorgvuldige voorbereiding van aannemingen, o.m. door de afwezigheid van vereiste bouwvergunningen of onteigeningen en de (laattijdige) verplaatsing van nutsleidingen. Dat leidde vaak tot tijdelijke vertraging en soms zelfs volledige stillegging van grote aannemingen, met belangrijke schadevergoedingseisen tot gevolg.

Soms bereiken de aanbestedende overheid en de aannemer binnen een redelijke termijn overeenstemming die resulteert in een verrekening

⁵² Audit Deurganckdok.

⁵³ Audit PPS.

⁵⁴ Audit Schadedossiers; Opvolgingsaudit Schadedossiers.

of een dading. In andere gevallen vordert de aannemer langs gerechtelijke weg van de opdrachtgevende overheid een vergoeding.

De Vlaamse Regering heeft in 2003 de bemiddelingscommissie Geschillencommissie Overheidsopdrachten Mobiliteit (GECOVER) opgericht. In individuele betwistingen met tegenpartijen hoort de GECOVER de tegenpartijen in hun verdediging en streeft zij naar een minnelijke regeling. Het Rekenhof formuleerde in zijn auditrapport de aanbeveling het gebruik van de GECOVER te stimuleren. Zowel de afdeling Overheidsopdrachten als de agentschappen, merkten achteraf in algemene zin op dat de bemiddelingsprocedure langs de GECOVER vlugger en efficiënter is dan beslechting van een geschil langs de rechtbank en dat zij bijgevolg de voorkeur genoot.

Bij arbitrage komen de partijen overeen hun geschil voor te leggen aan een scheidsgerecht, bestaande uit een arbiter of een college van arbiters. Dit scheidsgerecht verleent op grond van de vorderingen van de partijen een beslissing. Deze arbitrale uitspraak is bindend en kan, zo nodig, het voorwerp zijn van een gedwongen tenuitvoerlegging. Arbitrage is in de meeste materies mogelijk. Zij biedt een aantal voordelen. Bij financieel belangrijke en complexe geschillen duurt een arbitrageprocedure minder lang dan een procedure voor een rechter, die door de beroepsmogelijkheden gemiddeld vijf tot zeven jaar duurt. De snelheid van de arbitrageprocedure is te danken aan de uitschakeling van het hoger beroep, de vereenvoudigde procedure en de beschikbaarheid en deskundigheid van de arbiters. Gelet op de vaak problematische procesgang voor de rechter, kan arbitrage dus een alternatief zijn ter bescherming van de overheidsgelden.

4 Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleert op grond van de bovenstaande analyse een aantal aanbevelingen.

Voor projectverantwoordelijken van Vlaamse grote infrastructuurprojecten

- De Vlaamse projectverantwoordelijken moeten zorgen voor een degelijke onderbouwing van de investeringsprojecten die ze wensen te realiseren. Zij moeten de doelstellingen van het project en de randvoorwaarden duidelijk formuleren.
- De projectverantwoordelijken moeten uitgaan van een zo volledig mogelijke en realistische raming, zowel van de nodige voorbereidings- en realisatietijd als van de in te zetten middelen. Ze moeten in de planning marges inbouwen om onvoorziene omstandigheden op te vangen. De kostprijsramingen moeten ook BTW, randinvesteringen en verwachte prijsevoluties omvatten en de budgettaire mogelijkheden incalculeren. Bij alternatieve financiering van projecten moet tevens de financieringskost in rekening worden gebracht. Gedurende het gehele verloop van de voorbereiding, aanbesteding en uitvoering moeten de projectverantwoordelijken oog hebben voor kostenbeheersing en de kwaliteit en doorlooptijd bewaken.
- Een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een volwaardige afweging van alternatieven zijn essentieel. Als de verdere besluitvorming alternatieven laat vallen, moeten de projectverantwoordelijken dat degelijk motiveren.
- De projectverantwoordelijken moeten van bij de start zorgen voor een transparante en doeltreffende publieke overlegstructuur met alle betrokken overheidsdiensten, opdat alle eisen en randvoorwaarden van het project in een zo vroeg mogelijk stadium in de verdere projectontwikkeling worden opgenomen.
- De projectverantwoordelijken moeten omvattend en transparant communiceren opdat het project maatschappelijk wordt gedragen en voor alle belanghebbenden een zo groot mogelijke duidelijkheid en rechtszekerheid ontstaat.

Voor de direct of indirect bij grote projecten betrokken overheidsdiensten

- Bij maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten moeten alle betrokken overheidsdiensten in een publieke overlegstructuur alle eisen en randvoorwaarden voor het project in een zo vroeg mogelijk stadium van de projectontwikkeling meedelen. De betrokken overheidsdiensten kunnen aansluitend hun interne activiteiten plannen, rekening houdend met de projectvereisten.

Voor de Vlaamse Regering:

- De Vlaamse Regering moet zorgen voor voldoende kennis in de diverse overheidsdiensten en moet uitwisseling van leerervaringen en gestandaardiseerde procedures stimuleren, opdat zij het leertraject voor een aantal projecten kan beperken.
- Bij de keuze voor een alternatieve financiering met de bedoeling infrastructuurprojecten sneller te realiseren, moet de Vlaamse Regering erover waken dat de financieringskosten en complexere voorbereiding die meerwaarde niet teniet doen.
- De Vlaamse Regering blijft finaal verantwoordelijk voor de realisatie van grote investeringsprojecten van de Vlaamse overheid. Ze moet daarom investeren in een kwaliteitsvolle projectvoorbereiding. Vervolgens is een gefundeerde, gemotiveerde en vooral doortastende besluitvorming nodig. Bij belangrijke wijzigingen van de omstandigheden moet ze de voordelen van het voortschrijdend inzicht afwegen tegen de kostprijs en doorlooptijd van de beoogde aanpassingen.

Voor de Vlaamse Regering en haar diensten:

- De Vlaamse Regering kan onderzoeken op welke wijze zij de bestaande reglementeringen, circulaires en interne procedures die van toepassing zijn of een invloed hebben op investeringsprojecten, nader op elkaar kan afstemmen. De zogenaamde kruispuntencommissie kan daarbij een belangrijke rol spelen. Ongeacht de grootte van een investeringsproject, moeten de Vlaamse overheidsdiensten de geldende reglementering en interne procedures volledig, strikt en zorgvuldig toepassen.
- De Vlaamse Regering moet ervoor waken dat het systeem van risicomangement, bedoeld in het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, verder wordt ontwikkeld en toegepast. Een degelijk en gestructureerd risicomangement is essentieel voor het beheer van grote infrastructuurprojecten. De informatievoorziening daarover moet verhinderen dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst.
- Een beroep op GECOVER of het systeem van arbitrage kan oplossingen bieden. De Vlaamse Regering kan onderzoeken of zij dergelijke systemen van geschillenbeheer ook reeds kan inzetten in de fase van de besluitvorming bij aanbestedingsprocedures en bij inspraakprocedures.

Voor het Vlaams Parlement:

- Voor grote investeringsprojecten die het Vlaams Parlement maatschappelijk belangrijk vindt en waarover het meer dan gebruikelijk wil worden geïnformeerd, kan het Vlaams Parlement de toepassing van het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten evalueren.

Bibliografie

*Voor het advies gebruikte audits*⁵⁵)

- 148ste Boek van Opmerkingen: De contracten betreffende de Liefkenshoektunnel. Stuk 14 (1991-1992) – Nr. 1, p. 120 e.v.
- 148ste Boek van Opmerkingen: Slentergang van de administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer. Stuk 14 (1991-1992) – Nr. 1, p. 151 e.v.
- Boek van het Rekenhof 1994; Punt aan de Lijn. Stuk 11 (1994-1995) – Nr. 1, p. 151 e.v.
- Boek van het Rekenhof 1995. 7e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan de Vlaamse Raad: De vestiging van de Vlaamse Regering op het Martelaarsplein., Stuk 11 (1995-1996) – Nr. 1, p. 147 e.v.
- Boek van het Rekenhof 1995. 7e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan de Vlaamse Raad: De contracten betreffende de Liefkenshoektunnel. Stuk 11 (1995-1996) – Nr. 1, p. 167 e.v.
- Verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer. Auditrapport Verdieping Westerschelde, Stuk 37 (1999-2000) – Nr. 1.
- Boek van het Rekenhof 2001. 13e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement, Verwerving van de Kallemoeievijver als baggerspeciéstortplaats. Stuk 36 (2001-2002) – Nr. 1, p. 72 e.v.
- Verslag van het Rekenhof over het gebruik van Convenants in de Vlaamse Gemeenschap. Stuk 38 (2002-2003), Nr. 1.
- Verslag van het Rekenhof over de audit van schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds, Stuk 37-D (2003-2004), Nr. 1.
- Verslag Rekenhof over de aanleg van het Deurganckdok, Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 1.
- Verslagen van het Rekenhof bij de voortgangsrapportages van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel over het Masterplan Antwerpen. Stuk 268 (2004-2005) – Nrs. 3, 4, 6, 8, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 24 en 28. Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 3.
- Verslag van het Rekenhof over de verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken, Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1.
- Verslag van het Rekenhof over schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken – Opvolgingsaudit, Stuk 37-F (2007-2008) – Nr. 1.
- Verslag van het Rekenhof over de besluitvorming Oosterweelverbinding, Stuk 40 (2007-2008) – Nr. 1.
- Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse Overheid, Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1.

⁵⁵ De audits staan chronologisch gerangschikt.

Literatuur

- Backes, C., Chevalier, E., Jansen, A., Eliantonio, M., Poortinga, M., & Seerden, R. (2009). Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken.
- Ducatteeuw, S. (2005). Riskmanagement bij grote projecten.
- Flyvbjerg, B. (2005). Design by Deception. The Politics of Megaprojects Approval. *Harvard Design Magazine*, 50-59.
- Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes and cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 578-597.
- Nelissen N., Goverde H. & van Gestel N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Uitgeverij Coutinho, Bussum 2000.
- Neven, K., De Koninck, C. (2008), Risicomanagement helpt het budget van infrastructuurprojecten onder controle houden. Bevindingen van het Rekenhof en initiatieven van de Vlaamse overheid. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr. 1, 28-35.
- Odeck, J. (2003). Cost overruns in road construction - what are their sizes and determinants? *Transport Policy*, 43-53.
- The British Department for Transport. (2004). Procedures for Dealing with Optimism Bias Planning. Londen: The British Department for Transport, 59 p.
- Siemiatycki, M. (2009), *Academics and Auditors. Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, *Journal of Planning Education and Research* 29:142-156.
- Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008.
- Onderzoek naar infrastructuurprojecten; grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies), Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004-2005) Stuk 29 283, Nr. 10.