

Vergaderjaar 1999–2000

26 980

Verdieping Westerschelde

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Inleiding	9	4.10	Organisatiestructuur	31
1.1	Toegankelijkheid haven van Antwerpen	9	4.11	Planning uitvoering	32
1.2	Kosten van de werken	9	4.12	Conclusies	32
1.3	Onderzoek Rekenhof en Rekenkamer	10			
2	Achtergrond	12	5	Naleving regels en procedures	34
2.1	Onderhandelingen over verdrag	12	5.1	Inleiding	34
2.2	Verdere verdieping	13	5.2	Goedkeuring bestekken en overeenkomsten	34
			5.3	Aanbestedingsvoorschriften	35
			5.3.1	Werken onder beheer van het Vlaams Gewest	35
			5.3.2	Werken onder beheer van Nederland	36
3	Onderbouwing verdrag	14	5.4	Betalingsregeling en informatievoorziening	37
3.1	Inleiding	14	5.4.1	Wrakkenruiming en oeververdedigingswerken	37
3.2	Afweging kosten en baten	14	5.4.2	Natuurherstel	38
3.2.1	Onderzoek in Vlaanderen	14	5.5	Conclusies	39
3.2.2	Onderzoek in Nederland	15			
3.3	Inzicht in omvang van werken en kosten	16			
3.3.1	Baggerwerken	16	6	Financieel beheer	40
3.3.2	Wrakkenruiming	16	6.1	Inleiding	40
3.3.3	Oeververdediging	17	6.2	Werken onder beheer van Vlaanderen	40
3.3.4	Natuurherstel	18	6.2.1	Baggerwerken	40
3.4	Kostenverdeling Nederland – Vlaams Gewest	19	6.2.2	Wrakkenruiming op Belgisch grondgebied	41
3.4.1	Onderbouwing vaste bijdrage Nederland	20	6.2.3	Het ontbreken van een controleplan	41
3.4.2	Onderbouwing vaste bijdrage Vlaams Gewest	21	6.3	Werken onder beheer van Nederland	42
3.4.3	Doorrekening van BTW	21	6.3.1	Financiële procedures	42
3.5	Hiaten in de afspraken	21	6.3.2	Financieel systeem Verdieping Westerschelde (FVW)	43
3.5.1	Vergunning voor onderhoudsbaggerwerk na 2001	21	6.3.3	Wrakkenruiming	44
3.5.2	Procedure voor verdere verdieping	22	6.3.4	Oeververdediging	45
3.6	Conclusies	22	6.3.5	Natuurherstel	45
			6.4	Conclusies	46
4	Kostenbeheersing en voortgangsbewaking	24	7	Informatievoorziening aan de parlementen	47
4.1	Inleiding	24	7.1	Inleiding	47
4.2	Totale kosten project	24	7.2	Informatieverstrekking bij goedkeuring verdrag	47
4.3	Baggerwerken	25	7.2.1	Vlaams Parlement	47
4.4	Wrakkenruiming	25	7.2.2	Nederlands Parlement	48
4.5	Oeververdediging	27	7.3	Informatieverstrekking over de uitvoering	48
4.6	Natuurherstel	27	7.3.1	Vlaams Parlement	48
4.7	Monitorkosten	29	7.3.2	Nederlands Parlement	48
4.8	Overige kosten	29	7.4	Informatie aan Vlaams Parlement over grote projecten	49
4.8.1	Overheadkosten	29			
4.8.2	Schadeclaims	30	7.5	Conclusies	50
4.8.3	Legeskosten	30			
4.9	Informatievoorziening over kosten	30			

8	Conclusies en aanbevelingen	51
8.1	Conclusies	51
8.2	Aanbevelingen	51
8.2.1	Onderbouwing van verdragen	51
8.2.2	Beheersing van kosten en voortgang	53
8.2.3	Naleving van regels en procedures	53
8.2.4	Financieel beheer	55
8.2.5	Informatievoorziening aan het Parlement	55
9	Reactie bewindspersonen	57
9.1	Vlaams Gewest	57
9.2	Nederland	58
9.3	Nawoord Rekenhof en Rekenkamer	61
Bijlage 1	Gebruikte afkortingen	62
Bijlage 2	Kaart van de Westerschelde	63
Bijlage 3	Ontwikkeling van de raming van de kosten	64
Bijlage 4	Vergelijking planning en realisatie	66
Bijlage 5	Overzicht aanbevelingen en toezeggingen	67

SAMENVATTING

Om de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te verbeteren hebben Nederland en het Vlaams Gewest in 1995 besloten de vaarweg in de Westerschelde te verruimen. Dit besluit is vastgelegd in een verdrag, dat beide partijen op 17 januari van dat jaar hebben ondertekend. Het verdrag bepaalt dat het Vlaams Gewest zorgdraagt voor de vereiste baggerwerken, en Nederland voor wrakkenruiming, oeververdediging en natuurherstelmaatregelen. Deze werkzaamheden vinden voor het merendeel plaats op Nederlands grondgebied. Met de uitvoering ervan is in totaal 400 à 600 miljoen gulden (NLG) oftewel 8 à 12 miljard frank (BEF) gemoeid. Het Vlaams Gewest draagt het grootste deel van deze kosten. Nederland draagt 54 miljoen NLG (nu: 988 miljoen BEF) bij in de kosten van wrakkenruiming en oeververdediging. Nederland betaalt ook de kosten voor natuurherstel, voor zover deze de Vlaamse bijdrage van 44 miljoen NLG (nu: 805 miljoen BEF) te boven gaan. De werken zijn op 1 juli 1997 van start gegaan.

Het Rekenhof van België en de Algemene Rekenkamer van Nederland hebben van december 1998 tot eind april 1999 gezamenlijk onderzocht in hoeverre de voorbereiding en uitvoering van het verdrag op rechtmatige en doelmatige wijze is geschied. In het onderzoek zijn ook de werken op Belgisch grondgebied betrokken.

Onderbouwing van het verdrag

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben vastgesteld dat nut en noodzaak van het verdiepingsprogramma vooraf onvoldoende zijn onderzocht. Een kosten-batenanalyse bleek niet te zijn verricht. Bij het sluiten van het verdrag waren de omvang en de kosten van de werken, met name voor wrakkenruiming en natuurherstel, onvoldoende bekend. Onvoldoende duidelijk was ook, hoeveel wrakken er geruimd moesten worden. Voor natuurherstel ontbraken vastgestelde plannen. Niet geheel duidelijk was voorts welke effecten de verdieping zou hebben op het milieu.

De afspraken die tussen Nederland en het Vlaams Gewest gemaakt zijn, vertonen hiaten op het punt van de publiekrechtelijke procedure die voor de eventuele verdere verdieping dient te worden gevolgd, en ter zake van de vergunningen die nodig zijn voor de toekomstige onderhoudsbaggerwerken. Het Vlaams Gewest heeft op dit ogenblik niet de zekerheid dat het de vereiste onderhoudsbaggerwerken na 2001 onder dezelfde voorwaarden kan laten uitvoeren, als die welke op dit moment gelden. Voorts is in het verdrag niet voorzien in een rapportage door Nederland aan het Vlaams Gewest over de besteding van de Vlaamse bijdrage van 44 miljoen NLG (805 miljoen BEF) voor natuurherstel.

Beheersing van kosten en voortgang

Volgens de ramingen van mei 1999 zullen zich kostenoverschrijdingen voordoen in vergelijking met de bedragen die werden voorzien bij het sluiten van het verdrag. De overschrijdingen zullen tussen de 1,3 miljard BEF (71 miljoen NLG) en de 3,7 miljard BEF (202 miljoen NLG) bedragen (in lopende prijzen), overeenkomend met circa 30% van het oorspronkelijk geraamde bedrag. Vooral de onzekerheid over het aantal te ruimen wrakken en de kosten daarvan houden belangrijke financiële risico's in. Deze risico's gelden met name voor het Vlaams Gewest, omdat de bijdrage van Nederland in de kosten hiervoor (alsmede die voor de oeververdediging) beperkt is tot een vast bedrag van 54 miljoen NLG (nu:

988 miljoen BEF). Deze bijdrage is onder meer bedoeld voor de compensatie van de BTW die Nederland ontvangt.

De bijdrage van Nederland kent dus een plafond, en daardoor komen de overschrijdingen van de oorspronkelijk geraamde kosten volledig ten laste van het Vlaams Gewest. Een toename van de kosten voor oeververdediging en wrakkenruiming is voor Nederland niet ongunstig, omdat zij in dat geval meer BTW van het Vlaams Gewest ontvangt.

Voor de berekening van de Nederlandse bijdrage werden de indertijd bekende kostenramingen als basis gehanteerd. Indien de berekening zou worden gemaakt aan de hand van recente kostenramingen, zou de Nederlandse bijdrage 44% hoger zijn geweest.

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben vastgesteld dat er geen sprake is van een gestructureerde bewaking van de ontwikkeling van de kosten. Over kostenoverschrijdingen die zich reeds hebben voorgedaan en die zich nog kunnen voordoen, wordt door Nederland onvoldoende gerapporteerd aan het Vlaams Gewest.

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben verder vastgesteld dat de uitvoering van de werken sterk is verdaagd. De voortgangsbewaking is onvoldoende. Er is geen centrale projectorganisatie opgezet, noch een overlegorgaan dat op uitvoeringsniveau de kosten en de voortgang bewaakt.

Voor natuurherstel in Nederland is in het kader van het verdiepingsverdrag in totaal 66 miljoen NLG (1 208 miljoen BEF) uitgetrokken. De Vlaamse bijdrage hieraan bedraagt 44 miljoen NLG (805 miljoen BEF). Deze bijdrage blijkt door Nederland in belangrijke mate besteed te worden aan projecten die niet direct samenhangen met het verlies aan natuurwaarden als gevolg van de verdieping. Een financiële verantwoording van Nederland aan het Vlaams Gewest ontbreekt vooralsnog.

Naleving regels en procedures

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben geconstateerd dat de Europese bekendmakingsvoorschriften voor de aanbesteding van werken en diensten niet steeds zijn gerespecteerd. Verder heeft bij sommige gunningen geen mededinging plaatsgehad. De baggerwerken die noodzakelijk waren voor de verdieping, werden grotendeels uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Gewest binnen reeds bestaande contracten, zonder mededinging.

Ook is uit het onderzoek gebleken dat het Vlaams Gewest van Nederland onvoldoende informatie heeft gekregen om in rekening gebrachte kosten te kunnen controleren. Overigens heeft het Vlaams Gewest tot nu toe ook weinig initiatief genomen om deze informatie te verkrijgen.

Financieel beheer

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben vastgesteld dat het Vlaams Gewest niet beschikte over voldoende middelen om de werkelijk gebaggerde hoeveelheden te controleren. Er is te weinig en onvoldoende gekwalificeerd personeel om de noodzakelijke prijzencontroles uit te voeren en toezicht te houden op de aannemingen in verband met wrakkenruiming.

Binnen de Vlaamse administratie bestaat evenmin de gewoonte om voor elk contract een controleplan op te stellen.

Voorts is in het onderzoek geconstateerd dat de financiële procedures die Rijkswaterstaat/directie Zeeland heeft opgesteld voor de verrekeningen met het Vlaams Gewest niet duidelijk maken welke bedragen verrekenbaar zijn.

Het toezicht op de uitvoering van bestekken voor wrakkenruiming met een open begroting (waarbij geen vaste prijs is bepaald en de kosten afhankelijk zijn van het personeel en materieel dat wordt ingezet) blijkt zwak te zijn. Bij een deelopdracht voor wrakkenruiming op Nederlands grondgebied zijn onjuiste tarieven in rekening gebracht.

Ten slotte is uit het onderzoek naar voren gekomen dat Rijkswaterstaat voor één oeververdedigingswerk niet tijdig beschikte over de benodigde vergunningen. Daardoor lag het werk stil. De kosten die dat met zich meebracht werden, overigens conform het verdrag, bij het Vlaams Gewest in rekening gebracht.

Informatievoorziening aan de parlementen

Het Vlaams Parlement is onvoldoende ingelicht over het nut en de noodzaak van het project. Beide parlementen zijn bovendien verschillend geïnformeerd over de financiële verplichtingen en risico's die verbonden waren aan het project. In Nederland is gewerkt met een marge in de ramingen, terwijl het Vlaams Parlement enkel is ingelicht over de laagste ramingen. Ook de kosten van bijkomende werken op Belgisch grondgebied zijn aan het Vlaams Parlement niet meegedeeld. Er is niet voorzien in een voortgangsrapportage over de uitvoering van het project aan het Vlaams Parlement, hoewel het vooral voor het Vlaams Gewest gaat om een groot, risicovol en kostbaar project waarvan de uitvoering over meer jaren is gespreid.

Eindconclusie en aanbevelingen

Het Rekenhof en de Rekenkamer concluderen samenvattend dat bij de voorbereiding en uitvoering van het verdrag, zowel het Vlaams Gewest als Nederland, onvoldoende waarborgen hebben getroffen voor een goede kostenbeheersing. Het Vlaams Gewest loopt daardoor omvangrijke financiële risico's.

Over de kostenontwikkeling zou door Nederland uitgebreider gerapporteerd moeten worden aan het Vlaams Gewest.

De kostendeclaraties die Nederland aan het Vlaams Gewest stuurt zouden door een onafhankelijk registeraccountant of bedrijfsrevisor kunnen worden beoordeeld.

Het Rekenhof en de Rekenkamer bevelen voorts in algemene zin aan om nut en noodzaak van projecten met substantiële financiële consequenties beter te onderbouwen. Datzelfde geldt voor de ramingen van de omvang van de werken en de kosten.

Bij grensoverschrijdende projecten dient bij voorkeur één centrale projectorganisatie te worden gecreëerd, die kan zorgdragen voor de kostenbewaking, bewaking van de planning, de goede informatie-uitwisseling tussen de betrokken administraties en gelijklopende informatie aan de betrokken parlementen.

Voor een betere informatieverstrekking van de Vlaamse administratie aan het Vlaams Parlement zou, geïnspireerd op de «Procedureregeling grote projecten» in Nederland, een werkwijze kunnen worden ontwikkeld

waardoor het Vlaams Parlement controle kan uitoefenen op de voorbereiding en de uitvoering van een project als dit.

Reactie bewindspersonen

De Minister Vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie, en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van Nederland hebben begin december 1999 gereageerd op het onderzoek van het Rekenhof en de Rekenkamer. De Vlaamse minister heeft aangegeven dat hij bereid is het Vlaams Parlement per kwartaal van de nodige informatie in verband met de voortgang van het project te voorzien. Een eerste rapportage wordt tegen 1 april 2000 in het vooruitzicht gesteld.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in haar reactie op het rapport aangegeven dat de verdieping van de Westerschelde één van de meest gevoelige onderwerpen in de relatie tussen België en Nederland is. De staatssecretaris is van mening dat de Rekenkamer en het Rekenhof het verdiepingsproject te veel als een nationaal uit te voeren project hebben opgevat. Het gaat erom dat het Vlaams Gewest in dezen de vragende partij was, en Nederland omwille van goed nabuurschap de politieke en bestuurlijke risico's heeft willen dragen. Dit stelt volgens haar veel van de conclusies in een geheel ander daglicht.

Volgens het Rekenhof en de Rekenkamer moet het beginsel van goed nabuurschap ook het uitgangspunt zijn voor de uitvoering van het verdrag. Dat betekent dat óók een goed financieel beheer gevoerd moet worden en dat de verantwoording tussen beide verdragspartijen, en aan de respectievelijke parlementen, adequaat moet zijn.

1 INLEIDING

1.1 Toegankelijkheid haven van Antwerpen

Om de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te verbeteren hebben Nederland en het Vlaams Gewest in 1995 besloten de vaarweg in de Westerschelde te verruimen. Dit besluit is vastgelegd in een verdrag, dat beide partijen op 17 januari van dat jaar hebben ondertekend.¹ De verruiming werd in 1995 vooral nodig geacht om in te kunnen spelen op de explosieve groei van de containervaart.

Het verdrag regelt de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd. Op Nederlands grondgebied betreft dit:

- het plaatselijk verdiepen van de vaargeul en eventueel verplaatsen van anker- en noodankergebieden (baggerwerken);
- het opruimen van wrakken en andere obstakels in de vaargeul en in anker- en noodankergebieden;
- het plaatselijk verdedigen van oevers;
- herstelwerken in verband met het verlies aan natuurwaarden.

Het Vlaams Gewest draagt zorg voor de voorbereiding, de uitvoering en het onderhoud van de hierboven genoemde verdiepingswerken.

Nederland draagt zorg voor de voorbereiding, de uitvoering en het onderhoud van de wrakkenruimings-, oeververdedigings- en natuurherstelwerken. Ook zorgt Nederland voor de monitoring van de effecten van de verdieping.

De werken zouden, uitgaande van de in het verdrag opgenomen planning, in 2001 moeten zijn afgerond.

Om de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te vergroten moeten ook werkzaamheden worden uitgevoerd op Belgisch grondgebied: in de Beneden-Zeeschelde en voor de Belgische kust. Deze werkzaamheden omvatten wrakkenruiming en baggerwerken; ze worden uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Gewest.

Een kaart van de Westerschelde en haar omgeving is opgenomen als bijlage 2 van dit rapport.

1.2 Kosten van de werken

Nederlands grondgebied

Voor de werkzaamheden op Nederlands grondgebied was in totaal 400 à 600 miljoen gulden (NLG) oftewel 8 à 12 miljard frank (BEF) begroot.²

Volgens informatie die aan het Vlaams Parlement is verstrekt zou het gaan om in totaal 8,2 miljard BEF (circa 410 miljoen NLG). Het grootste deel van deze kosten draagt het Vlaams Gewest.

Het Vlaams Gewest draagt de kosten van voorbereiding, uitvoering en onderhoud van de verdiepingswerken. De Vlaamse bijdrage in de kosten van voorbereiding en uitvoering van de natuurherstelwerken is begrensd tot 44 miljoen NLG (880 miljoen BEF). De meerkosten zijn voor rekening van Nederland.

De Nederlandse bijdrage in de kosten van voorbereiding en uitvoering van de opruimingswerken en de oeververdedigingswerken is begrensd tot in totaal 54 miljoen NLG (1,08 miljard BEF). De meerkosten zijn voor rekening van het Vlaams Gewest.

De onderhoudskosten van de opruimingswerken, oeververdedigingswerken en natuurherstelwerken zijn voor rekening van Nederland.

¹ Traktatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1995, nr. 51. Belgisch Staatsblad maart 1996. Het verdrag is geratificeerd door het Vlaamse en het Nederlandse parlement, respectievelijk per decreet van 22 december 1995 en bij wet van 27 juni 1996.

² Voor de ramingen die uit officiële documenten zijn overgenomen zijn de daar gehanteerde wisselkoersen gebruikt. Voor de actuele toestand is de officieel vastgestelde wisselkoers van 18,3055 BEF/NLG gehanteerd.

Belgisch grondgebied

De totale kosten van de werken op Belgisch grondgebied werden bij het sluiten van het verdrag geraamd op 2 miljard BEF (circa 100 miljoen NLG).

Bij genoemde ramingen is geen rekening gehouden met de jaarlijkse onderhoudswerkzaamheden.

1.3 Onderzoek Rekenhof en Rekenkamer

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben gezamenlijk een onderzoek verricht naar de recht- en doelmatigheid van de voorbereiding en uitvoering van het verdrag uit 1995. Tot deze samenwerking is besloten vanwege het grensoverschrijdende karakter van het verdiepingsproject en vanwege de financiële risico's verbonden aan de uitvoering van het project. Ondoelmatig werken in Nederland heeft bijvoorbeeld consequenties voor de uitgaven die, boven een bepaald bedrag, door het Vlaams Gewest worden gedragen.

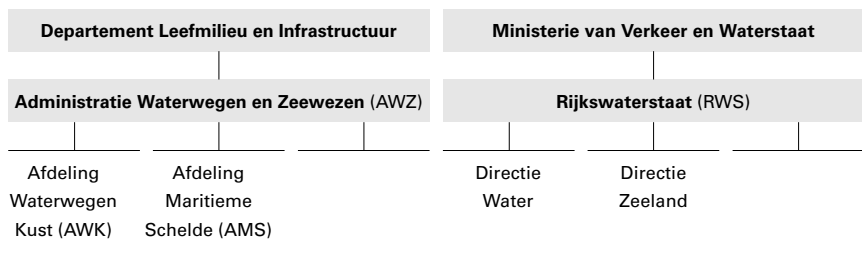
Het onderzoek kan verbeterpunten opleveren voor toekomstige grote infrastructurele projecten in België en Nederland.

Het verdrag van 1995 vormde het uitgangspunt voor het onderzoek. Er is geen oordeel gegeven over de inhoud van het verdrag. Wel is nagegaan of de wijze waarop het verdrag is onderbouwd en de wijze waarop de uitvoering ervan is georganiseerd, voldoende waarborgen bieden voor een recht- en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Ook is nagegaan in welke mate de parlementen die het verdrag hebben geratificeerd, tijdig, volledig en juist zijn geïnformeerd over de implicaties die aan het verdrag zijn verbonden.

Bij het onderzoek zijn ook de werken op Belgisch grondgebied betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 1998-april 1999. De benodigde informatie is verkregen bij de organisatieonderdelen genoemd in de onderstaande figuur.

figuur 1 Organigram



Het Rekenhof en de Rekenkamer merken op dat uitgebreider is gerapporteerd over de bevindingen die aanleiding geven tot kritische opmerkingen en aanbevelingen, dan over zaken die goed gaan. Bij de beoordeling van de onderzoeksresultaten dient voorts rekening te worden gehouden met het feit dat de verdieping van de Westerschelde een complex, grensoverschrijdend project is waaraan technische risico's en onzekerheden zijn verbonden, en waarbij verschillende administraties zijn betrokken, ieder met eigen belangen, procedures en gewoonten.

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben hun rapport op 15 oktober 1999 voor commentaar gezonden aan de Minister Vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie (Vlaams Gewest) en aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (Nederland).

Bij brief van 9 december 1999 heeft het Rekenhof het antwoord van de Minister Vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie ontvangen.

Bij brief van 8 december 1999 ontving de Rekenkamer het antwoord van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

De reacties zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 9. Naar aanleiding van de reacties is ook de hoofdtekst op enkele punten aangepast.

2 ACHTERGROND

2.1 Onderhandelingen over verdrag

Aan de ondertekening van het verdrag in januari 1995 gingen jaren van moeizame onderhandelingen tussen Nederland en België vooraf. De onderhandelingen begonnen eind jaren zestig. In die periode werd nog niet gedacht aan het verdiepen van de Westerschelde als mogelijkheid om de gewenste verbetering van de maritieme toegangsweg tot Antwerpen te realiseren.

Maatregelen die toen centraal stonden waren de afsnijding van de bocht bij Bath en de aanleg van het Baalhoekkanaal (zie kaart, bijlage 2).

In 1984 verscheen een rapport dat het verdiepen van de Westerschelde centraal stelde. Het betreft het *Studierapport Verdieping Westerschelde Programma 48'/43'*.³ De getallen 48'/43' verwijzen naar de gewenste vaarwegdiepte, in voet. De Technische Schelde Commissie (TSC)⁴ was verantwoordelijk voor het opstellen van de studie. Dit was in 1979 in een ministerieel overleg tussen België en Nederland overeengekomen. Zowel Nederlandse als Belgische deskundigen werkten mee aan het onderzoek. In het Studierapport werd aandacht geschonken aan de noodzaak van de verdieping. Geconcludeerd werd dat de verdieping kon worden uitgevoerd *«zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van zijn grote ecologische waarde, zonder de veiligheid van het scheepvaartverkeer te verminderen en de risico's voor bevolking en milieu te vergroten.»*

Ondanks de positieve conclusies van het Studierapport werd in de jaren tachtig weinig vooruitgang geboekt in de onderhandelingen.

Pas vanaf 1993 verliepen de besprekingen constructiever. De volgende factoren droegen daartoe bij:

- de staatshervorming in België, waardoor het Vlaams Gewest in 1993 bevoegd werd zelfstandig onderhandelingen te voeren met Nederland;
- het besluit van Nederland van medio 1993 om de koppeling die steeds gelegd werd tussen de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde en de verdieping van de Westerschelde, los te laten. Problemen over bijvoorbeeld de waterkwaliteit, waar ook Frankrijk bij betrokken is, werden nu niet langer gelijktijdig aan de orde gesteld.

Het verdiepingsverdrag werd in januari 1995 ondertekend. Op dat moment werd ook het verdrag inzake de afvoer van het water van de Maas door Nederland en het Vlaams Gewest ondertekend. Het Vlaams Gewest ondertekende bovendien het verdrag inzake de bescherming van de Maas en het verdrag inzake de bescherming van de Schelde. Nederland had die verdragen al in 1994 ondertekend.

Het verdiepingsverdrag werd in juli 1996 van kracht. Op dat moment kon echter nog niet met de werkzaamheden worden begonnen, omdat de Raad van State op 14 juni 1996 het besluit had vernietigd waarmee de Nederlandse overheid de benodigde milieuvergunningen had verleend. Het Vlaams Gewest achtte de vertraging en onzekerheid die daardoor dreigden te ontstaan, onaanvaardbaar. Om die reden besloot de Nederlandse regering medio 1996 tot de voorbereiding van de zogeheten Vergunningwet.

De Vergunningwet behelsde één besluit waarmee in de plaats werd getreden van alle vereiste vergunningen, noodzakelijk voor de uitvoering van de baggerwerken en het terugstorten van de gebaggerde specie, voor

³ Technische Schelde Commissie (TSC), Nota Verdieping Westerschelde, Middelburg, 15 juni 1984.

⁴ De TSC is een Vlaams-Nederlandse ambtelijke commissie, die in 1948 is ingesteld door de verantwoordelijke ministers van België en Nederland. Tot de staatshervorming in België van 1993 was de TSC een Belgisch-Nederlandse ambtelijke Commissie.

zover die althans niet al vóór de inwerkingtreding van die wet bij onherroepelijk besluit waren verleend. Het Nederlandse kabinet motiveerde de Vergunningwet door te stellen dat «goed nabuurschap» deze wet rechtvaardigde.

De Vergunningwet Westerschelde is op 27 juni 1997 in werking getreden. Drie dagen later zijn de baggerwerkzaamheden aangevangen. De wet loopt af op 30 juni 2001.

2.2 Verdere verdieping

Gedurende de onderhandelingen over het verdrag van 1995 is uitgebreid gesproken over de mogelijkheid om de Westerschelde op termijn verder te verdiepen (50/40 voet-Programma). Het Vlaams Gewest wilde aanvankelijk de afspraken over deze verdere verdieping in het verdrag opnemen. Hiervan is afgezien toen bleek dat Nederland hier niet voor voelde en het gehele verdrag erdoor ter discussie kwam te staan.

Momenteel worden in het kader van de te ontwikkelen «Lange Termijn Visie»-studies uitgevoerd naar de toekomstige ontwikkeling van de Westerschelde. Dit is een uitvloeisel van de discussies over de natuurherstelmaatregelen die nodig zijn als gevolg van de huidige verdieping. In de studies wordt ook aandacht geschonken aan de mogelijkheid van een verdere verdieping.

De Nederlandse Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft eind 1998 gesteld dat een eventuele verdere verdieping moet worden afgewogen tegen andere relevante aspecten, zoals het milieu, de veiligheid met betrekking tot overstromingsgevaar en het behoud van een veerkrachtig en duurzaam watersysteem.⁵ Een beslissing over een eventuele verdere verdieping van de Westerschelde zal pas na afronding van de studies worden genomen.

In een gesprek dat in het kader van het onderzoek is gevoerd met de directeur-generaal van de Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ), wees deze op de lange periode die verstrijkt voordat een besluit wordt genomen: *«Het voornaamste probleem is de lange duur van de procedure. Deze is niet verzoenbaar met de economische noodwendigheid.»*

⁵ Brief d.d. 12 november 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk HKW/AW98/9056.

3 ONDERBOUWING VERDRAG

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de bevindingen inzake de kwaliteit van de onderbouwing van het verdiepingsverdrag uit 1995. Nagegaan is of er een kosten-batenanalyse aan het verdrag ten grondslag heeft gelegen, en of afdoende onderzoek naar de milieueffecten is uitgevoerd. Voorts is de kwaliteit onderzocht van de ramingen van de omvang van de werken en de daaraan verbonden kosten. Ook de verdeling van de kosten tussen het Vlaams Gewest en Nederland komt aan de orde. Ten slotte is gekeken naar enkele hiaten in de tussen het Vlaams Gewest en Nederland gemaakte afspraken.

3.2 Afweging kosten en baten

3.2.1 Onderzoek in Vlaanderen

Gelet op het grote financiële belang van de verdieping van de Westerschelde behoren nut en noodzaak van het project goed te zijn onderbouwd. Het opstellen van een kosten-batenanalyse is daarvoor een geschikt middel. Noch de federale overheid, noch het Vlaams Gewest hebben evenwel ooit opdracht gegeven tot het opstellen van een kosten-batenanalyse.

De directeur-generaal van de Vlaamse AWZ stelde in een gesprek met het Rekenhof en de Rekenkamer dat de onderbouwing door de overheid van het nut en de noodzaak van het verdrag zwak was.⁶

De Inspecteur van Financiën heeft in 1985, 1994 en 1995 gewezen op de noodzaak van een kosten-batenanalyse. In 1995 stelde hij: *«Wat de budgettaire weerslag betreft, is door de Inspectie van Financiën bij herhaling aangedrongen op een financieel en budgettair plan. (...) Het is zinloos dergelijke werken op te starten zonder enig inzicht in hun budgettaire haalbaarheid, zowel wat de aanleg als het jaarlijks onderhoud betreft. (...) Het is allicht te laat om de aandacht nogmaals te vestigen op het ontbreken van recente kosten/baten benaderingen om de juiste impact van de verdragen te kunnen beoordelen.»*⁷

De Vlaamse minister van Openbare Werken betoogde in 1995, in antwoord op parlementaire vragen, dat de techniek van de kosten-batenanalyse eertijds niet gebruikelijk was. Hij verwees naar het studierapport van de TSC van 1984 en stelde dat de opeenvolgende nationale en Vlaamse regeringen dit project telkens als een «beslist project» hebben beschouwd.

Terwijl van overheidswege nooit opdracht gegeven is tot het opstellen van een kosten-batenanalyse, is een dergelijke analyse wel verricht in opdracht van de Antwerpse Gemeenschap voor de Haven (AGHA), in 1986.⁸ Volgens deze studie was de opbrengstratio positief. Vergeleken met andere investeringsmogelijkheden in Belgische waterwegen ging het hier volgens het onderzoek om een rendabele investering. Dit onderzoek uit 1986 was begin jaren negentig echter niet meer actueel, omdat nog geen rekening was gehouden met het inmiddels sterk gegroeide containervervoer. Na kritiek van milieuorganisaties werd de kosten-batenanalyse geactualiseerd. Hoewel deze studies bij de Vlaamse administratie bekend waren, werd de geactualiseerde informatie niet meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

⁶ Gesprek op 24 februari 1999. Aan Vlaamse zijde werd gevreesd dat het opnieuw bestuderen van een reeds formeel beslist werk beschouwd zou worden als een heroverweging van het project, wat het Vlaams standpunt bij de lopende onderhandelingen met Nederland zou verzwakken.

⁷ Nota van 13 maart 1995 met kenmerk D.I. 155/541.2/35(195).

⁸ AGHA, *Kosten-batenanalyse Verdieping Westerschelde; Programma 48/43*, prof. G. Blauwens en W. Winkelmans, Antwerpen, 15 oktober 1986.

De Vlaamse Havencommissie, die begin 1990 (vijf jaar vóór de ondertekening van het verdrag) is ingesteld, is nooit een advies gevraagd over het verdiepingsproject. Dat er geen advies werd ingewonnen schreef de Vlaamse minister van Openbare Werken toe aan het feit dat er steeds van uitgegaan werd dat het hier een «beslist project» betrof, dat niet meer voor advies moest worden voorgelegd.⁹

Gegeven de belangrijke (adviserende) taak die de Vlaamse Havencommissie heeft in de voorbereiding van het havenbeleid, en de wettelijke verplichting die op haar rust om een advies te verstrekken over de sociaal-economische aspecten van nieuwe projecten waarvan de kosten over de verschillende begrotingsjaren heen meer bedragen dan 300 miljoen BEF (16,4 miljoen NLG), ware een advies van deze Commissie voor het verdiepingsproject wel wenselijk geweest.

3.2.2 Onderzoek in Nederland

De Nederlandse regering heeft er bij het Vlaams Gewest nooit op aangedrongen een kosten-batenstudie te laten uitvoeren. Zelf heeft Nederland een dergelijke studie niet laten verrichten. De Nederlandse regering motiveerde dit door te stellen dat de baten voor Nederland beperkt waren en de macro-economische rentabiliteit vooral een zaak was van het Vlaams Gewest. De Nederlandse medewerking aan het project was, zo stelde de regering, vooral gebaseerd op goed nabuurschap.¹⁰ Een en ander laat onverlet dat het verdiepingsproject ook voor Nederland kosten met zich meebrengt; indertijd werden deze geraamd op 64 miljoen NLG (1 280 miljoen BEF). Dit bedrag omvat de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (1 080 miljoen BEF) en de kosten voor monitoring.

Ook het verlies aan natuurwaarden moet voor Nederland als een kostenpost worden beschouwd.

Het Studierapport van de TSC uit 1984 concludeerde dat er geen gevoelige aantasting van de ecologische waarde van de Westerschelde te verwachten was. De risico's voor de bevolking en het milieu zouden door de verdieping niet worden vergroot.

Begin jaren negentig verschenen nieuwe milieustudies, de zogenoemde «OostWest-studies» van Rijkswaterstaat. Deze studies waren, vergeleken met het Studierapport uit 1984, somberder over de te verwachten milieueffecten.¹¹ De toenmalige hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat/ directie Zeeland gaf aan dat er, wat de ecologische effecten betreft, vóór de ondertekening van het verdrag geen sluitende onderbouwing kon worden gegeven. Meer kennis was niet voorhanden. Hij stelde: «*Vanwege te geringe ecologische kennis kon de milieuschade (...) voor het sluiten van het verdrag onvoldoende onderbouwd worden.*»¹²

Bij de besluitvorming over het verdrag ontbrak het derhalve aan een goed inzicht in de gevolgen voor het milieu.

Een andere potentiële kostenpost voor Nederland is erin gelegen dat de verdieping van de Westerschelde in bepaalde gebieden tot hogere waterstanden leidt. Uit het Studierapport van 1984 en de geactualiseerde kostenraming voor de werken die in 1993 door Rijkswaterstaat was opgesteld, bleek dat de verdieping opstuwingseffecten ten gevolge zou hebben van circa 5 tot 10 cm. Hierdoor zou de «overhoogte» van de dijken in Zeeland eerder opgebruikt zijn. Omdat de onderbouwing van de mogelijke opstuwingseffecten niet sterk was – de effecten konden niet direct in verband gebracht worden met deze verdieping – is tijdens de

⁹ Beknopt verslag van het overleg op 14 februari 1995 van de Commissie voor Openbare Werken en Vervoer.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1994–1995, Aangangsels van de Handelingen, nr. 292, p. 589–590. Zie ook Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1994–1995, Aangangsels van de Handelingen, nr. 293, p. 591.

¹¹ In het Studierapport 1984 werd nog uitgegaan van 75 à 125 hectare verlies aan natuur, terwijl in de nota *Ontwikkelingen in de Westerschelde* (1996) gesproken wordt over een verlies van 500 hectare, waarvan 280 hectare te wijten zou zijn aan de huidige verdieping.

¹² Verslag gesprek Rekenkamer en Rekenhof met hoofdingenieur-directeur d.d. 18 februari 1999.

onderhandelingen door de Nederlandse delegatie besloten de opstuwingseffecten niet nader in beschouwing te nemen. Opstuwingseffecten kunnen zich ook voordoen in de Schelde, op Belgisch grondgebied. Ook dat is niet geëxpliciteerd bij de onderbouwing van het verdrag.

3.3 Inzicht in omvang van werken en kosten

3.3.1 Baggerwerken

In het verdiepingsverdrag is wel een overzicht opgenomen van de gewenste vaarwegdiepte, maar het bevat geen informatie over de omvang van de baggerwerken. Hiervoor wordt verwezen naar de TSC-rapporten van 1984 en 1987 (een aanvulling op het rapport van 1984). Deze rapporten geven een gedetailleerde beschrijving van de baggerwerken. Er wordt in deze studies echter geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de kosten op Nederlands en Belgisch grondgebied.

Nederlands grondgebied

De kosten voor de baggerwerkzaamheden op Nederlands grondgebied worden in de Vlaamse memorie van toelichting bij het ratificatiedecreet (uit 1996) begroot op 2 620 miljoen BEF (131 miljoen NLG). Dit is ongeveer twee keer zoveel als geraamd in het Studierapport van 1984.

Het cijfer van 2 620 miljoen BEF (131 miljoen NLG) duikt eind 1993 op in de ramingen van de Vlaamse administratie. Een degelijke onderbouwing van dit bedrag hebben het Rekenhof en de Rekenkamer niet aangetroffen. In de Vlaamse memorie van toelichting bij het ratificatiedecreet zijn de meerkosten voor onderhoudsbaggerwerk buiten beschouwing gelaten. Dat is opmerkelijk, omdat ook daarmee aanzienlijke kosten zijn gemoeid. In de Studierapporten was wel rekening gehouden met het effect van de verdieping op het reguliere onderhoudsbaggerwerk.

Belgisch grondgebied

Bij het sluiten van het verdrag had de Vlaamse administratie een vrij duidelijk zicht op de omvang en de kosten van de op Belgisch grondgebied noodzakelijke baggerwerken. Ook hier werden echter de supplementaire kosten voor de onderhoudsbaggerwerken buiten beschouwing gelaten.

3.3.2 Wrakkenruiming

Nederlands grondgebied

In het verdrag zijn criteria opgenomen die duidelijk moeten maken of een bepaald wrak of obstakel al dan niet moet worden opgeruimd. Deze criteria zijn echter voor meer dan één interpretatie vatbaar. Niet vastgelegd is hoeveel wrakken, of specifiek welke wrakken, geruimd moeten worden. Exacte gegevens daaromtrent waren bij de ondertekening van het verdrag niet voorhanden.

In het Studierapport van 1984 werd uitgegaan van circa twintig te bergen wrakken. De totale kosten hiervan werden geraamd op 1 175 à 1 762 miljoen BEF (63 à 95 miljoen NLG). Onderkend werd dat de «juiste omvang en diepteligging» van de wrakken nog nader bepaald moest worden.

In de periode 1985–1986 is nog duik- en sonaronderzoek uitgevoerd voor het gebied ten westen van Vlissingen. Het aantal te ruimen objecten in dat gebied werd bepaald op circa 30. De opruimingskosten werden geraamd op 575 à 1 010 miljoen BEF (32 à 56 miljoen NLG). Vanwege impasses in

de onderhandelingen heeft Rijkswaterstaat het indertijd niet nodig geacht om diepgaand onderzoek te verrichten naar de wrakken ten oosten van Vlissingen.

Rijkswaterstaat beschikte overigens reeds vóór het sluiten van het verdrag over een wrakkenregister. Dit register geeft echter geen nauwkeurige beleidsinformatie over de ligging van de wrakken en de aard van de lading. Het kon daarom niet gehanteerd worden als basis voor het aantal te ruimen wrakken.

In de actualisatie van de ramingen die in 1993 was opgesteld, werden de kosten van wrakkenruiming op Nederlands grondgebied geschat op 150 miljoen NLG (3 000 miljoen BEF).¹³ Op het moment van de ondertekening van het verdrag raamde men de kosten voor wrakkenruiming op 118 tot 235 miljoen NLG (2 360 à 4 700 miljoen BEF). Deze raming was niet gebaseerd op diepgaand onderzoek, maar kwam tot stand door extrapolatie van het aantal wrakken in het westelijk deel van de Westerschelde en de daarmee gepaard gaande kosten. In de ramingen van de kosten werden de kosten van het bergen van gevaarlijke lading onvoldoende in beschouwing genomen. Ook was het niet duidelijk welke wrakken met hogere prioriteit moesten worden geborgen dan andere.

De toenmalig hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat/directie Zeeland heeft aangegeven dat een deel van de wrakkenruiming, omwille van de gewenste verbetering van de veiligheidssituatie ook nodig was geweest als het verdrag er niet was gekomen. Hij stelde: *«Zonder het verdiepingsprogramma zouden de werken dan wel over een langere termijn uitgesmeerd zijn (lagere prioriteit).»* Ook stelde hij: *«De wrakken die met een minder hoge prioriteit geruimd moeten worden zijn in feite een extra stap. Enkele wrakken had Nederland mogelijk ook wel zonder het verdiepingsprogramma geborgen, maar dan op veel langere termijn, bijvoorbeeld doordat geulen zich verplaatsen.»*¹⁴

Belgisch grondgebied

In het Studierapport van 1984 was slechts sprake van drie te ruimen objecten voor de Belgische kust. Na bijkomend onderzoek in de periode 1988–1993 is in 1995 vastgesteld dat twintig wrakken voor de Belgische kust dienden te worden geruimd. De opruimingskosten werden geraamd op circa 767 miljoen BEF (36,9 miljoen NLG).¹⁵ In overleg met het Vlaams Loodswezen is in 1998 het definitieve tracé van de mariene vaargeul tot de Westerschelde vastgelegd. Daarbij bleek dat nog slechts acht wrakken strikt noodzakelijk dienden te worden verwijderd. De totale financiële impact werd toen geraamd op maximaal 357 miljoen BEF (19,5 miljoen NLG).¹⁶

In het Studierapport 1984 is geen rekening gehouden met wrakkenruiming in de Beneden-Zeeschelde. In de periode 1996–1997 zijn drie scheepswrakken (onder meer de Paranagua) op de drempel van Zandvliet geruimd voor 445,1 miljoen BEF (24,3 miljoen NLG).

Bij het sluiten van het verdrag verkeerde de Vlaamse administratie nog in het ongewisse over de in de mariene vaargeul te ruimen wrakken.

3.3.3 Oeververdediging

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat moeilijk kon worden ingeschat hoeveel kilometers oever verdedigd moesten worden als gevolg van de huidige verdieping.

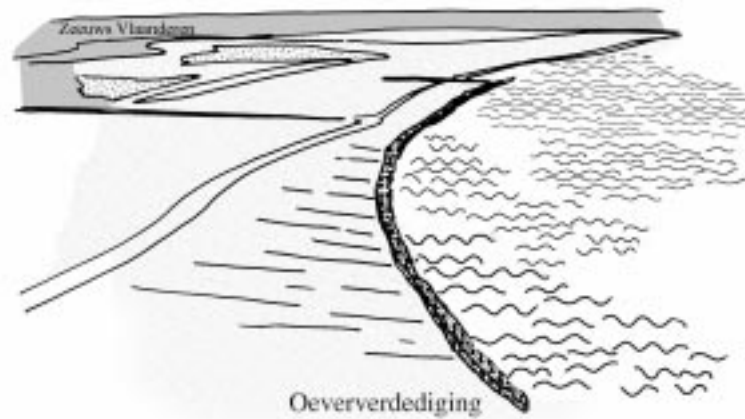
¹³ 37^e vergadering TSC d.d. 26 oktober 1993. Bijlage 2 bij agendapunt 3.3.

¹⁴ Verslag gesprek Rekenkamer en Rekenhof met de toenmalige hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat/directie Zeeland op 18 februari 1999.

¹⁵ Nota d.d. 6 december 1995 aan de Vlaamse Regering, kenmerk VR/95/0612/DOC.0905.

¹⁶ Nota d.d. 3 maart 1998 aan de Vlaamse Regering, kenmerk VR/98/0303/DOC.0132.

Figuur 2 Oeververdediging in de Westerschelde; de oeververdediging fungeert als «golfbreker», die voorkomt dat de oever afkalft.



Het Studierapport van 1984 stelde dat als gevolg van de verdieping van de vaargeul, oeververdediging nodig was over een lengte van circa 6 km. De kosten hiervoor werden geraamd op 92,1 miljoen NLG (1 704 miljoen BEF). In de in 1993 opgestelde actualisatie van de ramingen ging men uit van 15,5 km te verdedigen oeverlengte. De kosten werden geschat op 78 miljoen NLG (1 427 miljoen BEF).¹⁷ Dit bedrag was ook het uitgangspunt ten tijde van het sluiten van het verdrag. De verlaging van de kosten is, niettegenstaande een grotere lengte te verdedigen oevervakken, een gevolg van het gebruik van een goedkopere uitvoeringsmethode. In mei 1996 werd een nieuwe actualisatie van de cijfers uit het Studierapport opgesteld.¹⁸ De kosten van de oeververdediging werden toen geraamd op 108,3 miljoen NLG (1 982 miljoen BEF).

3.3.4 Natuurherstel

Ten tijde van de onderhandelingen over het verdrag waren de opvattingen over de vraag welke natuurherstelwerken als noodzakelijk beschouwd moesten worden, fundamenteel gewijzigd ten opzichte van het Studierapport uit 1984. In het Studierapport werd nog gedacht aan het vastleggen van schorranden (harde schorranden).¹⁹ Hiervoor werd destijds een bedrag geraamd van 22 à 44 miljoen NLG (411 à 822 miljoen BEF).

De milieustudies die in de periode 1991–1993 in opdracht van Rijkswaterstaat werden uitgevoerd (de zogenoemde OostWest-studies), brachten evenwel nieuwe gegevens op tafel. In de studies wordt gewezen op het verlies van intergetijdengebied en ondiep water. Op basis van deze nieuwe informatie zijn bij de actualisatie van de ramingen die in 1994 werd opgesteld, extra schorranden voorgesteld. Ook andere maatregelen, zoals ontpolderen (creëren van nieuw intergetijdengebied), zijn in deze studies voorgesteld. Door dergelijke maatregelen zou het estuariene en dynamische karakter van de Westerschelde beter bewaard kunnen worden.

Gedurende de onderhandelingen over het verdrag liepen de ramingen van de kosten voor natuurherstel, afhankelijk van de te kiezen maatregelen, uiteen van 66 miljoen NLG (1 208 miljoen BEF) voor harde schorranden tot 155 miljoen NLG (2 837 miljoen BEF) voor het ontpolderen van 500 hectare.

¹⁷ 37^e vergadering TSC d.d. 26 oktober 1993. Bijlage 2 bij agendapunt 3.3.

¹⁸ Memo van 20 mei 1996 van Rijkswaterstaat/directie Zeeland.

¹⁹ Een schor is een buitendijks gebied met zoutminnende vegetatie, dat alleen bij hoge vloed door zout en brak water wordt overspoeld.

Bij het sluiten van het verdrag waren nog geen definitieve plannen opgesteld voor te treffen natuurherstelmaatregelen.

3.4 Kostenverdeling Nederland – Vlaams Gewest

In het verdrag is de verdeling van de kosten van de verdiepingswerken nader uiteengezet. De hoofdpunten zijn:

- Nederland betaalt de kosten van de opruiming van wrakken en andere obstakels (zowel voorbereiding als uitvoering), alsmede de realisatie van de oeververdedigingswerken tot een totaalbedrag van 54 miljoen NLG (1 080 miljoen BEF). De meerkosten zijn voor rekening van het Vlaams Gewest.
- Het Vlaams Gewest draagt de kosten van de herstelwerken in verband met het verlies aan natuurwaarden tot het bedrag van 44 miljoen NLG (880 miljoen BEF). De meerkosten zijn voor rekening van Nederland. Het Vlaams Gewest draagt voorts alle kosten die samenhangen met de baggerwerkzaamheden.
- Nederland betaalt de onderhoudskosten van het opruimen van wrakken en andere obstakels, van de oeververdediging en van het natuurherstel.
- Nederland draagt de kosten voor monitoring, studie en onderzoek van de effecten van de werken op het watersysteem van de Westerschelde.
- Overige, niet in het verdrag geëxpliciteerde kosten, komen ten laste van het Vlaams Gewest.

In de Nederlandse memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag²⁰ wordt omtrent de kostenverdeling gesteld: *«De Nederlandse bijdrage dient gedeeltelijk ter compensatie van de BTW die Vlaanderen in het kader van deze werken aan Nederland betaalt. Voor het overige vindt de Nederlandse bijdrage zijn ratio in voordelen van Nederland bij nieuwe oeververdedigingen, in het feit dat Nederland traditioneel zorgt voor wrakkenruiming en dat de precieze aard en omvang van de herstelwerken op dit moment nog moeilijk is aan te geven».*

Verwacht werd dat Nederland in totaal 64 miljoen NLG (1 280 miljoen BEF) zou bijdragen. Dit bedrag omvat ook 10 miljoen NLG (200 miljoen BEF) voor de kosten van monitoring en onderzoek.

Daarbij is nog geen rekening gehouden met de BTW-inkomsten uit betalingen door het Vlaams Gewest van 35 à 50 miljoen NLG (700 à 1 000 miljoen BEF).

Uitgangspunt van de kostenverdeling was dat Nederland een redelijk, maar vast bedrag zou bijdragen aan de werken. Dat was mogelijk door de Nederlandse bijdrage te beperken tot de activiteiten en werken die Nederland zelf voorbereidt en uitvoert en daaraan een plafond te stellen. Dit plafond diende overeen te komen met de in redelijkheid geschatte Nederlandse baten bij het project.

In verband met de 44 miljoen NLG (880 miljoen BEF) die het Vlaams Gewest te zijnen laste neemt voor het herstel van de natuurwaarden, werd in de Nederlandse Tweede Kamer de volgende toelichting gegeven: *«Er is (...) gekozen voor een constructie waarbij Vlaanderen zijn financiële verplichting op dit punt globaal afkoopt en Nederland de vrijheid gelaten wordt om eventueel zelf, in het kader van een langetermijnplan van ecologisch herstel en versterking van de estuariene karakteristieken verder te gaan.»*

²⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995–1996, stuk 24 451, nr. 3.

In de Vlaamse memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot goedkeuring van het verdrag²¹ worden de volgende twee overwegingen gegeven:

1. Nederland zal het bedrag van de BTW compenseren dat zij van het Vlaams Gewest ontvangt in het kader van de werken die zij voor rekening van het Vlaams Gewest uitvoert.
2. Nederland zal voorts 25% betalen van de nieuwe oevers, dit naar analogie met de Belgisch-Nederlandse overeenkomst van 6 januari 1993 over het herstel van de versneld ingeschaarde oevers van de Westerschelde.

Voor de berekening van het te compenseren bedrag aan BTW-inkomsten waren de volgende ramingen van belang:

Tabel 1 Uitgangspunten voor berekening Nederlandse bijdrage

Deelproject	BEF (x miljoen)	Overeenkomstig bedrag in NLG (x miljoen)
Wrakkenruiming	2 300,0	115,0
Oeververdediging	1 177,5	58,9
Natuurherstel	880,0	44,0
Totaal	4 357,5	217,9

In het bedrag van 4 357,5 miljoen BEF (217,9 miljoen NLG) vertegenwoordigt de 17,5% BTW een bedrag van 649 miljoen BEF (32,5 miljoen NLG). Voor baggerwerken op Nederlands grondgebied wordt overigens geen BTW afgedragen aan de Nederlandse overheid, omdat de werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse administratie.

Op basis van het in de memorie van toelichting geraamd bedrag van 1 570 miljoen BEF²² (78,5 miljoen NLG), te besteden aan oeververdediging, komt deze bijdrage van Nederland op 392,5 miljoen BEF (19,6 miljoen NLG).

Het totaalbedrag dat gecompenseerd zou worden, bedroeg derhalve 32,5 miljoen NLG (649 miljoen BEF) voor de BTW-inkomsten en 19,6 miljoen NLG (393 miljoen BEF) voor de bijdrage aan de oeververdedigingswerken. Het totaalbedrag kwam daarmee op 52,1 miljoen NLG (1 042 miljoen BEF). Er zijn overigens geen documenten waaruit blijkt hoe deze 52 miljoen NLG (1 042 miljoen BEF) zich verhoudt tot het bedrag van 54 miljoen NLG (1 080 miljoen BEF) dat uiteindelijk in het verdrag is opgenomen.

3.4.1 Onderbouwing vaste bijdrage Nederland

Doordat het aandeel dat Nederland dient bij te dragen in de kosten voor wrakkenopruimings- en oeververdedigingswerken op een vast bedrag (54 miljoen NLG) is gesteld, komen de overschrijdingen van de oorspronkelijk geraamde kosten van deze werken volledig voor rekening van het Vlaams Gewest.

Het Rekenhof en de Rekenkamer stellen vast dat Nederland er derhalve geen financieel belang bij heeft om de omvang en de kosten van de werken – die zij zelf voorbereidt en uitvoert – te beperken. Het oplopen van de kosten van de oeververdediging en van de wrakkenruiming is voor Nederland niet ongunstig, omdat zij in dat geval meer BTW van het Vlaams Gewest ontvangt.

²¹ Vlaamse Raad, Buitengewonde Zitting 1995, stuk 87 [BZ 1995], nr. 1 van 8 augustus 1995.

²² Het bedrag in de tabel van 1 177,5 miljoen BEF komt tot stand door 75% te nemen van 1 570 miljoen BEF.

Als het, zoals aan het Vlaams Parlement is voorgehouden,²³ de bedoeling was dat Nederland minstens de BTW die het van het Vlaams Gewest ontvangt terug in het project zou investeren, dan had men de Nederlandse bijdrage niet in de vorm van een vast bedrag, maar in de vorm van een percentage kunnen vaststellen. In andere verdragen is een dergelijke procentuele verdeling ook als uitgangspunt gehanteerd. In de inscharrings-overeenkomst²⁴ van 1993 is bijvoorbeeld vastgelegd dat Nederland 25% van de oeververdedigingswerken zou betalen. Dit percentage had ook kunnen worden toegepast op de *totale kosten* van de oeververdedigingswerken voortvloeiend uit het verdrag.

3.4.2 Onderbouwing vaste bijdrage Vlaams Gewest

Tijdens de onderhandelingen over het verdrag zijn de ramingen van de kosten voor het natuurherstel uiteengelopen van 66 miljoen NLG voor harde schorranden (1 320 miljoen BEF) tot 155 miljoen NLG voor ontpoldering (3 100 miljoen BEF). Het Vlaams Gewest is uiteindelijk akkoord gegaan met een afkoopbedrag van 44 miljoen NLG (880 miljoen BEF).

Dit bedrag was gebaseerd op tweemaal het bedrag van 22 miljoen NLG (440 miljoen BEF) dat oorspronkelijk was geraamd als minimum voor het aanleggen van harde schorranden.

3.4.3 Doorrekening van BTW

Telkens als Nederland werken uitvoert voor rekening van België en/of het Vlaams Gewest, rijst de vraag of de kosten inclusief of exclusief BTW aan Nederland moeten worden terugbetaald. In recente verdragen en overeenkomsten is hiermee verschillend omgegaan. Er is geen consistentie op het vlak van de doorrekening van de BTW tussen Nederland en België (het Vlaams Gewest).

Het Vlaams Gewest verdedigde begin jaren negentig bij de kostenverdeling inzake de Walradarketen in de Westerschelde de stelling dat het onjuist is dat Nederland bij het berekenen van het door het Vlaams Gewest terug te betalen aandeel in de kosten ook de BTW in rekening brengt, indien het kosten betreft van werken, leveringen of diensten die op Nederlands grondgebied zijn uitgevoerd en aan Nederland zijn gefactureerd. De BTW die door het Nederlandse ministerie aan de leverancier/aannemer wordt betaald, komt immers uiteindelijk terecht bij de Nederlandse fiscus. Per saldo zou de Nederlandse Staat derhalve geen BTW betalen. Uiteindelijk werd een compromis gesloten. Het Vlaams Gewest zou een deel van de BTW-kosten voor zijn rekening nemen.

Volgens het Rekenhof en de Rekenkamer zou het probleem van de verrekening van de BTW tussen Nederland en het Vlaams Gewest nader moeten worden onderzocht. Een algemene regeling, die dan ook consistent bij alle toekomstige grensoverschrijdende projecten kan worden toegepast, zou kunnen worden overwogen.

3.5 Hiaten in de afspraken

3.5.1 Vergunning voor onderhoudsbaggerwerk na 2001

Zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet heeft de Nederlandse regering medio 1997 door middel van de Vergunningwet met één besluit vergunningen verleend (lopend tot 1 juli 2001) voor alle baggerwerken op Nederlands

²³ In de Nederlandse memorie van toelichting wordt gesproken over een «gedeeltelijke compensatie van de door Nederland te ontvangen BTW».

²⁴ Overeenkomst tussen het koninkrijk België en het koninkrijk der Nederlanden betreffende het verdedigen van de oevers van de Westerschelde tegen inscharing, ondertekend op 6 januari 1993 – artikel 12.

grondgebied en voor de storting van de baggerspecie. Op grond van deze wet kon op 1 juli 1997 met de werkzaamheden worden begonnen. De Vergunningwet is door haar tegenstanders als een noodwet en gelegenheidswet aangemerkt. Er kwam veel kritiek, onder meer van de Raad van State, verschillende fracties in de Tweede Kamer en diverse hoogleraren staats- en bestuursrecht. Gezien deze kritiek lijkt de kans klein dat voor het toekomstige onderhoudsbaggerwerk, waarvoor opnieuw vergunningen zullen moeten worden aangevraagd, opnieuw een Vergunningwet zal worden gemaakt. Afgifte van de benodigde vergunningen zal derhalve tijd vergen. De nieuwe vergunningen kunnen (milieu)voorwaarden bevatten die de baggerwerken bemoeilijken en/of duurder maken.

Het Vlaams Gewest heeft op dit ogenblik niet de zekerheid dat het na het verstrijken van de geldigheidstermijn van de Vergunningwet (1 juli 2001) de onderhoudsbaggerwerken die nodig zijn om de verwezenlijkte verdieping in stand te houden, zal kunnen uitvoeren onder dezelfde (milieu-) voorwaarden als die welke op dit ogenblik gelden. Het is daarom naar het oordeel van het Rekenhof en de Rekenkamer noodzakelijk dat de Vlaamse administratie onverwijld initiatieven neemt om de mogelijke problemen met de vergunningen te inventariseren en om een strategie te ontwikkelen teneinde een voortzetting van de onderhoudsbaggerwerken te kunnen verzekeren.

3.5.2 Procedure voor verdere verdieping

De bevoegde overheden kunnen het verdiepingsverdrag aanvullen en wijzigen. Een eventuele verdere verdieping van de Westerschelde kan volgens artikel 8 van het verdrag worden uitgevoerd «volgens de bepalingen van dit verdrag, zo nodig aangevuld door een protocol.» Schriftelijk overeengekomen wijzigingen treden volgens artikel 11 van het verdrag in werking op de dag waarop de partijen elkaar schriftelijk hebben medegedeeld dat «aan de onderscheiden constitutionele vereisten is voldaan.»

Aan Nederlandse zijde is altijd duidelijk geweest dat de Staten-Generaal betrokken moeten worden bij besluitvorming over de mogelijke verdere verdieping.²⁵

Uit het onderzoek van het Rekenhof en de Rekenkamer is echter gebleken dat er in het Vlaams Gewest onduidelijkheid bestaat omtrent de publiek-rechtelijke procedure die moet worden gevolgd om tot de verdere verdieping te kunnen overgaan. Er heerst vooral onduidelijkheid over de term «protocol» in artikel 8 van het verdrag. De term «protocol» suggereert dat wijziging van het verdrag ook mogelijk is zonder ratificatie door het Vlaamse en Nederlandse Parlement. Bij de Vlaamse Administratie rijst de vraag of deze interpretatie te rijmen valt met de bepaling «voldaan hebben aan de onderscheiden constitutionele vereisten» in artikel 11, 1 van het verdrag.²⁶ Er bestaan, vooral aan Vlaamse zijde, twijfels over de besluitvormingsprocedure die zal moeten worden gevolgd om een eventuele verdere verdieping mogelijk te maken.

3.6 Conclusies

- Nut en noodzaak van het verdiepingsproject zijn van tevoren onvoldoende onderzocht. Een kosten-batenanalyse was niet voorhanden. De Vlaamse Havencommissie is ten onrechte niet om advies gevraagd.

²⁵ Tweede Kamer 1994–1995, Aangangsel van de Handelingen p. 589–590. Op vragen van Kamerlid Van Dijke d.d. 6 december 1984.

²⁶ In de TSC-vergadering van juni 1999 werd beslist dat de vergadering tegen de volgende bijeenkomst van de TSC wenst te beschikken over een inventaris van alle nog te regelen aangelegenheden.

Bij de besluitvorming over het verdrag ontbrak het voorts aan een goed inzicht in de gevolgen voor het milieu.

- Bij het sluiten van het verdrag waren de omvang en de kosten van de bij de verdieping uit te voeren werkzaamheden onvoldoende bekend. Dat geldt vooral voor de wrakkenruiming en het natuurherstel. Bij het sluiten van het verdrag bestond er zowel in Nederland als in Vlaanderen nog onvoldoende inzicht in het aantal te ruimen wrakken en de kosten die daarmee gemoeid zouden zijn. Voor natuurherstel waren nog geen vastgestelde plannen beschikbaar.
- Door het feit dat de bijdrage van Nederland in de kosten voor oeververdediging en wrakkenruiming is vastgesteld op een vast bedrag, vallen de overschrijdingen van de oorspronkelijk geraamde kosten volledig ten laste van het Vlaams Gewest.
- Nederland ontvangt meer BTW naarmate de kosten van de door haar opgedragen werken toenemen.
- Er is geen consistentie op het vlak van de doorrekening van de BTW tussen Nederland en België/Vlaams Gewest.
- De tussen Nederland en het Vlaams Gewest gemaakte afspraken bevatten hiaten over de vergunningen voor de toekomstige onderhoudsbaggerwerken en de publiekrechtelijke procedure voor de verdere verdieping.

4 KOSTENBEHEERSING EN VOORTGANGSBEWAKING

4.1 Inleiding

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben onderzocht in hoeverre de kosten binnen de ramingen blijven en op welke wijze de kostenontwikkeling wordt beheerst. Ook is nagegaan of het project binnen de overeengekomen planning blijft.

Op de vermelde bedragen is geen inflatiecorrectie toegepast. Bij het formuleren van kwalitatieve conclusies is evenwel rekening gehouden met het feit dat de prijsontwikkeling deels het gevolg kan zijn van een normale inflatie.

4.2 Totale kosten project

De kosten voor het verdiegingsproject zijn inmiddels fors toegenomen. Terwijl de totale kosten in 1984 nog op 5 666 à 7 202 miljoen BEF (306,2 à 389,2 miljoen NLG) werden geraamd, bedroeg de raming bij het sluiten van het verdrag 10 275 miljoen BEF (513,8 miljoen NLG)²⁷ en waren op 1 mei 1999 de geraamde kosten opgelopen tot 11 561 miljoen BEF (631,5 miljoen NLG).²⁸

In bijlage 3 bij dit rapport zijn de kosten in 1984 (Studierapport), 1995 (sluiten van het verdrag) en 1999 naast elkaar gezet.

Bij Rijkswaterstaat/directie Zeeland waren in mei 1999 ramingen voor wrakkenruiming beschikbaar die veel hoger liggen dan waar men ten tijde van het sluiten van het verdrag van uitging. Deze recente globale raming bedraagt 296,8 miljoen NLG (5 435 miljoen BEF).²⁹

Als met deze raming rekening wordt gehouden, komen de totale kosten van het verdiegingsproject op 14 017 miljoen BEF, inclusief opslag (765,7 miljoen NLG). Dat is 36% meer dan in 1995 werd gedacht.

Volgens Rijkswaterstaat/directie Zeeland moet de raming van 296,8 miljoen NLG (5 435 miljoen BEF) overigens gezien worden als een interne, officieuze raming, afkomstig uit een werkdocument.³⁰

De raming is door Rijkswaterstaat/directie Zeeland voorgelegd aan de AMS. Daarmee kan de raming volgens het Rekenhof en de Rekenkamer niet als «intern», noch als «officieus» worden aangemerkt.

Het bedrag van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF), dat door Nederland moet worden betaald, is gebaseerd op ten tijde van de onderhandelingen over het verdrag bekende kostenramingen. Inmiddels lijken de kosten, in het bijzonder die voor wrakkenruiming, veel hoger te worden dan indertijd geraamd.

De overeengekomen kostenverdeling heeft tot gevolg dat de overschrijding van de oorspronkelijk geraamde kosten volledig door het Vlaams Gewest zal worden gedragen.

Het Rekenhof en de Rekenkamer constateren dat indien een nieuwe kostenverdeling zou worden opgemaakt aan de hand van de kostenramingen die staan vermeld in de voortgangsrapportage van april 1999 en de bij het sluiten van het verdrag gemaakte overwegingen, het aandeel van Nederland geen 54 maar 59,74 miljoen NLG (geen 988 maar 1 093 miljoen BEF) zou bedragen. Volgens de voortgangsrapportage van april 1999 mag worden verwacht dat de totale kosten van de wrakkenopruiming op Nederlands grondgebied tot 3,5 miljard BEF, inclusief

²⁷ Raming opgesteld door de Vlaamse administratie. Aan de Nederlandse Tweede Kamer is in 1995 meegedeeld dat de werken op Nederlands grondgebied 400 à 600 miljoen NLG zouden kosten.

²⁸ De bedragen zijn inclusief 12% opslag.

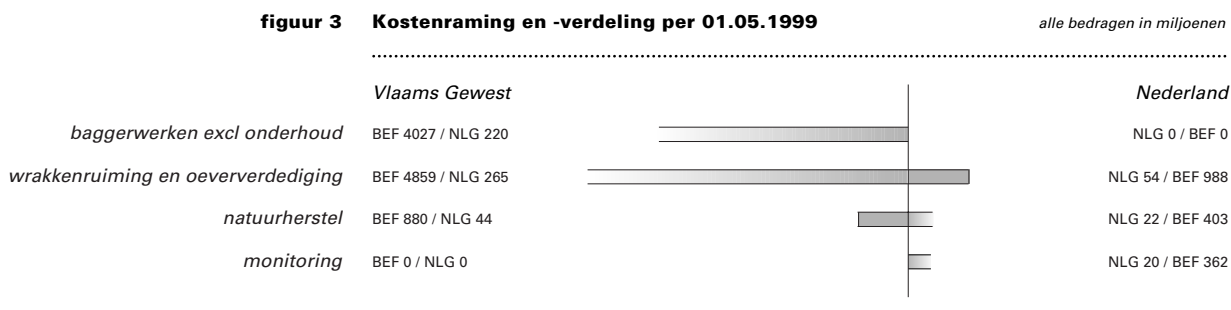
²⁹ Brief d.d. 10 november 1998 van het hoofd van het projectbureau Wrakopruiming Westerschelde aan AMS.

³⁰ De raming kwam tot stand in het kader van een onderzoek dat tot doel had na te gaan hoe kon worden voldaan aan het Vlaamse verzoek om te bezien of het aantal te ruimen wrakken verminderd kan worden in vergelijking met hetgeen is afgesproken in het verdrag. Die vraag werd gesteld omdat Vlaanderen vreesde voor grote kostenstijgingen als alle wrakken conform het Verdrag zouden worden geruimd.

opslag (193 miljoen NLG) zouden kunnen oplopen. Dit is meer dan de helft hoger dan bij het sluiten van het verdrag werd geraamd.

Wordt rekening gehouden met de globale raming van Rijkswaterstaat/directie Zeeland van 296,8 miljoen NLG (5 435 miljoen BEF), dan zou de Nederlandse bijdrage, op basis van dezelfde uitgangspunten als bij het verdrag, oplopen tot bijna 78 miljoen NLG (1 426 miljoen BEF).

In de volgende paragrafen worden de oorspronkelijke kostenramingen per sector vergeleken met de huidige ramingen (mei 1999). In onderstaande figuur is de kostenraming en de «verdeling tussen het Vlaams Gewest en Nederland schematisch weergegeven.



4.3 Baggerwerken

Voor de baggerwerken in de Westerschelde op Nederlands grondgebied sluiten de huidige vooruitzichten voor de kosten goed aan bij de prognoses van eind 1994. De kosten van de verdiepingswerken worden thans geraamd op 2 037 miljoen BEF (111 miljoen NLG).

Ook de prognose voor de verdieping van de maritieme vaargeul voor de Belgische kust ligt op het niveau van 1994. De kosten daarvoor zouden 1 990 miljoen BEF (109 miljoen NLG) bedragen.

De huidige raming van de kosten op jaarbasis van de extra onderhoudsbaggerwerken in de Westerschelde (na de verdieping), ligt onder de schatting van 950 miljoen BEF (52 miljoen NLG) uit 1994. De Vlaamse AMS gaat momenteel uit van jaarlijkse bijkomende kosten van 800 miljoen BEF (44 miljoen NLG) vanaf 1999.

De jaarlijkse kosten van het onderhoud op Belgisch grondgebied, aan de Belgische kust en in het mondingsgebied, worden geraamd op 75 miljoen BEF (4,1 miljoen NLG) gedurende de eerste drie jaar na de verdieping. Deze kosten werden bij het sluiten van het verdrag niet geëxpliciteerd.

4.4 Wrakkenruiming

Nederlands grondgebied

De huidige ramingen voor wrakkenruiming op Nederlands grondgebied overschrijden de prognose in de Vlaamse memorie van toelichting ruimschoots. Die ging immers uit van een bedrag van 2 300 miljoen BEF (115 miljoen NLG) voor de wrakkenruiming op Nederlands grondgebied.

Pas sinds begin 1998 beschikt Rijkswaterstaat/directie Zeeland over een overzicht van alle wrakken en obstakels die zich in de vaargeul van de

Westerschelde bevinden. Het gaat in totaal om negentig wrakken en obstakels.

In april 1998 heeft Rijkswaterstaat/directie Zeeland een globale raming gemaakt voor het daadwerkelijk ruimen van 52 wrakken en een aantal nog te onderzoeken objecten. Zij kwam daarbij, rekening houdend met een aantal bijkomende kosten voor verletdagen, veiligheid, milieuzorg en afvalverwerking, tot een bedrag van 400 miljoen NLG (7 320 miljoen BEF). Na een reactie van de AMS is deze raming bijgesteld tot 296,8 miljoen NLG (5 435 miljoen BEF), overigens voor het ruimen van méér wrakken (66 wrakken). Dit is 170% meer dan de raming in de Vlaamse memorie van toelichting.

Momenteel is nog niet bekend hoeveel wrakken nu daadwerkelijk worden geruimd en welke prioriteitstelling daarbij wordt gehanteerd. Volgens Rijkswaterstaat/directie Zeeland zal de TSC met een nieuw voorstel komen voor het aantal te bergen wrakken, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de ministers. Indien de ministers het voorstel overnemen, zal het verdrag gewijzigd worden. Rijkswaterstaat kon niet aangeven binnen welke termijn de TSC een dergelijk voorstel zou voorleggen aan de ministers.

De voorlopige globale raming van Rijkswaterstaat/directie Zeeland van 296,8 miljoen NLG (5 435 miljoen BEF) is overigens nog niet verwerkt in de periodieke voortgangsrapportages die Rijkswaterstaat stuurt aan het Vlaams Gewest. In de voortgangsrapportage van januari 1999 is de prognose voor de wrakkenruiming in de Westerschelde verhoogd van 150 naar 175 miljoen NLG (van 2 746 naar 3 203 miljoen BEF).

Een risico voor kostenoverschrijdingen vormt het feit dat de kosten van de ruimingswerken moeilijk te ramen zijn.

De werkelijke kosten kunnen afwijken van de volgens het goedgekeurde bestek geraamde kosten. De volgende factoren spelen hierbij mee:

- bij bestekken met een open begroting (waarbij geen vaste prijs is bepaald en de totale kosten afhankelijk zijn van het personeel en materieel dat wordt ingezet) is het onzeker of de kosten tot de raming zullen worden beperkt;
- bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld gevaarlijke lading) kunnen ertoe leiden dat een overeengekomen vaste prijs ter discussie komt en gewijzigd moet worden;
- het in acht nemen van (nieuwe) milieu-eisen kan hogere kosten met zich meebrengen.

Belgisch grondgebied

Gedurende het project is gebleken dat voor een optimale realisatie van de verdieping ook wrakkenruiming in de Beneden-Zeeschelde noodzakelijk was. In de periode 1996–1997 zijn op de drempel van Zandvliet drie wrakken gelicht voor 445,1 miljoen BEF (24,3 miljoen NLG). Bij de financiële onderbouwing van het verdrag was geen rekening gehouden met deze operatie. De huidige raming voor de wrakkenruiming aan de Belgische kust bedraagt 357 miljoen BEF (19,5 miljoen NLG). De prognose uit 1994, volgens welke het zou gaan om een bedrag van 100 miljoen BEF (5 miljoen NLG), blijkt derhalve zwaar onderschat.

4.5 Oeververdediging

De huidige kostenramingen voor oeververdediging komen overeen met die uit 1994. Dit betekent echter niet dat er geen sprake is van kostenoverschrijdingen. De geraamde verdedigingskosten hebben namelijk betrekking op minder kilometers oever dan eerder was gepland. In 1998 is in de TSC voorgesteld bepaalde stukken oeververdediging voorlopig slechts gedeeltelijk aan te leggen.

In plaats van 15,5 km zou nog slechts 10,15 km hoeven te worden aangelegd. Begin 1999 is de prognose in de voortgangsrapportages reeds verlaagd tot 75 miljoen NLG (1 373 miljoen BEF). Dit betekent dat de huidige raming zich ongeveer op hetzelfde niveau bevindt als bij het sluiten van het verdrag.

De kosten die werden uitgespaard door de vermindering van het aantal kilometers zijn thans reeds volledig gecompenseerd door kostenoverschrijdingen van de uitgevoerde werken. Voor de drie reeds uitgevoerde bestekken zijn de initiële aannemingsommen met circa 31% overschreden.

Nederland heeft overigens de mogelijkheid opengehouden om de oevers waarvan het nu niet opportuun wordt geacht ze te verdedigen, binnen de komende tien jaar alsnog te verdedigen als dat nodig blijkt. Dit houdt een financieel risico in voor het Vlaams Gewest.

De totale kosten van deze eventueel later nog uit te voeren werken kunnen geraamd worden op 25,9 miljoen NLG (474 miljoen BEF).³¹ Gelet op het feit dat de bijdrage van Nederland is opgebruikt, zullen deze kosten integraal aan het Vlaams Gewest worden doorgerekend. Het is derhalve ook hier het Vlaams Gewest dat het grootste belang heeft bij een degelijke kostenraming en -bewaking.

4.6 Natuurherstel

Er is 66 miljoen NLG (1 208 miljoen BEF) begroot voor natuurcompensatiewerken.

Het verdrag laat zich slechts indicatief uit over de mogelijke herstelmaatregelen. Uit de voorbeelden die worden genoemd blijkt dat met name gedacht wordt aan buitendijkse maatregelen. In februari 1998 is de Bestuursovereenkomst Natuurcompensatie Westerschelde ondertekend door Rijkswaterstaat, de provincie Zeeland en betrokken gemeenten en waterschappen. Drie categorieën projecten zullen worden uitgevoerd:

- buitendijkse projecten (categorie A);
- binnendijkse projecten (categorie B);
- kwaliteitsimpuls Natuurbeleidsplan/Krekenherstel (categorie C).

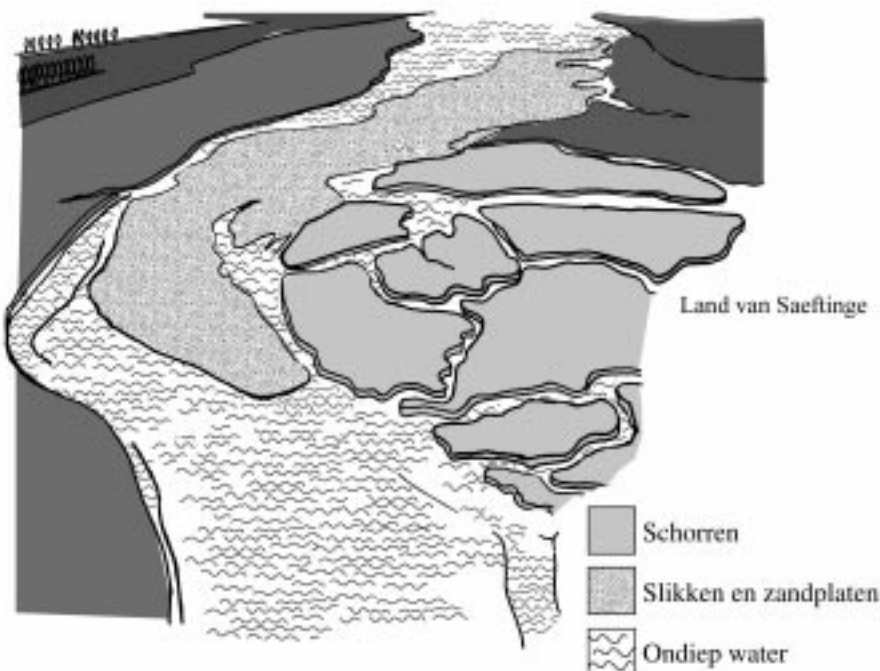
Ontpolderen behoort niet tot de voorgestelde maatregelen, omdat deze maatregel in Zeeland op grote weerstand stuitte.

De nu voorgestelde natuurprojecten zijn slechts in beperkte mate te typeren als herstel van buitendijks verlies aan schorren, slikken³² en ondiep water; dit geldt met name voor de projecten B en C.

³¹ Deze schatting is gebaseerd op de vermindering van de raming van Ossensisse II met 4 miljoen NLG en de Overloop van Valkenisse met 21,2 miljoen NLG, evenals het maximum van 700 000 NLG dat Rijkswaterstaat/directie Zeeland aan het Vlaams Gewest zal aanrekenen voor een eventuele verhoging van de bovenrand van de oeververdediging aan het Nauw van Bath.

³² Een slik is een tussen geul en schor (zie noot 19) of dijk gelegen slibrijk sedimentatiegebied, dat elk getij droogvalt.

Figuur 4 Schorren en slikken nabij de Westerschelde; als gevolg van de verdieping neemt het areaal aan schorren en slikken af.



Het Rekenhof en de Rekenkamer constateren dat de afkoopsom die het Vlaams Gewest betaalt voor natuurherstel, in belangrijke mate níet wordt besteed aan projecten die direct samenhangen met verlies aan natuurwaarden als gevolg van de verdieping.

De Vlaamse minister van Openbare Werken merkte in een brief van 25 mei 1998 aan de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat in dit verband op: «... dat het herstelplan niet direct bijdraagt tot een compensatie van verlorengedane intergetijdengebied. Het zouden slechts kleinere lokale ingrepen zijn die het geheel niet of nauwelijks beïnvloeden».³³ In de toekomst zou er volgens hem sprake moeten zijn van een directere compensatie.

Bij de besluitvorming in de Nederlandse Tweede Kamer over het Natuurcompensatieprogramma is geen aandacht geschonken aan de vraag of het Vlaams Parlement zich zou kunnen vinden in het programma.

Ook de Europese Commissie heeft zich in 1998 afgevraagd of Nederland met het Natuurcompensatieprogramma voldoende recht heeft gedaan aan de Habitatrichtlijn die Nederland verplicht tijdig compenserende maatregelen te nemen bij aantasting van aangewezen habitats.³⁴ De Nederlandse overheid was van mening dat met het inmiddels voorgestelde Natuurcompensatieprogramma afdoende invulling werd gegeven aan deze richtlijn.³⁵ Bij het afsluiten van het onderzoek had de Europese Commissie hierop nog niet gereageerd.

De Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat draagt eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het programma. Rijkswaterstaat toetst, voordat het jaarprogramma door de Gedeputeerde Staten van Zeeland wordt vastgesteld, of de natuurprojecten beantwoorden aan het criterium «aan de Westerschelde gebonden natuur» en

³³ Brief van 25 mei 1998 met kenmerk: E/NL.36 16EA-U-98.

³⁴ Zie brief van EU van 19 februari 1998 aan de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken.

³⁵ Zie brief van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie aan het Secretariaat-Generaal van de Europese Unie van 23 april 1998.

of het natuurcompensatiebudget niet in de plaats komt van financiering uit andere bronnen.

De Rekenkamer en het Rekenhof hebben in de dossiers van Rijkswaterstaat geen document aangetroffen waarin de projecten inhoudelijk werden beoordeeld op de genoemde criteria. Voorts is geconstateerd dat de lijst projecten bevat die al eerder (dat wil zeggen: los van het verdiepingsproject) op de planning van het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat stonden om uitgevoerd te worden.³⁶

De projecten in de categorieën B en C (de binnendijkse projecten en de kwaliteitsimpuls Natuurbeleidsplan/krekenherstel) worden voorbereid en uitgevoerd door de provincie Zeeland. Rijkswaterstaat zal daartoe 49 miljoen NLG (897 miljoen BEF) storten in het zogeheten Groenfonds. In november 1999 was dit nog niet gebeurd. Rijkswaterstaat/directie Zeeland heeft naar het oordeel van het Rekenhof en de Rekenkamer vooralsnog onvoldoende waarborgen getroffen voor de beheersing van de kosten binnen deze twee categorieën. Er kon niet worden aangetoond dat voor projecten binnen deze categorieën een adequaat kostenbeheersingssysteem is opgezet.

4.7 Monitorkosten

Het verdiepingsverdrag bepaalt dat onderzoek zal worden verricht naar de fysische, chemische en biologische effecten van de verdieping. De kosten hiervan komen volledig ten laste van Nederland. Ten tijde van het ondertekenen van het verdrag werd rekening gehouden met een bedrag van 8 à 12 miljoen NLG (160 à 240 miljoen BEF) voor studiekosten. Deze kostenraming was niet gebaseerd op een operationeel onderzoeksprogramma. Evenmin werden de apparaatskosten (personele kosten) berekend. Inmiddels wordt dat wel gedaan. De raming voor de kosten is mede daardoor hoger geworden. De totale raming bedraagt inmiddels 19,8 miljoen NLG (362 miljoen BEF).

4.8 Overige kosten

4.8.1 Overheadkosten

Nederland brengt voor werken die het op kosten van het Vlaams Gewest uitvoert, 6 of 12% extra in rekening, zijnde de voorbereidings-, administratie- en toezichtskosten. Deze overheadkosten worden volgens het verdrag toegepast op de totale kosten van de werken, exclusief BTW. De 6% opslag wordt toegepast als sprake is van werken die door Rijkswaterstaat aan derden worden uitbesteed. De 12% opslag wordt toegepast als Rijkswaterstaat de werken in eigen beheer uitvoert.

In de Vlaamse memorie van toelichting bij het ratificatiedecreet werd over de overheadkosten uitdrukkelijk gesteld: «... dat met het oog op de vereiste doorzichtigheid van de uitgaven werd afgesproken met precieze gegevens te werken. Zo werden de overheadkosten precies geraamd.»³⁷ Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben echter geen enkel document gevonden waarin een gedetailleerd inzicht wordt gegeven in de totstandkoming van de in het verdrag vastgelegde vaste percentages voor overheadkosten (6 of 12% op de aan het Vlaams Gewest in rekening te brengen kosten).

Volgens de voortgangsrapportage van april 1999 zal het totaal aan overheadkosten dat Nederland in het kader van het verdrag in rekening brengt, 467 miljoen BEF (25,5 miljoen NLG) bedragen.

³⁶ Gesprek van de Rekenkamer met de projectleider Natuurcompensatie van Rijkswaterstaat; februari 1999.

³⁷ Vlaamse Raad, Buitengewone Zitting 1995, stuk 87 (BZ 1995)-nr. 1 van 8 augustus 1995, p. 4.

De door het Vlaams Gewest te betalen overheadkosten zullen op evenredige wijze de kostenontwikkeling van de oeververdedigingswerken en de wrakkenruiming volgen. Of de werkelijke overheadkosten in dezelfde mate zullen evolueren is echter niet zeker. De forfaitaire aard van de vergoeding voor overheadkosten geeft het Vlaams Gewest weinig garanties omtrent de intensiteit en kwaliteit van de door Nederland verrichte werken inzake administratie, voorbereiding en toezicht van de werken.

4.8.2 Schadeclaims

In het verdrag is vastgelegd dat kosten van schadegevallen op Nederlands grondgebied die rechtstreeks het gevolg zijn van deze werken, voor rekening komen van het Vlaams Gewest. Tot 1 april 1999 is er één claim van een visser ingediend bij Rijkswaterstaat voor een bedrag van 289 000 NLG (5 290 290 BEF). Er is nog geen uitspraak over de vraag of de visserij schade lijdt als gevolg van baggerwerken.

Op 3 maart 1999 hebben leden van het Nederlandse parlement vragen gesteld over de schade aan de visserij. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zegde toe dat, indien deze schade het rechtstreekse gevolg is van de werken, zij haar Vlaamse ambtgenoot zal vragen die te honoreren op grond van het verdrag.

Schadeclaims vormen een financieel risico voor het Vlaams Gewest. De eerdergenoemde zaak kan mogelijk een precedentwerking hebben voor andere claims uit de visserij.

4.8.3 Legeskosten

Voor het uitvoeren van de geplande verdiepingswerken in de Westerschelde diende het Vlaams Gewest een aanlegvergunning te verkrijgen van de Nederlandse gemeenten Hontenisse, Reimerswaal en Vlissingen. De gemeente Hontenisse berekende hiervoor geen legeskosten, de gemeente Reimerswaal slechts een bedrag van 151 NLG (2 960 BEF). De gemeente Vlissingen berekende legeskosten van 600 000 NLG (10,9 miljoen BEF). Dit werd door het Vlaams Gewest als buitensporig ervaren. Een beslissing op een bezwaarschrift dat namens de Vlaamse minister van Openbare werken tegen de hoogte van het bedrag is ingediend, is nog niet genomen.

4.9 Informatievoorziening over kosten

Om zicht te houden op de kostenontwikkeling van het project is een periodieke verslaggeving wenselijk over de in het kader van het project aangegane verplichtingen, nog aan te gane verplichtingen, ontvangen schuldvorderingen en verrichte betalingen. De actuele gegevens behoren per deelopdracht te worden vergeleken met de begroting, zodat de ontwikkeling van de kosten hieruit duidelijk blijkt.

Het Vlaams Gewest moet tijdig worden geïnformeerd over verwachte kostenoverschrijdingen, teneinde een goede budgettering mogelijk te maken. In geval van dreigende kostenoverschrijdingen zouden hierover tussentijdse rapportages moeten worden opgesteld voor de instanties die bij de besluitvorming van het project zijn betrokken. Daarin zouden niet alleen de oorzaken van de overschrijdingen moeten worden opgegeven maar tevens maatregelen voorgesteld om de kostenoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken.

In een dergelijke gestructureerde kostenbewaking is voor het verdiepingsproject niet voorzien.

Er bestaat enkel de voortgangsrapportage van Rijkswaterstaat/directie Zeeland over de werken op Nederlands grondgebied. Deze bevat slechts een deel van de hierboven bedoelde informatie.

4.10 Organisatiestructuur

De organisatie van het verdiepingsprogramma moet waarborgen creëren voor de beheersing van de kosten, maar ook voor voortgangsbewaking, informatie-uitwisseling tussen de verdragspartijen en gelijklopende informatievoorziening aan de respectievelijke parlementen en betrokken ministers. De uitvoering van het verdiepingsprogramma dient op de voet te worden gevolgd door een daarvoor ingestelde organisatie-eenheid. Het is van belang dat zowel Vlaamse als Nederlandse ambtenaren in een dergelijke organisatie-eenheid zitting hebben. Die zou de vorm kunnen aannemen van een overkoepelende centrale projectorganisatie of van een periodiek Vlaams-Nederlands overlegorgaan op uitvoeringsniveau.

Een dergelijke overkoepelende centrale projectorganisatie was voor dit project niet ingesteld, wat in een Nederlands project met dergelijke risico's naar alle waarschijnlijkheid wel zou zijn gebeurd. Ook bestaat er geen Vlaams-Nederlands overlegorgaan waarin op uitvoeringsniveau de kosten en de voortgang kunnen worden bewaakt. Weliswaar is er de TSC, maar die komt slechts één keer in de negen maanden bijeen. Op die bijeenkomsten komen bovendien voornamelijk onderwerpen aan bod van meer strategische aard. De kostenontwikkeling van het verdiepingsprogramma als geheel en nieuwe ramingen worden bijvoorbeeld niet of nauwelijks in de TSC besproken.

De organisatie van kostenbewaking, voorbereiding en uitvoering van het verdiepingsprogramma is gefragmenteerd. Dat komt de eenduidige informatie-uitwisseling niet ten goede.

Binnen de directie Zeeland van Rijkswaterstaat is er het Coördinerend Overleg Verdieping Westerschelde (COVW). Het COVW richt zich onder meer op voortgangsbewaking van de projecten die in Zeeland worden uitgevoerd. Uit het onderzoek bleek dat de kostenbewaking en de informatie-uitwisseling met het Vlaams Gewest geen vaste agendapunten zijn van de COVW. Ook de baggerwerken die het Vlaams Gewest uitvoert zijn geen vast agendapunt. Het COVW kan, mede doordat er geen vaste vertegenwoordiger is uit Vlaanderen, geen toereikende waarborg zijn voor een goede kostenbewaking en optimale informatie-uitwisseling tussen het Vlaams Gewest en Nederland. Het COVW was ook niet met die bedoeling ingesteld.

Bij het Vlaams Gewest worden de werken voorbereid en gevolgd door twee los van elkaar staande afdelingen, te weten Maritieme Schelde (AMS) en Waterwegen Kust (AWK). De AMS organiseert de wrakken-ruiming en baggerwerken in de Beneden-Zeeschelde en de baggerwerken in de Westerschelde tot Vlissingen. De AWK organiseert de wrakken-ruiming en baggerwerken voor de Belgische kust en de baggerwerken in de Wielingen. Voor de coördinatie van de uitvoering van het verdrag zijn geen speciale overlegstructuren gecreëerd tussen beide afdelingen.

4.11 Planning uitvoering

De werken worden niet uitgevoerd zoals in de bij het verdrag gevoegde planning is voorzien. De uitvoering van de werken is minstens anderhalf jaar vertraagd. Voor alle deelprojecten wordt momenteel gewerkt met een ander planningschema dan opgenomen in het verdrag. In bijlage 4 van dit rapport is een tijdstabel gevoegd waarin de geactualiseerde planning met de oorspronkelijke planning wordt vergeleken. Daaruit blijkt dat de wrakkenruiming een vertraging kent van twee jaar. Natuurherstel kent een vertraging van minimaal drie jaar.

De planning en de voortgangsbewaking blijken onvoldoende om een doelmatige uitvoering van de werken te kunnen bevorderen. In de Wielingen zijn de verdiepingswerken bijvoorbeeld nog steeds niet gestart. Ook de gunning is nog niet afgerond. Volgens de studiedienst van AGHA kunnen hierdoor bulkschepen met een grotere diepgang op dit ogenblik nog altijd niet genieten van de reeds gerealiseerde verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde.

In de oorspronkelijke planning zijn onvoldoende marges opgenomen om vertragingen in de uitvoering te kunnen opvangen. Er is geen voortgangsbewakingssysteem voor de uitvoering van alle deelprojecten opgesteld. De periodieke rapportages van Rijkswaterstaat aan de Vlaamse project-leider bevatten slechts globale informatie over de voortgang van de projecten uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Informatie over de baggerwerken is daarin niet opgenomen.

Er wordt afgeweken van het in de bijlage bij het verdrag gevoegde plan voor de oeververdedigingswerken en uitvoeringsplanning. In dat geval zou de herziene planning blijkens het verdrag de (ministeriële) goedkeuringsprocedure moeten volgen. Wijzigingen van de uitvoeringsplanning moeten volgens het verdrag schriftelijk tussen de bevoegde overheden (ministers) worden overeengekomen. Deze goedkeuring is tot op heden niet verkregen.

In Nederland is de wijziging van de planning op hoofdlijnen overigens wel opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1998–2002. De planning voor de deelprojecten is daarin niet opgenomen. Het MIT wordt toegezonden aan de Tweede Kamer. Aan Vlaamse zijde is noch aan de bevoegde minister, noch aan het Parlement gerapporteerd over de voortgang van het project.

4.12 Conclusies

- De daadwerkelijke kosten van het verdiepingsproject zullen hoger zijn dan geraamd. Volgens de huidige ramingen zouden de meerkosten voor de uitvoering van het verdrag, in vergelijking met wat bij het sluiten van het verdrag werd begroot, tussen de 1,3 miljard BEF³⁸ (71 miljoen NLG) en de 3,7 miljard BEF³⁹ (202 miljoen NLG) in lopende prijzen bedragen. Vooral de onzekerheden inzake het aantal te ruimen wrakken en de moeilijk te begroten kosten van de bergingswerken houden belangrijke risico's in voor het Vlaams Gewest.
- Uitgaande van recente globale kostenramingen, bekend bij Rijkswaterstaat en de AMS, en de bij het sluiten van het verdrag gemaakte overwegingen, zou de Nederlandse bijdrage thans 44% hoger uitvallen. Het zou gaan om een bedrag van bijna 78 miljoen NLG (1,4 miljard BEF), tegenover de in het verdrag vastgelegde 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF).

³⁸ Verschil tussen de raming bij het sluiten van het Verdrag en de raming op 1 mei 1999, zoals aangegeven in de tabel in bijlage 2.

³⁹ Idem, bij de raming op 1 mei 1999 is evenwel rekening gehouden met de meest recente globale prognose van Rijkswaterstaat/directie Zeeland voor de wrakkenruiming namelijk 296,8 miljoen NLG (vgl. paragraaf 4.5.2.). Bedragen inclusief 12% opslag.

- Er is geen gestructureerde bewaking van de ontwikkeling van de kosten. Vergelijkingen met de bij het sluiten van het verdrag geraamde kosten worden niet gemaakt.
- Omdat de werkelijke kosten van de op Nederlands grondgebied te ruimen wrakken waarschijnlijk veel hoger zullen zijn dan bij het sluiten van het verdrag was geraamd, zal het relatieve aandeel van het Vlaams Gewest in de totale kosten hoger uitvallen dan verwacht.
- Over kostenoverschrijdingen die zich reeds hebben voorgedaan en die zich nog kunnen voordoen, wordt onvoldoende gerapporteerd om het Vlaams Gewest toe te laten de budget-, thesaurie- en controlefunctie optimaal te kunnen vervullen.
- Er zijn geen documenten waarin een gedetailleerd inzicht wordt gegeven in de totstandkoming van de in het verdrag vastgelegde vaste percentages voor overheadkosten (6 of 12%). De door het Vlaams Gewest te betalen overheadkosten zullen op een evenredige wijze de kostenontwikkeling van de oeververdedigingswerken en wrakopruijing volgen, terwijl het niet zeker is of de werkelijke door Nederland gemaakte overheadkosten dezelfde ontwikkeling zullen kennen.
- De afkoopsom die het Vlaams Gewest betaalt voor natuurherstel, wordt door Nederland in belangrijke mate niet besteed aan projecten die direct samenhangen met het verlies aan natuurwaarden als gevolg van de verdieping.
- De financiële gevolgen van eventuele schadeclaims, die het Vlaams Gewest zal moeten betalen, zijn nog niet bekend.
- Er is geen centrale projectorganisatie opgezet, noch is er een overlegorgaan waarin de kosten en de voortgang op uitvoeringsniveau kunnen worden bewaakt. De organisatie van kostenbewaking, voorbereiding en uitvoering van het project is gefragmenteerd.
- De uitvoering van de werken is verdaagd. Het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering werden hierover niet ingelicht. De planning en de voortgangsbewaking zijn onvoldoende om een doelmatige uitvoering van de werken te kunnen bevorderen.

5 NALEVING REGELS EN PROCEDURES

5.1 Inleiding

Het Rekenhof en de Rekenkamer zijn nagegaan of de regels en procedures die gelden voor het goedkeuren van bestekken en overeenkomsten, de aanbesteding en de betalingen tussen Nederland en het Vlaams Gewest, zijn nageleefd.

5.2 Goedkeuring bestekken en overeenkomsten

Voordat bestekken en overeenkomsten tot uitvoering van werken en levering van materialen kunnen worden gesloten, behoeven zij de voorafgaande goedkeuring van het andere land. Daartoe hebben zowel Nederland als het Vlaams Gewest «gemachtigde ambtenaren» aangesteld.

De voorafgaande goedkeuring van de aangewezen ambtenaren is ook nodig voor wijzigingen, afwijkingen of aanvullingen; dit behoudens spoedeisende gevallen. In sommige gevallen blijft echter de voorafgaande goedkeuring van de «bevoegde overheden» (ministers) vereist.⁴⁰

De regels en procedures die in verband met de goedkeuring van bestekken en overeenkomsten in het verdrag zijn opgenomen, worden niet correct toegepast. Genoemd kunnen worden:

1. Voor werken waarvan de geraamde waarde 1 miljoen NLG (circa 18 miljoen BEF) overtrof en waarvoor geen openbare aanbesteding werd gevolgd, is de keuze van de uit te nodigen aannemers niet, zoals voorgeschreven, aan de voorafgaande goedkeuring van de Vlaamse minister voorgelegd.
2. Bestekken behoeven volgens het verdrag de voorafgaande goedkeuring van de aangewezen ambtenaren. Rijkswaterstaat wijkt voor de goedkeuring van de bestekken van wrakkenruiming hiervan af. De gevolgde procedure is in die zin gewijzigd dat *concept*bestekken aan de Vlaamse aangewezen ambtenaar worden voorgelegd voor commentaar. Het bestek wordt daarna aangepast, waarbij *zo veel mogelijk* met de opmerkingen rekening wordt gehouden. Het definitieve bestek wordt daarna aan het Vlaams Gewest toegestuurd, maar kan dan niet meer worden gewijzigd. Rijkswaterstaat beschouwt dit als het goedgekeurde bestek.⁴¹ Het gewijzigde bestek wordt dus niet formeel door het Vlaams Gewest goedgekeurd.
3. Nederlandse bestekken en overeenkomsten met een open begroting, waarbinnen deelopdrachten worden gegeven, worden enkel vóór het sluiten van de basisovereenkomst aan het Vlaams Gewest voorgelegd. Aangezien de juiste draagwijdte van de werken, de uitvoeringstermijn en de kosten pas blijken uit de deelopdrachten, is het de vraag of deze moeten worden beschouwd als overeenkomsten waarvoor de voorafgaande instemming van het Vlaams Gewest moest worden gevraagd.
4. Wijzigingen aan werken zijn door Nederland opgedragen zonder voorafgaande goedkeuring van het Vlaams Gewest en dit zonder dat was aangetoond dat het ging om spoedeisende werken waarvoor een afwijking van de voorafgaande goedkeuring mogelijk was.
5. Er is aan het Vlaams Gewest niet voldoende gerapporteerd over de overschrijdingen van de in de oorspronkelijke bestekken geraamde vermoedelijke hoeveelheden, noch over andere afwijkingen en aanvullingen. Op 11 maart 1999 hebben Rijkswaterstaat/directie Zeeland en de AMS hierover inmiddels nadere afspraken gemaakt.

⁴⁰ Bij de keuze voor een andere procedure dan een openbare aanbesteding voor werken en leveringen met een geraamde waarde van meer dan 1 miljoen NLG (18 miljoen BEF) en voor wijzigingen, afwijkingen of aanvullingen met een waarde van meer dan 1 miljoen NLG (18 miljoen BEF) of met een waarde van meer dan 250 000 NLG (4,6 miljoen BEF) die 10% van de aannemingssom overschrijden.

⁴¹ Bij het bestek voor het opruimen van acht wrakken verschilden het ter goedkeuring voorgelegde bestek en het definitieve op enkele belangrijke punten. Onder meer was een stelpost verhoogd van 100 000 NLG (1 830 000 BEF) naar 200 000 NLG (3 660 000 BEF) en was de mogelijkheid geboden om meer kosten onder besteksposten te brengen.

- Blijkens dat overleg zullen wijzigingen van hoeveelheden en bijakten voortaan door Nederland worden gemeld. De afspraken zijn overigens niet gericht op alle aanvullingen op en afwijkingen van de bestekken.
6. Het Vlaamse conceptbestek en de overeenkomst voor baggerwerken in de Westerschelde op Nederlands grondgebied is, in tegenstelling tot dat wat het verdrag bepaalt, niet vooraf aan de Nederlandse ambtenaar ter goedkeuring voorgelegd.⁴²

Gelet op de punten 1 tot en met 5 heeft het Vlaams Gewest geen duidelijk overzicht van de totale financiële impact van de door Nederland opgedragen oeververdedigings- en wrakkenruimingswerken. Dit is nochtans noodzakelijk om tijdig de nodige budgettaire voorzieningen te kunnen nemen voor die verbintenissen die de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) te boven gaan.

Delegatieregels

De Vlaamse aangewezen ambtenaar heeft bij het goedkeuren van overeenkomsten ten onrechte geen rekening gehouden met de binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap geldende delegatieregels. Hij heeft zijn goedkeuring gegeven aan bestekken en overeenkomsten voor werken met een zeer belangrijke financiële draagwijdte waarvoor, volgens de binnen de Vlaamse administratie algemeen geldende delegatieregeling, ofwel enkel de Vlaamse minister van Openbare Werken ofwel zelfs enkel de Vlaamse regering bevoegd is.

De aangewezen ambtenaar aan Vlaamse zijde heeft onvoldoende mandaat om grote verplichtingen aan te gaan.

Een delegatiebesluit waarin de Vlaamse aangewezen ambtenaar de machtiging verkrijgt om namens de minister goedkeuring te verlenen en wijzigingen toe te staan bij de uitvoering van werken, is er nooit gekomen.

Administratieve en begrotingscontrole Vlaams Gewest

Binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bestaan procedures inzake administratieve en begrotingscontrole die het voorafgaand visum vereisen van de Inspectie van Financiën en van de Controleur van de Vastleggingen, vóór het aangaan van verbintenissen die de begroting bezwaren. Afwijkingen van deze procedures werden voor de in het kader van het verdrag aan te gane verbintenissen, niet op expliciete wijze toegestaan.

Desalniettemin is de Vlaamse aangestelde ambtenaar zonder voorafgaand visum van de Inspectie van Financiën of van de Controleur van de Vastleggingen verbintenissen aangegaan. Op 1 mei 1999 bedroeg het totale bedrag van deze verbintenissen⁴³ reeds 816 miljoen BEF (44,6 miljoen NLG). Dit houdt ook in dat de aangegane financiële verplichtingen niet op de begroting worden toegerekend overeenkomstig de terzake geldende wettelijke voorschriften.

5.3 Aanbestedingsvoorschriften

5.3.1 Werken onder beheer van het Vlaams Gewest

De volledige verdieping van de Westerschelde, met uitzondering van de drempel van Vlissingen, is gerealiseerd binnen een baggercontract daterend van 17 maart 1975, dat onderhands werd verlengd. Dat baggercontract was zelf reeds buiten elke concurrentie om gesloten. De aannemer heeft daardoor, buiten elke concurrentie om, voor een bedrag van 1,6 miljard BEF (87,4 miljoen NLG) bijkomende baggerwerken kunnen uitvoeren.

⁴² Het ontwerpbestek voor baggerwerken in de Wielingen werd op 1 juni 1999 wel voorgelegd aan de Nederlandse aangestelde ambtenaar (brief van AWK, kenmerk 99185/LV).

⁴³ Verbintenissen, inclusief opslag, na uitputting van de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF).

Voor het nieuwe Vlaamse contract voor de baggerwerken in de Westerschelde is wél een Europese mededinging georganiseerd. Dit contract is vanaf 1 april 1999 voor een periode van zeven jaar in werking getreden (totale waarde: 18 miljard BEF, 983,6 miljoen NLG). Het contract werd gegund aan dezelfde aannemer als het vorige contract.

De gunning van dit nieuwe baggercontract geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Er heeft ten onrechte geen vooraankondiging plaatsgevonden.⁴⁴
- De prijzencontrole die aan de gunning van deze opdracht voorafging, is gebrekkig verlopen. De afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO) van het departement LIN, die onder meer als taak heeft de afdelingen bij de beoordeling van de prijzen te ondersteunen, werd weliswaar bij de doorlichting van de offertes betrokken, maar er kon geen verslag worden voorgelegd waarin de wijze waarop de ATO de controle van de prijzen heeft doorgevoerd, wordt toegelicht.
- Uit de vergelijking die de AMS heeft gemaakt van de totaalbedragen van de hoofdstukken van de vijf ingediende offertes, is gebleken dat hoofdstuk 4 van de offerte (werken op opspuitingsterreinen) van de uiteindelijk gekozen inschrijver, als abnormaal laag diende te worden beschouwd. Er is verzuimd de inschrijver te verzoeken hierover de nodige verantwoordingen te verstrekken.

AWZ heeft in 1998 een algemene offerteaanvraag uitgeschreven voor de aannemingsopdracht van diensten voor de optimalisering van het toezicht op de maritieme baggerwerken. Deze opdracht bestaat uit het maken van een analyse van de huidige toestand en het formuleren van voorstellen voor de optimalisering van het toezicht. Dit behelst een onderzoek naar de mogelijkheden van bijkomende informatisering en het uitwerken van een passend personeelsplan. De opdracht werd aan een tijdelijke vereniging gegund voor een bedrag van 18,5 miljoen BEF (circa 1 miljoen NLG).

De gunning geeft aanleiding tot volgende opmerkingen:

- Deze opdracht was ten onrechte niet het voorwerp van een vooraankondiging.
- Bij de objectiviteit van de «tijdelijke vereniging» kunnen vraagtekens worden geplaatst. Eén van de firma's die als onderaannemer van de baggerbedrijven het baggerinformatiesysteem (BIS) heeft ontwikkeld,⁴⁵ is nu als extern expert aangesteld om een analyse te maken van de huidige toestand (dus ook van het BIS) en voorstellen te formuleren voor de optimalisering van het toezicht, inbegrepen een gedetailleerde analyse van de mogelijkheden van bijkomende informatisering. Hier is mogelijk sprake van een belangenconflict. Verder beschikte een van de gegadigden, namelijk de firma die het BIS heeft ontwikkeld, vóór de inmededingstelling reeds over belangrijke informatie en kan daardoor ten aanzien van de andere gegadigden worden bevoordeeld. Er was dus een duidelijk vermoeden van een voordeel voor de tijdelijke vereniging.

5.3.2 Werken onder beheer van Nederland

Bij de wrakkenruiming, die onder beheer van Nederland wordt uitgevoerd, zijn bij drie bestekken de Europese bekendmakingsvoorschriften niet in acht genomen.

Door een te lage raming is één bestek, goed voor 12 miljoen NLG (220 miljoen BEF) ten onrechte niet Europees aanbesteed. Bij twee bestekken heeft geen vooraankondiging plaatsgehad.

⁴⁴ De aanbestedende overheid geeft in een vooraankondiging (ook wel enuntiatieve aankondiging genaamd) de hoofdkenmerken weer van de opdracht of opdrachten van werken, leveringen of diensten, die hij voornemens is te gunnen. Deze vooraankondiging dient door de aanbestedende overheid zo spoedig mogelijk na goedkeuring van het aanbestedingsprogramma gepubliceerd te worden in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen en in het officiële publicatieblad van het land van de aanbestedende dienst.

⁴⁵ Nota aan de Vlaamse regering (ref: VR/95/05.04/DOC.0308) inzake de goedkeuring van bijakte 13bis (ontwikkeling en levering van een baggerinformatiesysteem -BIS) bij de onderhandse overeenkomst van 17 maart 1975.

Voorts zijn twee bestekken, samen goed voor 14,5 miljoen NLG (265 miljoen BEF), zonder mededinging gegund, maar in deze gevallen beschikte Rijkswaterstaat/directie Zeeland wel over de noodzakelijke machtiging van de directeur-generaal.

Voor de oeververdedigingswerken waarvan de geraamde kosten de Europese drempel (waarboven vooraankondiging is voorgeschreven) hadden bereikt of overschreden, heeft geen vooraankondiging plaats gehad.

5.4 Betalingsregeling en informatievoorziening

In bijlage E bij het verdiepingsverdrag van 1995 is de betalingsregeling opgenomen die geldt voor de tussen Nederland en het Vlaams Gewest te verrekenen kosten voor oeververdedigingswerken, wrakkenruiming en natuurherstel.

Omdat de tekst van bijlage E voor beide partijen niet voldoende duidelijkheid bood, is over een nader uitgewerkte betalingsregeling onderhandeld. Daarbij zijn ook nadere bepalingen opgenomen voor informatievoorziening en declaraties. In september 1998 is deze nadere uitwerking van de betalingsregeling ondertekend door de Nederlandse en Vlaamse aangewezen ambtenaar.

Bij Rijkswaterstaat/directie Zeeland zijn voor de praktische toepassing van het verdrag en van de betalingsregeling de Financiële Procedures Verdiepingsverdrag uitgewerkt (zie hoofdstuk 6).

In Vlaanderen heeft het Vlaams Parlement de administratie gemachtigd om, in afwijking van de normale wettelijke regels, de betalingen aan Nederland te laten geschieden via het vlottere systeem van geldvoorschotten, waardoor het voorafgaand visum van het Rekenhof niet meer vereist is.

5.4.1 Wrakkenruiming en oeververdedigingswerken

Na afloop van iedere kalendermaand dient de Nederlandse aangewezen ambtenaar aan het Vlaams Gewest te zenden:

1. een overzicht van de door Nederland betaalde kosten;
2. in voorkomende gevallen een declaratie van de kosten die in die maand voor rekening komen van het Vlaams Gewest;
3. specificaties uit het financieel-administratief systeem waarbij zowel het totaalbedrag als de opbouw van alle door Rijkswaterstaat betaalde facturen kan worden bepaald;
4. een overzicht van de betaalde en gedeclareerde kosten van alle lopende bestekken;
5. een prognose van de nog te betalen en te declareren kosten.

Bij de maandelijkse overzichten en declaraties moeten als bewijsstukken kopieën van de door Nederland betaalde facturen en rekeningen worden gevoegd.

Rijkswaterstaat/directie Zeeland rapporteert periodiek – maar niet maandelijks zoals in het verdrag gesteld – aan het Vlaams Gewest over de stand van zaken. De rapportages zijn erg summier. Met name de hiervoor onder de punten 1 en 3 genoemde informatie wordt niet verstrekt. Hierdoor blijkt niet duidelijk of zich kostenoverschrijdingen hebben voorgedaan, dan wel zich zullen voordoen. De hiervoor onder de punten 4 en 5 genoemde informatie wordt niet volledig verstrekt zoals overeenge-

komen, waardoor de waarde beperkt is. Declaraties zoals genoemd in punt 2 werden niet systematisch en tijdig verzonden. Bovendien werden de rapportages pas geruime tijd na afloop van de periode verstuurd.

Hoewel het Nederlandse budget van 54 miljoen NLG (988 miljoen NLG) in december 1998 reeds was uitgeput, is Rijkswaterstaat/directie Zeeland de verrekenbare kosten aan het Vlaams Gewest pas beginnen te declareren vanaf medio 1999. Deze bedroegen op 30 april 1999 bijna 16,7 miljoen NLG (305 miljoen BEF).⁴⁶

Het Vlaams Gewest heeft tot dusver weinig interesse getoond in de verantwoording van de wijze waarop de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) wordt aangewend. Hoewel de voorgelegde kopiefacturen niet steeds de informatie bevatten die het Vlaams Gewest nodig heeft om de in rekening gebrachte bedragen en de wijze waarop ze werden berekend te toetsen aan de goedgekeurde bestekken en overeenkomsten, zijn de verrekende kosten zonder voorbehoud door de Vlaamse aangewezen ambtenaar geaccepteerd. Wel zijn enkele opmerkingen over de toelaatbaarheid van verrekende kosten gemaakt.

Nu de bijdrage van Nederland is opgebruikt, wordt de behoefte aan meer en tijdige financiële informatie acuut. Er bestaat met name behoefte aan actuele gegevens over de voor rekening van het Vlaams Gewest komende kosten, over eventuele overschrijdingen van geraamde kosten en over prognoses van totale kosten. Om hieraan tegemoet te komen heeft Rijkswaterstaat in maart 1999 een memo over de rapportages ter bespreking aan het Vlaams Gewest voorgelegd.

In de nadere uitwerking van de betalingsregeling is overeengekomen dat Nederland ieder jaar het bedrag vermeldt van de geraamde kosten die in het daaropvolgende jaar ten laste van het Vlaams Gewest komen en aangeeft wanneer – naar schatting – het ter beschikking gestelde bedrag opgebruikt zal zijn. Bovendien moeten in het begin van het jaar geactualiseerde cijfers ter beschikking worden gesteld. Deze informatie wordt echter tot nu toe niet gegeven.

Cijfers over prognoses zijn wel in de periodieke rapportages verwerkt, zij het niet volledig en niet actueel. Deze cijfers moeten het Vlaams Gewest toelaten om bij benadering de nodige kredieten in de begroting te voorzien. Bij de Vlaamse begrotingsvoorbereiding van 1999 is echter onvoldoende rekening gehouden met deze prognoses. Het Rekenhof heeft dan ook vastgesteld dat er voor 1999 onvoldoende kredieten in de begroting zijn ingeschreven om de geraamde uitgaven aan Nederland terug te betalen.⁴⁷

5.4.2 Natuurherstel

Het Vlaams Gewest betaalt aan Nederland een bedrag van 44 miljoen NLG (805 miljoen BEF) voor natuurherstel, zonder dat in het verdrag of de betalingsregeling een bepaling is opgenomen dat Nederland verantwoording moet afleggen over de aanwending van dit bedrag. In de Financiële Procedures Verdiepingsverdrag van Rijkswaterstaat is wel aangegeven dat over natuurherstelwerken jaarlijks aan het Vlaams Gewest wordt gerapporteerd. Tot op heden heeft Rijkswaterstaat echter nog geen specifieke rapportage over natuurherstel aan het Vlaams Gewest overgelegd, ondanks het feit dat in september 1999 het gehele bedrag reeds door het Vlaams Gewest was betaald.

⁴⁶ Uitgaven inclusief 17,5% BTW en 12% opslag.

⁴⁷ Verslag van het Rekenhof van 26 april 1999 over het onderzoek van het ontwerpdecreet tot aanpassing van de begroting 1999 (Vlaams Parlement, stuk 21 (1998–1999) – nr. 1).

5.5 Conclusies

- De Europese bekendmakingsvoorschriften zijn niet steeds gerespecteerd. Bij sommige gunningen heeft geen mededinging plaatsgehad.
- De verdiepingsbaggerwerken zijn grotendeels uitgevoerd in het kader van reeds vóór het verdrag gesloten Vlaamse contracten, zonder voorafgaande mededinging.
- De regels en procedures die in verband met de goedkeuring van bestekken en overeenkomsten in het verdrag zijn voorgeschreven, worden niet correct toegepast.
- De Vlaamse delegatieregels en regels inzake administratieve controle, begrotingscontrole en begrotingsaanrekening zijn overtreden.
- Het Vlaams Gewest heeft van Nederland onvoldoende informatie gekregen om de aanvaardbaarheid van de door Nederland ten laste van het verdrag verrekende kosten te kunnen controleren. Ook de voortgangsrapportages bevatten onvoldoende informatie om het Vlaams Gewest toe te staan de budget-, thesaurie- en controlefunctie optimaal te vervullen. Het Vlaams Gewest heeft tot nu toe overigens ook weinig initiatief genomen om deze informatie te verkrijgen.
- Ondanks de uitputting van de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) in december 1998 heeft Rijkswaterstaat/directie Zeeland pas vanaf medio 1999 declaraties aan het Vlaams Gewest gestuurd.
- Het Vlaams Gewest heeft geen zicht op de besteding van zijn bijdrage van 44 miljoen NLG (805 miljoen BEF) voor natuurherstelmaatregelen. Er is in het verdrag niet voorzien in een rapportage aan het Vlaams Gewest over de besteding van de bijdrage.

6 FINANCIËEL BEHEER

6.1 Inleiding

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben onderzocht of het financieel beheer in Vlaanderen en Nederland inzake het verdiepingsverdrag uit 1995 toereikend is geweest. Met name is gekeken naar de controle en het toezicht op de werken en het contractbeheer.

6.2 Werken onder beheer van Vlaanderen

6.2.1 Baggerwerken

De baggercontracten voor de verdieping van de Westerschelde zijn opdrachten volgens prijslijst, waarbij het te betalen bedrag wordt vastgesteld door forfaitaire eenheidsprijzen toe te passen op de hoeveelheden. De schommelingen van de uit te voeren hoeveelheden zijn volledig voor risico van de opdrachtgever, het Vlaams Gewest.

Om de juistheid van de door de aannemer ingediende vorderingsstaten te kunnen controleren, moet de AMS tijdens de uitvoering van de werken voldoende toezicht kunnen houden op de werkelijk gebaggerde hoeveelheden.

De enige mogelijkheid om de gebaggerde hoeveelheden te bepalen is ze te meten in het laadruim van het baggerschip. In de overeenkomst is bepaald dat alle controles en opmetingen tegelijkertijd plaatsvinden door de aannemer en de AMS gezamenlijk.⁴⁸

Deze werkwijze maakt het noodzakelijk dat op elk baggerschip permanent een toezichthouder van de overheid aanwezig is. De toezichthouders van de overheid staan in voor de controle op de uitvoering van de werken. Het gaat daarbij onder meer om het bijhouden van de uitgevoerde hoeveelheden in het «dagboek der baggerwerken». In de praktijk zijn wegens personeelsgebrek evenwel maar 35% van de dagboekgegevens onderkend door een afgevaardigde van de opdrachtgever. De AMS beschikt dus niet over de nodige controlemiddelen voor het bepalen van de werkelijk gebaggerde hoeveelheden en heeft dan ook geen zekerheid dat de bedragen die door de aannemer worden gevorderd, correct zijn.

De AMS heeft de voorbije jaren meermaals bij het directoraat-generaal van AWZ aanvragen voor bijkomend toezichtpersoneel ingediend. Voor een volledige en permanente controle zou het aantal toezichthouders bij de AMS moeten worden verhoogd van respectievelijk 13 naar 20 en bij de AWK van 27 naar 44. Hieraan is tot dusver geen gevolg gegeven.

Volgens het Rekenhof en de Rekenkamer moet worden geëvalueerd in welke mate de meerkosten voor deze supplementaire inzet van personeel bij de AMS (geraamd op ruim 6 miljoen BEF) opwegen tegen de risico's van overschatting van de gebaggerde hoeveelheden. Een afwijking van 1% in het voordeel van de aannemer vertegenwoordigt immers een bedrag van 25,7 miljoen BEF.⁴⁹

Baggerinformatiesysteem (BIS)

In de Nederlandse baggervergunning wordt opgelegd dat de baggerschepen moeten zijn uitgerust met een plaatsbepalingssysteem en een baggerregistratiesysteem, dat de juiste positie en diepte van de sleepkop registreert.⁵⁰ De Vlaamse overheid heeft daarvoor een baggerinformatiesysteem (BIS) laten ontwikkelen. Uiteindelijk moet het BIS ertoe

⁴⁸ Zie coördinatie van de overeenkomst van 17 maart 1975, technische bepalingen, B. Aflevering I, hoofdstuk II baggerwerken, punt 9 h). Zie ook bestek 16/EF/1/98, technische bepalingen, B Baggerwerken, punt 6 i).

⁴⁹ Berekend op basis van het inschrijvingsbedrag voor het nieuwe Scheldebaggercontract.

⁵⁰ Besluit houdende verlening van een vergunning tot het uitvoeren van baggerwerken in de Westerschelde en haar mondingsgebied, vanwege de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat, 11 december 1995, kenmerk AI 209 855, punt 5.

leiden dat met een kleiner baggervolume, en dus lagere kosten, dezelfde diepten kunnen worden gegarandeerd. Het BIS is nog steeds in ontwikkeling. Het heeft volgens de Vlaamse administratie tot nog toe geen afdoende technische oplossing aangereikt om op automatische wijze te controleren of een baggerschip na het storten van de specie wel degelijk leeg is. Zonder toezicht aan boord is daarin zeer gemakkelijk te frauderen.⁵¹ Ook met het BIS blijft de permanente aanwezigheid van toezichthouders van het Vlaams Gewest op de baggerschepen derhalve noodzakelijk.

Middelen- versus resultaatsverbintenis

In sommige Nederlandse baggercontracten tracht men controle-moeilijkheden bij het bepalen van de gebaggerde hoeveelheden te ondervangen door een resultaatsverbintenis met de aannemer aan te gaan, waarin een jaarlijks forfaitair bedrag voor het op diepte houden van een bepaalde vaargeul wordt overeengekomen.

In Vlaanderen vindt men een dergelijke resultaatsverbintenis niet wenselijk om strategische overwegingen, onder meer omdat het risico bestaat dat de aannemer zijn financieel belang wil laten prevaleren boven ecologische belangen van de Schelde.⁵²

Volgens het Rekenhof en de Rekenkamer dient te worden onderzocht in welke mate het BIS zodanig kan worden ontwikkeld dat de bezwaren tegen een resultaatsverbintenis wegvallen.

6.2.2 Wrakkenruiming op Belgisch grondgebied

In 1998 heeft het Rekenhof de ruiming van drie wrakken in de Beneden-Zeeschelde (de Maria, de Australia en de Paranagua) onderzocht. Het heeft hierover reeds uitvoerig briefwisseling gevoerd met de Vlaamse minister van Openbare Werken.⁵³

Opgemerkt werd dat bij de uitvoering van deze werken de AMS niet alle controlemogelijkheden en procedures optimaal heeft benut om tot een degelijke prijzencontrole en kostenbeheersing te komen. Ook werd geconstateerd dat slechts één toezichthouder beschikbaar was voor het toezicht op de uitvoering van de werken, zodat heel wat door de aannemer in rekening gebrachte prestaties zonder controle moesten worden aanvaard.

Aangezien het hier een aanneming betrof waarbij een prijsvorming tegen gecontroleerde prijzen werd toegepast, achtte het Rekenhof het wenselijk dat alle prestaties op een ordelijke en gedetailleerde wijze, dag na dag, door het opdrachtgevend bestuur zelf zouden zijn geregistreerd.

Volgens de AMS belet een gebrek aan voldoende en gekwalificeerd personeel dat de door het Rekenhof gevraagde controles worden uitgevoerd.

6.2.3 Het ontbreken van een controleplan

De controles van het contract voor de berging van wrakken op het Vlaams grondgebied (ruiming van de wrakken in de Beneden-Zeeschelde) en van het contract voor de baggerwerken in de Westerschelde hebben aangetoond dat de administratieve organisatie en interne controle binnen de Vlaamse administratie onvoldoende waarborgen bieden voor de rechtmatigheid van de uitgaven die voor deze contracten worden gedaan. De Vlaamse administratie denkt bij het voorstellen van bestekken voor aannemingen niet op een gestructureerde wijze na over de controle-aanpak die bij de uitvoering van het contract moet worden gevolgd, noch

⁵¹ Verklarende nota AMS: *Toezichtspersoneel baggerwerken Schelde versus Bagger Informatie Systeem*, COVA 97/30.06/II.3.3.

⁵² Nota aan de Vlaamse regering van 16 juni 1998, kenmerk VR/98/1606/DOC/0503.

⁵³ Hierover wordt uitgebreid gerapporteerd in het 11^{de} Boek met Opmerkingen aan het Vlaams Parlement.

over de personele randvoorwaarden die voor begeleiding en controle van de uitvoering van een contract nodig zijn.

Het verdient derhalve aanbeveling – zeker voor financieel belangrijke contracten waaraan zowel inzake prijsvorming als inzake controle van de uitgevoerde prestaties grote risico's zijn verbonden – de administratie voortaan ook te verplichten gelijktijdig met de voorstelling van het ontwerpcontract (bestek) een gedetailleerd controleplan voor te leggen. Het controleplan moet de opdrachtgever (Vlaamse regering, minister, gedelegeerd ambtenaar) op een compacte wijze inzicht geven in de gekozen controleaanpak en de moeilijkheden, risico's en personele behoeften die daarmee zullen gepaard gaan. Het moet de bevoegde beleidsinstantie in staat stellen tijdig de nodige maatregelen te treffen om een degelijke opvolging van de uitvoering van het contract te kunnen garanderen (bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van personeel en het inhuren van externe experts).

Een controleplan zal ook bijdragen aan de totstandkoming van een controletechnisch goed doordacht contract. Hiermee wordt tevens de basis gelegd voor een beheersbaar uitvoeringsproces. Voorts zal het houvast bieden voor de personen die bij de opvolging van de uitvoering van het contract zijn betrokken, daar het een draaiboek oplevert voor de te verrichten controlehandelingen.

Bij het voorstellen van controlemaatregelen moet rekening worden gehouden met de risico's, het financieel belang en het al dan niet achteraf meetbaar zijn van prestaties van de verschillende bestekposten. Ook moeten de kosten van de mogelijke controlemaatregelen worden afgewogen tegenover de mogelijke baten en/of de risico's bij het ontbreken van de controles. Er moet ook worden aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is en aan welke personele randvoorwaarden moet zijn voldaan om het controleplan te kunnen uitvoeren.

6.3 Werken onder beheer van Nederland

6.3.1 Financiële procedures

Rijkswaterstaat/directie Zeeland draagt zorg voor de voorbereiding en uitvoering van de wrakkenruimings- en oeververdedigingswerken op Nederlands grondgebied. Ter uitvoering van het verdrag zijn de Financiële Procedures Verdiepingsverdrag opgesteld. Deze zijn sinds juni 1997 van kracht. De financiële procedures zijn ter informatie aan de Vlaamse aangewezen ambtenaar voorgelegd.⁵⁴ Na deze datum is de betalingsregeling nader uitgewerkt.

In de financiële procedures is voorzien in het plaatsen van een verdiepingsstempel op de originele factuur. De invulling van het verdiepingsstempel bepaalt onder meer of een uitgave als te verrekenen of niet te verrekenen met het Vlaams Gewest wordt aangemerkt, en of 6% dan wel 12% overheadkosten voor administratie en toezicht op de uitvoering moet worden berekend (zie paragraaf 4.8.1). De invulling van het verdiepingsstempel geschiedt op basis van informatie van de projectleiders. Voor een juiste en consequente invulling van het stempel gebruiken de projectleiders een tabel die in de financiële procedures is opgenomen. Deze tabel kent evenwel gebreken en geeft geen volledig uitsluitsel over de vraag of bepaalde uitgaven kunnen worden verrekend en hoe hoog het opslagpercentage moet zijn.

⁵⁴ Brief van de Nederlandse aangewezen ambtenaar van 1 juli 1997, kenmerk 4770.

Het Rekenhof en de Rekenkamer hebben geconstateerd dat het in de praktijk regelmatig onduidelijk is of bepaalde kosten verrekend mogen worden. Ook de toepassing van het opslagpercentage roept soms vragen op, omdat het niet altijd duidelijk is of bepaalde kosten met het Vlaams Gewest verrekend moeten worden.

Indien slechts een relatief gering deel van de werkzaamheden vallend onder de opslag wordt uitbesteed, berekent Nederland de overheadkosten niet door aan het Vlaams Gewest. De controle hierop is zeer moeilijk. Opvallend is dat in geen enkel geval een opslag van 6% was gehanteerd; de opslag bedroeg in alle gevallen 12%.

Afwijkingen van goedgekeurde bestekken

De uitvoering kan afwijken van een goedgekeurd bestek, waardoor ook de kosten kunnen afwijken van de volgens het goedgekeurde bestek geraamde kosten. De volgende situaties hebben geleid tot hogere kosten:

- Bij één bestek was sprake van een open begroting (uitvoering in regie). Hierdoor is het onzeker of de kosten tot de raming zullen worden beperkt.
- Bij de werkzaamheden die in het kader van de bestekken voor wrakkenruiming zijn uitgevoerd op basis van stelposten in regie, was de controle op de uitvoering van deze posten zwak.
- Bij één bestek hebben strenge eisen voor wrakkenruiming geleid tot hogere kosten.
- Bij een aantal bestekken voor oeververdediging zijn hogere kosten in rekening gebracht, omdat de (verrekenbare) hoeveelheden die in het bestek werden vermeld, waren overschreden.
- In sommige gevallen zijn de kosten hoger uitgevallen als gevolg van aanpassingen van prijzen tijdens het verloop van de werkzaamheden.

Overschrijdingen van hoeveelheden en van stelposten en prijsaanpassingen worden niet allemaal ter goedkeuring aan het Vlaams Gewest voorgelegd. Rijkswaterstaat/directie Zeeland huldigt het standpunt dat deze posten deel uitmaken van het goedgekeurde bestek. Het Vlaams Gewest is hierover tot dusver niet tussentijds geïnformeerd en heeft daardoor geen volledig inzicht in de ontwikkeling van de kosten. Inmiddels zijn tussen Rijkswaterstaat/directie Zeeland en de AMS nadere afspraken gemaakt, die deels tegemoetkomen aan de Vlaamse wensen inzake de informatievoorziening over onder meer overschrijdingen van hoeveelheden.

Bij overschrijding van de bedragen die voor bestekposten zijn geraamd, wordt niet geanalyseerd wat de consequenties daarvan zijn voor het totale budget van het bestek. Pas indien het totale bedrag wordt overschreden, vraagt men een aanvullend budget. Dit brengt financiële risico's met zich mee.

6.3.2 Financieel systeem Verdieping Westerschelde (FVW)

In het verdrag is overeengekomen dat Nederland maandelijks een declaratie aan het Vlaams Gewest stuurt indien de door Nederland te dragen 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) wordt overschreden. Het Financieel systeem Verdieping Westerschelde (FVW) dient als hulpmiddel voor het opstellen van de declaraties en de periodieke informatieverstrekking. Het systeem is in 1998 ontwikkeld en dus pas enkele jaren nadat het verdrag van kracht werd, operationeel geworden. Nadat de gegevens in het Financieel Administratief Informatie Systeem (FAIS) zijn verwerkt, vindt – aan de hand van kopieën van de facturen die

volgens het verdiepingsstempel te verrekenen zijn – invoer in het FVW plaats. Op de juistheid en volledigheid van de invoer vindt geen controle plaats. Ook vindt geen afstemming plaats met de gegevens in het FAIS. Het Bedrijfsbureau van Rijkswaterstaat/directie Zeeland controleert wel de juiste invulling van het verdiepingsstempel en bergt de kopiefacturen op. De interne controle op de in het FVW ingevoerde gegevens is in opzet gebrekkig. Er zijn geen waarborgen die ervoor zorgen dat onjuist ingevoerde gegevens en ten onrechte niet als verrekenbaar aangemerkte of niet ingevoerde facturen, worden ontdekt.

Tot het afsluiten van het onderzoek zijn drie overzichten opgesteld om aan te geven hoeveel van de door Nederland te dragen kosten reeds was besteed. Het FVW is hierbij slechts éénmaal gebruikt.

Bij een poging in 1998 om een tweede en een derde specificatie op te stellen bleek in het FVW een programmeerfout te zitten. Daardoor kan het systeem sindsdien niet meer gebruikt worden. Een afdoende testprocedure tijdens het ontwikkelen van het systeem had deze programmeerfout aan het licht moeten brengen. Pogingen om de programmeerfout te herstellen zijn tot op het moment van afsluiten van het onderzoek mislukt.

In reactie op het rapport gaf de staatssecretaris weer dat het FVW inmiddels operationeel is en dat de gebreken zouden zijn opgelost. Op 29 maart 1999 heeft Rijkswaterstaat/directie Zeeland het Vlaams Gewest laten weten dat de uitgaven van Nederland voor het verdrag de 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) in december 1998⁵⁵ hebben overschreden. Doordat het FVW niet meer bruikbaar is, zijn lange tijd geen declaraties verstuurd. Daardoor ontvangt Nederland de haar toekomende gelden te laat van het Vlaams Gewest.

6.3.3 Wrakkenruiming

Rijkswaterstaat/directie Zeeland had bij het afsluiten van het onderzoek drie bestekken voor wrakkenruiming uitgeschreven. Van twee ervan waren de werkzaamheden beëindigd. Telkens overschreden de uitgevoerde werken de aannemingssom met ruim 40%.

Toezicht

Voor het toezicht op de uitgevoerde werken beschikt het wrakkenbureau van Rijkswaterstaat/directie Zeeland slechts over een beperkt aantal toezichthouders. Als gewerkt wordt met bestekken met open begroting, vraagt dit naar de mening van het Rekenhof en de Rekenkamer veel meer inzet van personeel van Rijkswaterstaat.

Doordat Rijkswaterstaat als vergoeding voor zijn toezicht op de uitvoering een vast opslagpercentage van 6% of 12% van de kosten van de werken ontvangt, is er geen financiële stimulus om het toezicht uit te breiden.

Bergingen

Een eerste proefberging van de «MS Fort Maisonneuve» is voortijdig stopgezet, zonder dat het bergen gelukt was. Het wrak ligt nog steeds in de vaargeul. Het project was primair bedoeld om kennis te vergaren over, onder meer, werkmethoden, werkplanning en kostenbeheersing. Het Rekenhof en de Rekenkamer twijfelen aan de doelmatige uitvoering van dit bestek, gelet op de kostenoverschrijdingen, het mislukken van de aangewende technieken waardoor het wrak niet geborgen kon worden, en het beperkte leereffect ten aanzien van het beheersen van de kosten. De proefberging is uitgevoerd door het verstrekken van deelopdrachten. De controle van de Accountantsdienst bracht aan het licht dat bij een van deze deelopdrachten onjuiste tarieven in rekening zijn gebracht.

⁵⁵ Brief van 29 maart 1999 van de Nederlandse aangewezen ambtenaar aan de Vlaamse aangewezen ambtenaar (kenmerk 2600).

Bij één cruciale deelopdracht van de proefberging is de uitvoering mislukt. Ter compensatie van de inspanningen is 80% van het overeengekomen bedrag aan de aannemer vergoed. Een duidelijke onderbouwing hiervoor was niet in documenten te vinden. Aan de aannemer zijn een aantal schadegevallen vergoed, zonder dat dit in de overeenkomst was overeengekomen en zonder dat de ambtenaar die hierover besliste, daartoe de bevoegdheid had.

6.3.4 Oeververdediging

Bij het afsluiten van het onderzoek waren voor de oeververdediging drie van de zes in het verdrag voorziene trajecten uitgevoerd. Voor een vierde traject was de opdracht opgedragen. Zoals het er thans naar uitziet zal het laatste werk door Rijkswaterstaat/directie Zeeland zijn opgedragen binnen de hiervoor gestelde termijn van drie jaar na de start van de baggerwerken.

Voor de drie reeds uitgevoerde bestekken zijn de oorspronkelijke aannemingsommen in ruime mate overschreden (25% tot 53%), om diverse redenen: laattijdige start van de werken, gewijzigde uitvoering, zetting van de bodem en geulerosie.

De werken voor het eerste traject zijn met vertraging gestart doordat Rijkswaterstaat/directie Zeeland niet beschikte over de vereiste vergunningen. Dit heeft belangrijke meerkosten met zich meegebracht, waaronder schadeclaims en stilligkosten, ten bedrage van 980 000 NLG (17,9 miljoen BEF). Hiervan stond bij het afsluiten van het onderzoek nog 491 000 NLG (9 miljoen BEF) ter discussie. De verrekenbaarheid van deze kosten, in het bijzonder de stilligkosten, ten laste van het Vlaams Gewest kan discutabel worden geacht.

Wegens de te late betaling heeft Rijkswaterstaat voor een bepaald werk een renteclaim van ruim 28 000 NLG (circa 510 000 BEF) gehonoreerd. De late betaling werd veroorzaakt doordat er eind 1998 bij Rijkswaterstaat/directie Zeeland sprake was van een betalingsstop ingevolge een gebrek aan kredieten. Deze kosten werden verrekend met het Vlaams Gewest. Het Rekenhof en de Rekenkamer vragen zich af of het redelijk en billijk is deze rente door te berekenen aan het Vlaams Gewest.

Voor één van de oeververdedigingswerken (Ossenisse I) kon het Vlaams Gewest de juistheid van de kostenverdeling niet beoordelen, doordat de informatie die Nederland verstreekte hiervoor ontoereikend was. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in reactie op het onderzoek aangegeven dat Nederland hierover inmiddels uitgebreide informatie aan het Vlaams Gewest heeft verstrekt.

6.3.5 Natuurherstel

De provincie Zeeland draagt de verantwoordelijkheid voor de binnendijkse projecten en de projecten die worden uitgevoerd in het kader van de Kwaliteitsimpuls Natuurbeleidsplan/Krekenherstel. Hiermee is 49 miljoen NLG gemoeid (897 miljoen BEF).

Een beoogde regeling voor de financiële verantwoording van de 49 miljoen NLG (897 miljoen BEF) die door de provincie Zeeland worden beheerd, was bij het afsluiten van het onderzoek nog niet opgesteld. Het betreft de regeling «betalingen, financieel beheer en verantwoording». Volgens de financiële procedures zou die regeling worden opgesteld. Uit de Voortgangsrapportage Natuurcompensatie van oktober 1998 blijkt

dat er over de haalbaarheid en de ecologische waarde van de beoogde projecten nog weinig zekerheid bestaat (bijvoorbeeld kreekherstel).⁵⁶ Van sommige buitendijkse projecten is de haalbaarheid twijfelachtig, zoals Oosterzwake en de Veerhaven Kruiningen.

6.4 Conclusies

- Het Vlaams Gewest beschikt niet over voldoende middelen om de werkelijk gebaggerde hoeveelheden te controleren. Het heeft dan ook onvoldoende zekerheid dat de door de aannemer ingediende vorderingsstaten correct zijn.
- Een gebrek aan voldoende en gekwalificeerd personeel belet de AMS de noodzakelijke prijzencontroles en controles van de uitvoering van wrakkenruiming uit te voeren.
- Binnen de Vlaamse administratie bestaat niet de gewoonte bij het voorstellen van bestekken en aannemingen ook een concreet voorstel te formuleren over de bij de uitvoering van het contract te volgen controleaanpak.
- De financiële procedures voor het verdrag bij Rijkswaterstaat/directie Zeeland maken niet volledig duidelijk welke bedragen verrekenbaar zijn met het Vlaams Gewest en welke opslag van toepassing is. Daardoor is niet precies bekend welke bedragen in het kader van het verdrag ten laste van het Vlaams Gewest moeten komen. De hoogte van de door te berekenen bedragen is onzeker.
- De interne controle op de invoer van de gegevens in het Financieel systeem Verdieping Westerschelde (FVW) is laattijdig en gebrekkig. Het FVW zelf kent gebreken. Het is niet betrouwbaar als hulpmiddel voor het opstellen van periodieke declaraties. Het systeem was laattijdig beschikbaar en werd vooraf onvoldoende getest.
- Het toezicht op de uitvoering van bestekken voor wrakkenruiming met een open begroting is zwak. Er bestaat geen financiële stimulus om het toezicht te vergroten, noch om de kosten van de werken te minimaliseren.
- De regeling «betalingen, financieel beheer en verantwoording» voor natuurherstel is nog niet opgesteld. Een financiële verantwoording over natuurherstel aan het Vlaams Gewest ontbreekt vooralsnog.
- Bij een deelopdracht voor wrakkenruiming op Nederlands grondgebied zijn onjuiste tarieven in rekening gebracht. Er werden vergoedingen betaald zonder dat dit in het bestek was voorzien.
- Doordat Rijkswaterstaat/directie Zeeland niet beschikte over de benodigde vergunningen bij aanvang van het eerste oeververdedigingswerk, zijn belangrijke meerkosten ontstaan, die vermeden hadden kunnen worden. Bij de billijkheid van verrekening van deze kosten kunnen, hoewel conform het verdrag, vraagtekens worden geplaatst. Dat geldt zeker voor de doorberekening aan het Vlaams Gewest van de door Rijkswaterstaat/directie Zeeland betaalde rente wegens een betalingsstop bij Rijkswaterstaat.

⁵⁶ Voortgangsrapportage 1998 inzake Natuurcompensatie Westerschelde.

7 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE PARLEMENTEN

7.1 Inleiding

Het Rekenhof en de Rekenkamer zijn nagegaan of de parlementen in Vlaanderen en Nederland juist en volledig zijn geïnformeerd tijdens de procedure van ratificering van het verdrag en tijdens de uitvoering van het verdrag.

7.2 Informatieverstrekking bij goedkeuring verdrag

7.2.1 Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement is onvoldoende ingelicht over het nut en de noodzaak van het verdiepingsproject voor de Westerschelde. Bij de besluitvorming over het verdiepingsverdrag heeft het Vlaams Parlement geen onderzoeken naar de rentabiliteit van de verdieping kunnen betrekken bij zijn beoordeling van het project.

Er bestaat een discrepantie tussen de wijze waarop het Vlaams en het Nederlands parlement zijn voorzien van informatie over de verdiepingskosten.

In Nederland werd gewerkt met een bandbreedte in de ramingen. Het Vlaams Parlement werd enkel ingelicht over de meest optimistische (laagste) ramingen.

De door het Vlaams Gewest te dragen kosten werden in de nota van de Nederlandse ministers van Verkeer en Waterstaat en van Buitenlandse Zaken geraamd op 400 à 500 miljoen NLG (8 à 10 miljard BEF).⁵⁷ In de Vlaamse memorie van toelichting wordt de bijdrage van het Vlaams Gewest daarentegen slechts geraamd op 6,3 miljard BEF⁵⁸ (315 miljoen NLG), wat een verschil uitmaakt van 1 700 à 3 700 miljoen BEF (85 à 185 miljoen NLG) ten opzichte van de Nederlandse schatting.

Het Vlaams Parlement werd bovendien niet ingelicht over de volledige kosten van het verdiepingsproject. De volgende kosten zijn niet opgenomen in de Vlaamse memorie van toelichting :

- de kosten van noodzakelijke bagger- en ruimingswerken op Belgisch grondgebied ten bedrage van 2 792 miljoen BEF (152,5 miljoen NLG);
- de overheadkosten die Nederland het Vlaams Gewest in rekening brengt; in maart 1999 werden deze geraamd op 25,5 miljoen NLG (467 miljoen BEF);
- de kosten van bijkomende onderhoudsbaggerwerken à 875 miljoen BEF (47,8 miljoen NLG) per jaar op Belgisch en Nederlands grondgebied.

Tezamen bedragen de eenmalige kosten 3 259 miljoen BEF (178 miljoen NLG). De jaarlijks wederkerende kosten voor onderhoudsbaggerwerk bedragen 875 miljoen BEF (47,8 miljoen NLG).

In de Vlaamse memorie van toelichting is een bedrag opgenomen van 2,3 miljard BEF (115 miljoen NLG) als raming van de kosten voor de wrakkenruiming in de Westerschelde. Deze raming wordt in de Vlaamse memorie van toelichting voorgesteld als een absoluut bedrag zonder vermelding dat het hier gaat om een benaderende raming met vele onzekerheden. Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken Vlaamse en Nederlandse ambtenaren de wrakkenruiming als een belangrijk financieel risico zagen. In de raming van Rijkswaterstaat uit 1994 wordt terdege rekening

⁵⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995–1996, 24 451, nr. 5, p. 3.

⁵⁸ Vlaamse Raad, Buitengewone Zitting 1995, stuk 87 (BZ 1995)-nr. 1 van 8 augustus 1995, p. 5.

gehouden met de hoge risico's. Dit document moet bij de Vlaams-Nederlandse onderhandelingsdelegatie bekend geweest zijn. Inmiddels wordt in de voortgangsrapportage als prognose voor de wrakkenruiming een bedrag van 3,5 miljard BEF inclusief opslag (193 miljoen NLG) genoemd;⁵⁹ dit is ruim 52% hoger dan de raming die opgenomen is in de memorie van toelichting.

In de Vlaamse memorie van toelichting wordt de indruk gewekt dat Nederland boven op de van het Vlaams Gewest ontvangen afkoopsom van 44 miljoen NLG (806 miljoen BEF) eveneens een gelijkwaardige som in natuurherstel zou investeren. Noch in het verdrag zelf, noch uit de Nederlandse parlementaire stukken blijkt dat Nederland zich tot een dergelijke investering heeft verplicht.

7.2.2 Nederlands Parlement

Hoewel het verdiepingsproject ook voor Nederland kosten en baten met zich brengt, zij het beperkter dan voor het Vlaams Gewest, zijn bij de besluitvorming in het Nederlands Parlement de kosten en de baten niet met elkaar vergeleken.

In de memorie van toelichting worden de kosten van het totale project geschat op 400 à 600 miljoen NLG⁶⁰ (8 à 12 miljard BEF). De kosten per werk (baggerwerken, oeververdediging, wrakkenruiming, natuurherstel) zijn niet nader gespecificeerd.

7.3 Informatieverstrekking over de uitvoering

7.3.1 Vlaams Parlement

Er is geen speciale voortgangsrapportage voorzien om het Vlaams Parlement in staat te stellen de uitvoering van het verdrag te volgen. De wijze waarop de begrotingskredieten voor het verdiepingsproject op de begroting worden geraamd, laat niet toe dat het Vlaams Parlement kennisneemt van de financiële verplichtingen en uitgaven die gepaard gaan met de uitvoering van het verdrag. Twee factoren ontnemen het zicht:

- De uitgaven voor de verdiepingsbaggerwerken worden niet in één afzonderlijk begrotingsprogramma opgenomen. Zij staan zowel op de begroting van de Dienst met Afzonderlijk Beheer «Vlaams Infrastructuurfonds» als op de algemene uitgavenbegroting vermeld.
- De basisallocatie 54.01 van programma 20 (Havens) (organisatieafdeling 64) bevat niet alleen kredieten voor de terugbetaling aan Nederland op grond van het verdiepingsverdrag inzake de Westerschelde, maar eveneens voor de terugbetaling van investeringsuitgaven aan Nederland voor het Zeekanaal Gent-Terneuzen.

Overigens heeft het Rekenhof bij zijn onderzoek naar de aanpassing van de begroting 1999,⁶¹ vastgesteld dat de in de begroting opgenomen vastleggings- en ordonnanceringskredieten voor het verdrag sterk zijn onderschat.

7.3.2 Nederlands Parlement

De Jaarverantwoording Natuurcompensatie 1998 was medio 1999, in tegenstelling tot wat de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat had toegezegd, niet aan de Tweede Kamer voorgelegd.⁶²

⁵⁹ Financieel overzicht van de 14de Rapportage aan het Vlaams Gewest (april 1999).

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 451, nr. 3. p. 4.

⁶¹ Vlaams Parlement, Stuk 21 (1998–1999) – nr. 1, d.d. 26 april 1999.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 187, nr. 10 van 17 december 1997, p. 4.

7.4 Informatie aan Vlaams Parlement over grote projecten

Het onderzoek van het Rekenhof en de Rekenkamer naar het project «Verdieping Westerschelde» toont aan dat het Vlaams Parlement tot dusver niet in staat is een dergelijk groot project op een effectieve wijze te controleren. Een en ander is het gevolg van het feit dat voor de informatievoorziening aan het Parlement over de uitvoering van een dergelijk groot project, momenteel geen procedures of voorschriften bestaan.

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

Bij het ontwikkelen van een dergelijke werkwijze kan de «Procedure-regeling grote projecten» als voorbeeld dienen. Deze regeling is in Nederland door de Tweede Kamer in het midden van de jaren tachtig aan de Nederlandse regering opgelegd naar aanleiding van enkele forse kostenoverschrijdingen.⁶³

In de procedureregeling worden grote projecten beschreven als «in de tijd begrensde activiteiten of operaties, die tot doel hebben een omvangrijke blijvende verandering in het voorzieningenniveau of de organisatie van de overheid tot stand te brengen.» Daarbij wordt gedacht aan zowel investeringsprojecten, als aan grote reorganisaties binnen de rijksdienst, privatiseringen, wetswijzigingen of nieuwe wetten met grote bestuurlijk-organisatorische consequenties.

Het is de Tweede Kamer (op voorstel van de bevoegde parlementaire commissie) die de projecten aanduidt waarop de «Procedureregeling grote projecten» van toepassing is. De selectie geschiedt aan de hand van vastgestelde criteria, zoals substantiële financiële consequenties, grote uitvoeringsrisico's, niet-routinematige activiteiten en nieuwe technologieën of financieringsconstructies.

Als de Tweede Kamer een project als «groot project» heeft aangeduid, is het de bevoegde kamercommissie die met het betrokken ministerie overleg pleegt over de specifieke uitwerking van de informatie-eisen. Er is in het algemeen omschreven wat de minimale informatie-eisen zijn in de fase van voorbereiding en besluitvorming en in de fase van de project-uitvoering.

De opgelegde informatie-eisen zetten aan tot een duidelijke probleemstelling, heldere en meetbare doelstellingen, een weloverwogen en onderbouwde keuze van de instrumenten, een adequate en realistische tijdplanning, een financiële onderbouwing met risicoanalyse, de aanduiding van de financieringswijze en een afweging tussen onderzochte alternatieven.

De Tweede Kamer wordt ook in de gelegenheid gesteld om door middel van periodieke voortgangsrapportages kennis te nemen wat er effectief werd gerealiseerd tegen welke prijs. Bij dreigende budgetoverschrijdingen zal het effect ervan op de lopende en toekomstige begrotingen tijdig bij het Parlement bekend zijn.

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 963, nr. 1, Rapport *Controle Grote Projecten* van de Commissie voor de Rijksuitgaven. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995–1996, 24 752, nr. 1, nr. 2, nr. 3, Herziening van de procedureregeling grote projecten.

In het Vlaams Gewest worden de uitgaven voor een groot project momenteel niet in één afzonderlijk begrotingsprogramma opgenomen. Het is in het belang van een effectieve controle op de projectuitvoering dat de uitgaven voor een groot project binnen één afzonderlijk begrotingsprogramma worden begroot. De huidige praktijk leidt tot onoverzichtelijke

lijkheid en daarmee tot minder effectieve controle. Ook zou het beter zijn als de totaliteit van de met het project aangegane financiële verbintenissen wordt begroot.

7.5 Conclusies

- Het Vlaams Parlement is vooraf onvoldoende ingelicht over het nut en de noodzaak van het verdiepingsproject.
- Beide parlementen zijn verschillend geïnformeerd over de financiële verplichtingen en risico's die verbonden waren aan het project. In Nederland werd gewerkt met een marge in de ramingen. Het Vlaams Parlement werd enkel ingelicht over de meest optimistische ramingen.
- Het Vlaams Parlement is niet ingelicht over de noodzakelijke bijkomende kosten van werken op Belgisch grondgebied ten bedrage van 3,3 miljard BEF (178 miljoen NLG), en een jaarlijks wederkerend bedrag van 875 miljoen BEF (47,8 miljoen NLG) voor bijkomende onderhoudsbaggerwerken.
- Het Vlaams Parlement is de indruk gegeven dat Nederland en het Vlaams Gewest even veel zouden bijdragen aan de kosten van natuurcompensatie (44 miljoen NLG of 880 miljoen BEF). In werkelijkheid blijkt dit tot nu toe niet het geval te zijn.
- Ofschoon de verdieping van de Westerschelde vooral voor het Vlaams Gewest een groot, risicovol en kostbaar project is, waarvan de uitvoering over meer jaren is gespreid, is niet in een voortgangsrapportage over de uitvoering van het project aan het Vlaams Parlement voorzien. Het Vlaams Parlement is niet ingelicht over de grondig gewijzigde uitvoeringsplanning en over de aanzienlijke kostenoverschrijdingen.
- Doordat de uitgavenkredieten voor het project in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap over verschillende begrotingsprogramma's en basisallocaties zijn verspreid, heeft het Vlaams Parlement geen inzicht in de impact van het project op de begroting van het Vlaams Gewest.
- De informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement in verband met de voorbereiding en uitvoering van grote projecten is in het algemeen niet goed georganiseerd.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Conclusies

Bij de voorbereiding en uitvoering van het verdrag zijn, zowel in Vlaanderen als in Nederland, onvoldoende waarborgen getroffen voor een goede kostenbeheersing. Het Vlaams Gewest loopt daardoor omvangrijke financiële risico's.

De uitgaven voor de verdieping van de Westerschelde zullen de ramingen naar alle waarschijnlijkheid met circa 30% overschrijden. Daarvan kan slechts een beperkt deel worden toegeschreven aan inflatie. Doordat in het verdrag een plafond is opgenomen voor het bedrag dat Nederland betaalt voor oeververdediging en wrakkenruiming, komen de kostenoverschrijdingen bij deze werken volledig ten laste van het Vlaams Gewest.

Waarborgen om kostenoverschrijdingen tegen te gaan zijn onvoldoende ontwikkeld. Zo ontbreekt een adequaat kostenbeheersingssysteem en is de informatie-uitwisseling tussen het Vlaams Gewest en Nederland niet toereikend om snel vast te stellen of zich kostenoverschrijdingen hebben voorgedaan of zullen voordoen. Daar komt bij dat het Vlaams Gewest de verantwoordingsinformatie die het van Nederland ontvangt, ten onrechte niet kritisch beoordeelt.

Het financieel beheer bij Rijkswaterstaat/directie Zeeland was eerder matig, onder meer doordat geen eenduidige regels zijn opgesteld voor de vraag of bepaalde uitgaven nu wel of niet in rekening gebracht mogen worden bij het Vlaams Gewest, doordat er sprake is van gebrekkige controle op de invoer van de gegevens in het Financieel Systeem Verdieping Westerschelde en door het zwakke toezicht op de bestekken voor wrakkenruiming met een open begroting. De (besteks)ramingen vertoonden gebreken. Het feit dat bij een bestek onjuiste tarieven in rekening zijn gebracht en dat – doordat Rijkswaterstaat niet tijdig beschikte over de nodige vergunningen – meerkosten zijn ontstaan die vermeden hadden kunnen worden, ondersteunden dit oordeel over het financieel beheer.

Voor de baggerwerken en de wrakkenruiming op Belgisch grondgebied beschikt de Vlaamse administratie niet over voldoende middelen om de juistheid van de door de aannemers in rekening gebrachte prijzen en hoeveelheden te controleren.

Zowel tijdens de ratificatieprocedure van het verdrag als tijdens de uitvoering was de informatievoorziening aan het Vlaams Parlement onvoldoende. Het Vlaams Parlement werd bijvoorbeeld niet ingelicht over de grondig gewijzigde uitvoeringsplanning en over de aanzienlijke kostenoverschrijdingen.

8.2 Aanbevelingen

8.2.1 Onderbouwing van verdragen

Aanbevelingen voor het Vlaams Gewest en Nederland

Bij het sluiten van een internationale overeenkomst dient bij alle partijen een zo volledig mogelijk inzicht te bestaan in de omvang van werken en kosten die uit deze overeenkomst zullen voortvloeien. Voor belangrijke infrastructurele projecten dienen de onderbouwing van de werken en de

daarmee gemoeide kosten zo volledig en zo correct mogelijk te worden vastgesteld (zie paragraaf 3.3).

Bij projecten die in de toekomst samen met andere overheden worden uitgevoerd, zou men kunnen overwegen om zodanige kostenverdelingen na te streven, dat alle betrokken partijen – en zeker het bestuur dat de werken voorbereidt en uitvoert – er belang bij hebben de omvang en de kosten van de werken te beheersen. Dit kan bijvoorbeeld door de financiële bijdragen van alle bij het project betrokken partijen uit te drukken in de vorm van percentages die worden berekend op de uiteindelijke kosten van het project (zie paragraaf 3.4).

Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in Nederland dienen na te gaan of over de verrekening van de BTW tussen het Vlaams Gewest en Nederland geen vaste afspraken kunnen worden gemaakt, die als uitgangspunt kunnen worden genomen voor verdragen over toekomstige grensoverschrijdende projecten (zie paragraaf 3.4.3).

Specifieke aanbevelingen voor het Vlaams Gewest

Het nut en de noodzaak van projecten met substantiële financiële consequenties dient vooraf te worden aangetoond aan de hand van een kosten-baten- en een risicoanalyse, waarin met alle directe en indirecte investerings- en exploitatiekosten wordt rekening gehouden (zie paragraaf 3.2).

Voor elk groot project dient een gedetailleerde begroting te worden opgemaakt, waarin de geraamde kosten van alle voorzienbare activiteiten zijn weergegeven. Bovendien moet worden aangegeven hoe de geraamde uitgaven over de hele duur van het project zullen worden ingepast in de toekomstige algemene uitgavenbegrotingen van het Vlaams Gewest. De gevolgen van het project op de prioriteitenstelling binnen de algemene uitgavenbegroting zouden daarbij moeten worden toegelicht (zie paragraaf 3.2.1).

Het departement dient voortaan alle projecten inzake havenbeleid waarvan de kosten over de verschillende begrotingsjaren heen méér bedragen dan 300 miljoen BEF, voorafgaand voor advies aan de Vlaamse Havencommissie voor te leggen (zie paragraaf 3.2.1).

Voor een eventuele verdere verdieping van de Westerschelde dient zo vlug mogelijk te worden overgegaan tot een objectieve en wetenschappelijk gefundeerde kosten-baten- en een risicoanalyse. Bovendien moet het project gericht op een verdere verdieping voorafgaand voor advies aan de Vlaamse Havencommissie worden voorgelegd (zie paragraaf 3.2.1).

De Vlaamse administratie dient onverwijld initiatieven te nemen om de in verband met de Nederlandse baggervergunningen eventueel te verwachten moeilijkheden te inventariseren. Ook dient zij een strategie te ontwikkelen en acties te ondernemen teneinde een ononderbroken voortzetting van de noodzakelijke onderhoudsbaggerwerken onder aanvaardbare voorwaarden te kunnen verzekeren (zie paragraaf 3.5.1).

Er bestaan, vooral aan Vlaamse zijde, twijfels over de besluitvormings-procedure die zal moeten worden gevolgd om een eventuele verdere

verdieping van de Westerschelde mogelijk te maken. Deze onduidelijkheid dient zo snel mogelijk te worden weggenomen (zie paragraaf 3.5.2).

8.2.2 Beheersing van kosten en voortgang

Aanbevelingen voor het Vlaams Gewest en Nederland

Overwogen moet worden de overheadkosten vast te stellen op basis van gedetailleerde kostenberekeningen. Als deze kosten worden uitgedrukt in percentages, dient er rekening mee te worden gehouden dat het relatieve aandeel ervan in de totale kosten van het project niet noodzakelijk evenredig met de eventuele kostenstijgingen of -dalingen van het project zal evolueren. Mogelijke correcties van de percentages in geval van kostenschommelingen dienen derhalve te worden voorzien (zie paragraaf 4.8.1).

Voor grote grensoverschrijdende projecten, waarbij meer besturen betrokken zijn, dient bij voorkeur één centrale projectorganisatie te worden gecreëerd of een formeel overlegorgaan op uitvoeringsniveau dat frequent bij elkaar komt. Die kan dan zorgdragen voor de voortgangsbewaking, het bewaken van de kostenontwikkeling, de informatie-uitwisseling tussen de betrokken administraties en gelijklopende informatievoorziening aan de betrokken ministers en parlementen. Ambtenaren van alle betrokken besturen dienen in een dergelijke projectorganisatie of overlegorgaan zitting te hebben (zie paragraaf 4.10).

Voor de aanvang van een groot project dient een gedetailleerde tijdsplanning voor alle te ondernemen acties te worden opgesteld. Tevens dient de voortgang van elke actie op geregelde tijdstippen aan de planning te worden getoetst. Ook dienen zowel de bestaande als de eventueel verwachte knelpunten te worden geïnventariseerd. Voortgangsrapportages met eventuele voorstellen om de tijdsplanning en te ondernemen acties bij te sturen, moeten de bevoegde overheden actuele en volledige informatie verstrekken op basis waarvan ze tijdig de nodige beslissingen en bijsturende maatregelen kunnen nemen (zie paragraaf 4.11).

Er dienen dringend acties te worden ondernomen om de onduidelikheden op te lossen die momenteel bestaan over de te ruimen wrakken en de financiering ervan op te lossen, bijvoorbeeld door een aanvullende overeenkomst te sluiten tussen de bevoegde Nederlandse en Vlaamse overheden (zie paragraaf 4.4).

Specifieke aanbevelingen voor Nederland

Over kostenoverschrijdingen die zich reeds hebben voorgedaan en die zich nog kunnen voordoen, dient vollediger te worden gerapporteerd aan het Vlaams Gewest (zie paragraaf 4.9).

8.2.3 Naleving van regels en procedures

Aanbevelingen voor het Vlaams Gewest en Nederland

De procedurevoorschriften die voor het goedkeuren van bestekken en overeenkomsten in het verdrag zijn voorzien, dienen strikter te worden toegepast (zie paragraaf 5.2).

Specifieke aanbevelingen voor het Vlaams Gewest

Voor grensoverschrijdende projecten die een autonoom en sneller optreden van de projectleider vereisen dan de algemene delegatieregels

toelaten, zou op voorhand een aangepaste delegatieregeling moeten worden uitgewerkt (zie paragraaf 5.2).

Ook voor financiële verbintenissen die in het kader van grensoverschrijdende projecten zijn aangegaan ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, dienen bij ontstentenis van een specifieke afwijkende regeling de algemene regels inzake administratieve en begrotingscontrole en begrotingsaanrekening strikt te worden toegepast. Debudgetteringen moeten worden vermeden (zie paragraaf 5.2).

Bij overheidsopdrachten die een belangrijke financiële implicatie met zich meebrengen, mag de doorlichting van de prijzen niet beperkt blijven tot een louter formeel toezicht, maar dient dit prijzenonderzoek diepgaand en adequaat te geschieden. In elk geval dient op het kritische aanbestedingspad in voldoende tijd te worden voorzien om een grondige (prijs)evaluatie van de aanbiedingen mogelijk te maken (zie paragraaf 5.3.1).

Telkens als de Vlaamse aangestelde ambtenaar Nederland toestemming geeft om voor rekening van het Vlaams Gewest verbintenissen aan te gaan, moet hij/zij hiervoor voorafgaand het visum van de Inspectie van Financiën en van de Controleur van de Vastleggingen aanvragen. De hieruit voortvloeiende financiële verplichtingen dienen op dat ogenblik ook op de vastleggingskredieten van de begroting te worden aangerekend (zie paragraaf 5.2).

De Vlaamse administratie moet erop aandringen tijdig te worden geïnformeerd over verwachte kostenoverschrijdingen, teneinde een goede budgettering mogelijk te maken. In geval van dreigende kostenoverschrijdingen zouden hierover tussentijdse rapportages moeten worden opgesteld voor de instanties die bij de besluitvorming van het project zijn betrokken. Daarin zouden niet alleen de oorzaken van de overschrijdingen moeten worden opgegeven, maar tevens maatregelen moeten worden voorgesteld om de kostenoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken (zie paragraaf 5.2).

De Vlaamse administratie dient na te gaan of de gelden die zij voor het natuurherstel aan Nederland heeft overgemaakt, ook effectief voor de beoogde doeleinden worden gebruikt (zie paragrafen 4.6 en 5.4.2).

Om de wijze waarop het Nederlandse aandeel in de kosten voor oeververdediging en wrakkenruiming wordt aangewend goed te kunnen controleren, alsmede de daartoe aan het Vlaams Gewest overlegde declaraties, dient de Vlaamse administratie een controlesysteem te ontwikkelen dat haar toelaat na te gaan of de door Nederland in het kader van het verdrag berekende kosten in overeenstemming zijn met de door haar goedgekeurde bestekken, overeenkomsten, wijzigingen, afwijkingen of aanvullingen. Contract-auditing door een onafhankelijke registeraccountant of bedrijfsrevisor zou daarbij in overweging kunnen worden genomen (zie paragraaf 5.4).

Specifieke aanbevelingen voor Nederland

Er moet in de toekomst een grotere inspanning worden gedaan om de ramingen van overheidsopdrachten zo correct en werkelijkheidsgetrouw mogelijk op te stellen. Aldus kunnen enerzijds de Europese bekendmakingsregels nauwkeurig worden toegepast en anderzijds de

begrotingen op een meer sluitende, want realistische manier worden opgesteld (zie paragrafen 4.4 en 5.3).

Het verdient aanbeveling om bij de aanbesteding van overheidsopdrachten altijd – voor zover mogelijk – concurrentie toe te laten, ook als dat volgens Europese of nationale regelgeving niet voorgeschreven is. Het zo ruim mogelijk in mededinging stellen van aannemers, leveranciers en dienstverleners biedt de meeste waarborgen tot het verkrijgen van «de beste prijs» (zie paragraaf 5.3.2).

Om goed zicht te houden op de kostenontwikkeling van de uitvoering van het project, dient een periodieke rapportage te worden opgesteld over de reeds aangegane verplichtingen, de nog aan te gane verplichtingen, de ontvangen schuldvorderingen en de verrichte betalingen. De actuele gegevens moeten per deelopdracht worden afgezet tegen de initiële projectbegroting, zodat de ontwikkeling van de kosten hieruit duidelijk blijkt (zie paragrafen 5.2 en 5.4).

8.2.4 Financieel beheer

Specifieke aanbevelingen voor het Vlaams Gewest

De Vlaamse administratie dient voor de baggerwerken te onderzoeken of er geen andere prijsvormingsprocédés dan de huidige mogelijk zijn, waardoor de controlemoeilijkheden bij de baggerwerken kunnen worden ondervangen. De Nederlandse baggercontracten die een resultaatverbintenis inhouden in de plaats van een middelenverbintenis, kunnen daarbij als voorbeeld worden genomen (zie paragraaf 6.2.1).

Voor de controle op de uitvoering van de lopende baggercontracten zou dringend in bijkomende controlemiddelen moeten worden voorzien, zodat een permanent toezicht van de Vlaamse administratie op de baggerwerkzaamheden is verzekerd (zie paragraaf 6.2.1).

De Vlaamse administratie zou – zeker voor financieel belangrijke contracten waar zowel inzake prijsvorming als inzake controle van de uitgevoerde prestaties grote risico's zijn verbonden – gelijktijdig met de voorstelling van het ontwerpcontract (-bestek) een gedetailleerd controleplan moeten voorleggen. Er dient daarbij ook te worden aangegeven wie voor wat verantwoordelijk is en aan welke personele randvoorwaarden moet zijn voldaan om het controleplan te kunnen uitvoeren (zie paragraaf 6.2.3).

Specifieke aanbevelingen voor Nederland

De gebreken die het Financieel Verantwoordingssysteem kent dienen met spoed te worden verholpen, opdat het een goede basis kan zijn voor het opstellen van verantwoordingen aan het Vlaams Gewest. De controle op de invoer van de gegevens in het Financieel Verantwoordingssysteem moet worden verbeterd (zie paragraaf 6.3.2).

Nader gespecificeerd dient te worden welke kosten wel en welke kosten niet in rekening gebracht mogen worden bij het Vlaams Gewest (zie paragraaf 6.3.1)

8.2.5 Informatievoorziening aan het Parlement

Specifieke aanbevelingen voor het Vlaams Gewest

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. Bij het ontwikkelen van een dergelijke werkwijze kan de in Nederland geldende «Procedureregeling grote projecten» als voorbeeld dienen. Deze regeling is door de Tweede Kamer in het midden van de jaren tachtig aan de Nederlandse regering opgelegd (zie paragrafen 7.2.1, 7.3.1 en 7.4).

In de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zouden alle kredieten in verband met grote projecten die door het Vlaams Parlement worden opgevolgd, binnen één programma moeten worden gegroepeerd (zie paragraaf 7.4).

9 REACTIE BEWINDSPERSONEN

9.1 Vlaams Gewest

Bij brief van 9 december 1999 heeft de Minister Vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie aan het Rekenhof zijn commentaar op het conceptrapport medegedeeld.

De door hem gesuggereerde aanpassingen zijn, voor zover relevant en correct, in het eindrapport verwerkt. Op sommige punten wijkt de mening van de minister echter af van de visie van het Rekenhof en van de Rekenkamer. Op de belangrijkste controversen wordt hieronder ingegaan. De reactie van het Rekenhof is cursief weergegeven.

Inzake de bijdrage van Nederland in de kosten voor de oeververdediging en de wrakkenruiming, ten bedrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF), stelt de minister dat dit geldt als compensatie voor in het verleden door Vlaanderen aan Nederland betaalde BTW die niet verschuldigd was. *Het Rekenhof merkt hierbij op dat dit niet strookt met wat aan de parlementen in het Vlaams Gewest en Nederland tijdens de ratificering van het verdrag werd medegedeeld.*

Op de opmerking dat de administratie «te weinig interesse» of «te weinig initiatief» zou hebben aan de dag gelegd voor de verantwoording van de aanwending van de Nederlandse bijdrage van 54 miljoen NLG (988 miljoen BEF) antwoordt de minister dat Rijkswaterstaat diverse malen is herinnerd aan de rapportageverplichting. Het bijvoegen van verantwoordingsstukken heeft volgens hem slechts zin als daarop tevens de inhoudelijke controle ter plaatse kan worden uitgevoerd door ambtenaren van het Vlaamse Gewest. Een dergelijke controle is evenwel in het verdrag niet expliciet voorzien.

Voor de bijdrage (44 miljoen NLG, 805 miljoen BEF) die Vlaanderen aan Nederland betaalt voor het natuurherstel, stelt de minister zich de vraag of hiervoor wel nog een verantwoording vereist is, gelet op het feit dat het hier om een afkoopsom gaat die wellicht vooraf onderbouwd is. *Het onderzoek van het Rekenhof en de Rekenkamer heeft aangetoond dat om een effectieve aanwending van de Vlaamse bijdrage voor natuurherstel te kunnen waarborgen een verantwoording zeker nuttig zou zijn. Overigens voorzien de financiële procedures, die Rijkswaterstaat heeft opgesteld in verband met het Verdiepingsverdrag, er in dat over natuurherstelwerken jaarlijks aan het Vlaams Gewest wordt gerapporteerd.*

De minister spreekt de vaststelling van het Rekenhof en de Rekenkamer (zie punt 5.3.1 van voorliggend rapport) tegen dat de prijzencontrole, doorgevoerd naar aanleiding van de gunning van het nieuwe baggercontract voor onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde, gebrekkig is verlopen. De prijzen werden volgens hem grondig vergeleken en niet abnormaal bevonden. Het onderzoek werd doorgevoerd door een multidisciplinair samengestelde beoordelingscommissie, waarin ook een vertegenwoordiger van de Afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO) zitting had. *Het Rekenhof blijft bij de vaststelling dat de doorlichting van de offertes door de vertegenwoordiger van de ATO oppervlakkig is verlopen en dat omtrent diens doorlichting van de prijzen geen verslag kon worden voorgelegd. Verder heeft AMS verzuimd de uiteindelijk gekozen inschrijver om de nodige verantwoordingen te verzoeken voor hoofdstuk*

4 van zijn offerte, waarvan het totaalbedrag als abnormaal laag diende te worden beschouwd.

De minister wijst er verder op dat het de eerste maal in de Belgische geschiedenis is dat, bij een dergelijk omvangrijk project, in zo ruime mate aandacht is geschonken aan de milieuaspecten. Er was volgens hem wel degelijk een inzicht in de milieuproblematiek, hoewel er destijds nog geen MER-procedure bestond.

Ten slotte stelt hij, naar aanleiding van de aanbeveling uit het rapport, bereid te zijn het Vlaams Parlement per kwartaal van de nodige informatie in verband met de voortgang van het project te voorzien. Een eerste rapportering wordt tegen 1 april 2000 in het vooruitzicht gesteld. Op de andere aanbevelingen heeft de minister niet gereageerd.

9.2 Nederland

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat reageerde bij brief van 8 december 1999. Op de belangrijkste punten uit haar brief wordt hieronder nader ingegaan. De reactie van de Rekenkamer is cursief weergegeven. De staatssecretaris acht het een goede zaak dat het Belgische Rekenhof en de Nederlandse Rekenkamer gezamenlijk onderzoek verricht hebben naar de verdieping van de Westerschelde. Het is volgens de staatssecretaris één van de meest gevoelige items in de relatie tussen Nederland en België en in het bijzonder het Vlaams Gewest. De aanpak van het onderzoek draagt volgens de staatssecretaris evenwel een zeker risico. Bij de onderzoeksaanpak werd ervan uitgegaan dat het verdiegingsproject een nationaal project is, en niet een bij uitstek politiek onderwerp. Het Vlaams Gewest was de vragende partij. Nederland heeft ter wille van de goede nabuurschap de politieke en bestuurlijke risico's willen dragen. Volgens de staatssecretaris stelt deze constatering de meeste conclusies van de Rekenkamer en het Rekenhof in een geheel ander daglicht.

De staatssecretaris stelt dat voor Nederland de verdieping van de Westerschelde niet direct van belang is. Deze berustte op een dusdanig klemmende politieke vraag vanuit het Vlaams Gewest – de kwestie had reeds meer dan 25 jaar de verhoudingen vertroebeld – dat inwilliging door Nederland een kwestie van goed nabuurschap werd geacht. Zij wijst er daarbij op dat, nadat vlak voor de aanvang van de onderhandelingen de koppeling met de kwaliteit van de Maas en Schelde was opgeheven, het Vlaams Gewest, parallel aan de onderhandelingen over het verdiegingsverdrag, uiterst constructief meewerkte aan de multilaterale verdragen voor de bescherming van beide rivieren. Nederland heeft zich mede daarom bereid getoond, het Vlaams Gewest bij de verdieping ter wille te zijn, en zelfs de nodige politieke risico's te lopen. Het draagvlak in de landelijke en regionale politiek was toen niet groot. Sindsdien is dit draagvlak, onder invloed van de natuurcompensatiediscussie, er niet groter op geworden.

De staatssecretaris stelt dat de analyse van het onderzoek erop neerkomt dat ten onrechte de financiële risico's ongelijkmatig zijn verdeeld en dat er ten onrechte geen projectorganisatie is opgericht. Vanwege het politieke karakter van het onderwerp plaatst zij opmerkingen bij deze conclusies. Het was vanzelfsprekend dat het verdrag – als compensatie voor het politieke risico van Nederland – de grootste financiële risico's bij het Vlaams Gewest legde. Een procentuele risicoverdeling lag daarbij allerminst voor de hand. De staatssecretaris merkt daarbij op dat ook

Nederland nog enige financiële risico's voor zijn rekening heeft genomen: het toekomstig onderhoud van de ondernomen werken, en de meerkosten van het natuurherstel boven de betaalde afkoopsom. Nederland moet bovendien voldoen aan de EU-compensatieverplichtingen op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het is allerm minst zeker of de huidige maatregelen, ook op langere termijn voldoende compensatie zullen bieden. In het licht van de positie van het Vlaams Gewest als vragende partij lag het ook niet voor de hand een gezamenlijke projectorganisatie op te richten, ook al moesten de werken op Nederlands grondgebied worden verricht. De positie van beide partijen is immers ongelijk. Het Vlaams Gewest moet worden beschouwd als opdrachtgever. Nederland heeft twee rollen: die van toezichthouder en die van facilitator (onder meer bemiddeling bij verlenen van vergunningen). Het feit dat de werken in rijkswateren plaatsvinden heeft er daarbij toe geleid dat Nederland ook in zekere zin de rol van opdrachtnemer heeft vervuld, waarbij de opdracht in het verdrag verwoord is.

De staatssecretaris wijst er verder op dat er in zeer korte tijd een technisch ingewikkeld verdrag in elkaar is gezet, waarbij ter wille van de snelheid (gevraagd door Vlaanderen) niet alle details zijn geregeld. Wel zijn duidelijke afspraken over financiering en rapportage gemaakt. Volgens de staatssecretaris zou uit het onderzoek blijken dat de Rekenkamer meer vraagt dan waartoe het verdrag verplicht. Zij wijst erop dat de kosten daardoor aan Nederlandse zijde hoger worden, hetgeen democratisch moeilijk is uit te leggen.

Internationale onderhandelingen zouden, als deze gebaseerd zouden worden op de uitgangspunten van het onderzoek, veel complexer kunnen zijn en meer tijd in beslag kunnen nemen.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat zij niet alleen het Verdrag als maatstaf voor haar onderzoek heeft gehanteerd maar ook normen die van belang zijn voor een goed financieel beheer.

De staatssecretaris is het niet eens met de conclusie dat er onvoldoende waarborgen zijn getroffen voor de kostenbeheersing. Zij wijst daarbij naar de uitgangspunten van het verdiepingsverdrag.

Bij de conclusie dat de uitgaven hoger zijn dan de ramingen en de kostenoverschrijdingen volledig ten laste komen van het Vlaams Gewest merkt de staatssecretaris op dat dit vooral wordt veroorzaakt door de onzekerheid bij de wrakkenruiming. Bij het sluiten van het verdrag was niet precies bekend om hoeveel wrakken het zou gaan. Ook was de inhoud van de wrakken niet bekend. Dit was echter een bewust risico bij de onderhandelingen. Zou men dit risico voor het Vlaams Gewest hebben willen verkleinen, dan zou dit enkele jaren gevergfd hebben, hetgeen niet wenselijk was.

Uit de conclusie zou volgens de staatssecretaris blijken dat het verdiepingsverdrag de financiële risico's had moeten verdelen.

De Rekenkamer merkt op dat zij met haar onderzoek laat zien wat de gevolgen zijn van de gekozen kostenverdeelsleutel. De in het verdrag gekozen kostenverdeelsleutel is daarbij als een gegeven beschouwd. De Rekenkamer heeft in haar rapport niet aangegeven dat de risico's anders verdeeld hadden moeten worden. Wel is zij ingegaan op de consequenties van de gekozen kostenverdeling. Gesteld kan worden dat van de gekozen kostenverdeling geen financiële prikkel uitgaat om de kosten te beheersen.

Bij de conclusie dat de ramingen gebrekkig zouden zijn merkte zij op dat de marktwerking een belangrijke en niet beïnvloedbare rol speelt bij de

besteksraming. Bij oeververdediging is van te voren niet bekend hoeveel stortmateriaal voor de geulrandverdediging nodig is. Voor wrakkenruiming was bij het sluiten van het verdrag niet bekend om hoeveel wrakken het zou gaan. Bovendien kon dat ook niet bekend zijn, aldus de staatssecretaris. Het gaat er derhalve niet om dat niet op de goede wijze geraamd is («gebrekig»), maar het gaat om onzekerheden in het aantal te lichten wrakken. Pas onlangs is na uitgebreid onderzoek en proeflichtingen meer bekend geworden over de kosten. De totale uitgaven zullen overigens volgens de staatssecretaris niet veel afwijken van de bij het sluiten van het verdiepingsverdrag geraamde kosten.

Over het afgeven van vergunningen voor toekomstig onderhoudsbaggerwerk geeft de staatssecretaris aan dat er de zekerheid is dat een vergund werk (verruiming vaargeul) mag worden onderhouden. Wel geeft zij aan dat geen enkele vergunningaanvrager de zekerheid heeft dat de vergunningvoorwaarden dezelfde zijn als voorheen. Het Vlaams Gewest verkeert wat dat betreft in dezelfde situatie als elke andere partij in Nederland die (onderhouds)baggerwerk moet uitvoeren.

De staatssecretaris gaat vervolgens in op de aanbevelingen die voor Nederland van toepassing zijn. Voor een aantal aanbevelingen geeft zij aan dat die door Nederland al worden opgevolgd. In bijlage 5 wordt dit nader uitgewerkt. Een aantal andere aanbevelingen neemt de staatssecretaris niet over. Deze staan hieronder opgesomd. Tussen haakjes is weergegeven voor zover dat niet al blijkt uit de voorgaande passages waarom de staatssecretaris de aanbeveling niet overneemt.

- De aanbeveling om kostenverdelingen na te streven waarbij alle partijen er belang bij hebben om de kosten te beheersen, bijvoorbeeld door de financiële bijdrage in percentages uit te drukken.
- De aanbeveling om voor toekomstige grensoverschrijdende projecten na te gaan of tussen het Vlaams Gewest en Nederland geen vaste afspraken kunnen worden gemaakt over de verrekening van de BTW tussen het Vlaams Gewest en Nederland. (Volgens de staatssecretaris komt een dergelijke afspraak de onderhandelingsruimte niet ten goede. Bovendien kan een dergelijke afspraak tot precedents leiden tussen Nederland en andere landen).
- De aanbeveling om te overwegen of de overheadkosten kunnen worden bepaald op basis van gedetailleerde kostenberekeningen, en dat indien toch gebruik wordt gemaakt van percentages, mogelijke correcties in geval van kostenschommelingen mogelijk dienen te zijn. (Volgens de staatssecretaris heeft een forfaitair percentage het voordeel dat het de administratieve kosten beperkt).
- De aanbeveling om voor grensoverschrijdende projecten bij voorkeur een centrale projectorganisatie op te zetten.
- De aanbeveling om nader te specificeren wat wel en wat niet verrekend mag worden aan het Vlaams Gewest. (Volgens de staatssecretaris is dit niet nodig, omdat niet duidelijk is hoe dit te concretiseren. Tussen partijen bestaat hierover geen onduidelijkheid).

De aanbeveling om actie te ondernemen om de onduidelijkheden die bestaan over de te ruimen wrakken en de financiering daarvan op te lossen, wordt reeds in uitvoering gebracht. De Technische Schelde Commissie zal een advies hierover aan de ministers voorleggen.

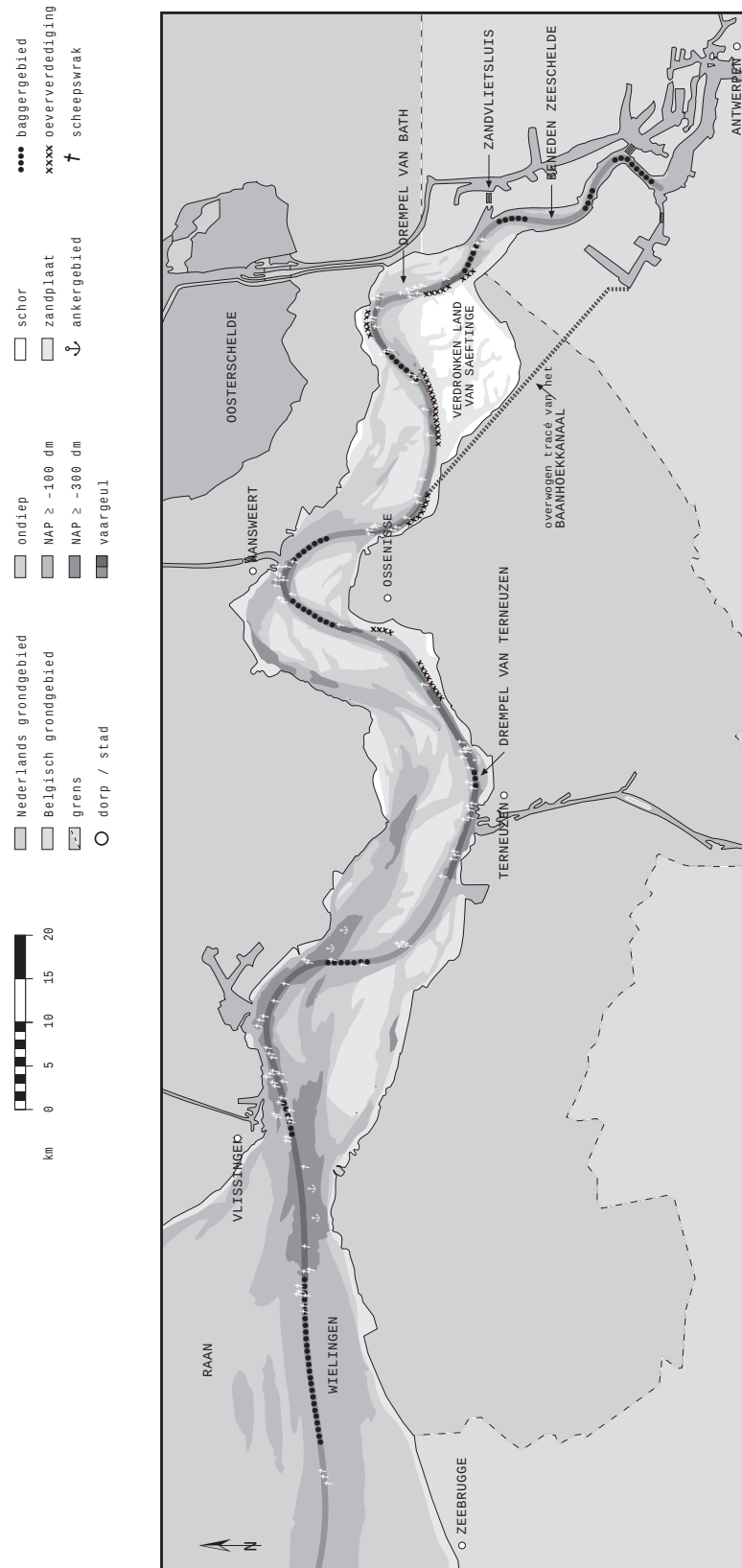
9.3 Nawoord Rekenhof en Rekenkamer

Het Rekenhof en de Rekenkamer onderkennen het politieke karakter van het onderwerp. De verdieping van de Westerschelde is vooral van belang voor het Vlaams Gewest. Nederland maakte de verdieping uit goed nabuurschap mogelijk. Het verdrag is na moeizame onderhandelingen tot stand gekomen. Een belangrijk deel van de werken wordt door Nederland uitgevoerd en de kosten die uitstijgen boven het overeengekomen plafondbedrag zijn voor rekening van het Vlaams Gewest. Naar de mening van het Rekenhof en de Rekenkamer moet goed nabuurschap echter ook bij de uitvoering van het verdrag het uitgangspunt zijn. Goed nabuurschap betekent meer dan het nakomen van de verdragsverplichtingen, waarop de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een aantal keren wijst. Ook aan normen die betrekking hebben op het zorg dragen voor een goed financieel beheer en het afleggen van verantwoording aan de andere verdragspartij moet zijn voldaan. Dat is zeker van belang omdat het daardoor voor het Vlaams Gewest mogelijk wordt de budget-, thesaurie- en controlefunctie op optimale wijze te vervullen.

Het onderzoek had mede tot doel om verbeterpunten op te leveren voor toekomstige grote grensoverschrijdende projecten. De conclusies en aanbevelingen moeten ook in dat licht worden gezien. Het onderzoek heeft de consequenties laten zien van de bij dit verdrag gemaakte keuzes. Het onderzoek kan daarmee een handvat bieden voor onderhandelingen die in de toekomst over grensoverschrijdende projecten gevoerd gaan worden.

AGHA	Antwerpse Gemeenschap voor de Haven
ATO	Afdeling Algemene Technische Ondersteuning
AWK	Afdeling Waterwegen Kust
AMS	Afdeling Maritieme Schelde
AWZ	Administratie Waterwegen en Zeewezen
BEF	Belgische frank
BIS	Bagger Informatie Systeem
BOW	Bestuurlijk Overleg Westerschelde
COVW	Coördinerend Overleg Verdieping Westerschelde
FAIS	Financieel Administratief Informatie Systeem
FVW	Financieel systeem Verdieping Westerschelde
LIN	Departement Leefmilieu en Infrastructuur van Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NLG	Nederlandse gulden
RWS	Rijkswaterstaat
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TSC	Technische Schelde Commissie
V&W	Verkeer en Waterstaat

Geografische overzichtskaart van de Westerschelde



Bijlage 3

Ontwikkeling van de raming van de kosten

Evolutie in de raming van de kostprijs van de verdieping van de Westerschelde

omschrijving van de werken	in miljoen BEF		in miljoen NLG					
	studierapport TSC 1984 incl BTW	raming VI. Gewest 1994 incl. BTW ¹	raming RWS Zeeland 1994 incl. BTW ²	raming per 1 mei 1999 incl BTW ³	studierapport TSC 1984 incl. BTW	raming VI. Gewest 1994 incl. BTW ¹	raming RWS Zeeland 1994 incl. BTW ²	raming per 1 mei 1999 incl. BTW ³
verdiepingsbaggerwerken								
Belgisch grondgebied ⁴	2 317 á 2 855	4 545	nvt	4 027	125,2 á 154,3	227,3	nvt	220,0
Nederlands grondgebied ⁵	1 049 á 1 287	1 925	nvt	1 990	56,7 á 69,6	96,3	nvt	108,7
	1 268 á 1 568	2 620	3 520	2 037	68,5 á 84,7	131,0	176,0	111,3
wrakkenbergings⁶								
Belgisch grondgebied ⁷	1 175 á 1762	2 400	nvt	4 333	63,5 á 95,2	120,0	nvt	236,7
Nederlands grondgebied	176 á 264	100	nvt	802	9,5 á 14,3	5,0	nvt	43,8
	999 á 1 498	2 300	2 360 á 4 700	3 531	54,0 á 80,9	115,0	118,0 á 235,0	192,9
oeververdediging (Ned)	1 704	1 570	1 560	1 514	92,1	78,5	78,0	82,7
schorrandbescherming (Ned)	411 á 822	nvt	nvt	nvt	22,2 á 44,4	nvt	nvt	nvt
natuurherstel (Ned)⁸	nvt	1 760	800 á 2 140	1 281	nvt	88,0	40,0 á 107,0	70,0
hydrometeosysteem⁹	59	nvt	nvt	40	3,2	nvt	nvt	2,2
Belgisch grondgebied	29,5	nvt	nvt	22	1,6	nvt	nvt	1,2
Nederlands grondgebied	29,5	nvt	nvt	18	1,6	nvt	nvt	1,0
monitoring (Ned)	nvt	nvt	nvt	362	nvt	nvt	nvt	19,8
voorbereiding vergunningen (Ned)	nvt	nvt	nvt	3,7	nvt	nvt	nvt	0,2
totaal uitvoeringskosten	5 666 á 7 202	10 275	nvt	11 561	306,2 á 389,2	513,8	nvt	631,5
Belgisch grondgebied	100,00%	100,00%	nvt	100,00%	100,00%	100,00%	nvt	100,00%
	1 254,5 á	2 025	nvt	2 814	67,8 á 85,5	101,3	nvt	153,8
	1 580,5							
Nederlands grondgebied	22,14 á 21,95%	19,71%	nvt	24,34%	22,14 á 21,95%	19,71%	nvt	24,35%
	4 411,5 á	8 250	8 240 á 11 920	8 746,7	238,4 á 303,7	412,5	412,0 á 596,0	477,8
	5 621,5							
	77,86 á 78,05%	80,29%	nvt	75,66%	77,86 á 78,05%	80,29%	nvt	75,65%
supplementaire jaarlijkse onderhoudsbaggerwerken na verdieping¹⁰	661	950	nvt	875	35,7	47,5	nvt	47,8

¹ Als bron is de meest gedetailleerde raming aan Vlaamse zijde gebruikt, nl. een nota d.d. 21 oktober 1994 van het Havenbedrijf Antwerpen aan AMS. De cijfers stemmen overeen met andere door de Vlaamse administratie opgemaakte kostprijsramingen. De in het vet weergegeven cijfers zijn opgenomen in de Vlaamse memorie van toelichting bij het ratificatiedecreet. Voor de omzetting naar Nederlandse gulden werd een wisselkoers van 1NLG = 20 BEF gehanteerd.

² Cijfers overgenomen uit een nota d.d. 14 februari 1994 van RWS directie Zeeland aan de secretaris/onderhandelaar van de bilaterale onderhandelingscommissie. Aan de Nederlandse Tweede Kamer werd in 1995 meegedeeld dat de werken op Nederlands grondgebied 400 á 600 miljoen NLG zouden kosten. Voor de omzetting naar Begische frank is naar analogie met de Vlaamse raming een wisselkoers gebruikt van 1 NLG = 20 BEF.

³ De ramingen van de werken op Nederlands grondgebied, uitgezonderd de baggerwerken, zijn overgenomen uit de voortgangsrapportage van april 1999 van RWS directie Zeeland. De prognoses voor de werken, die verrekbaar zijn aan het Vlaams Gewest, nl. oeververdediging en wrakkenruiming zijn verhoogd met het door het verdrag vastgelegde toeslagpercentage van

12% (in geval van voorbereiding, administratie en toezicht van de werken door RWS/directie Zeeland). De ramingen voor de werken op Belgisch grondgebied zijn afkomstig van een nota d.d. 13 november 1998 van AWK en briefwisseling tussen de Vlaamse administratie en het Rekenhof. Per deelproject wordt in afzonderlijke voetnoten hieromtrent meer toelichting gegeven. Voor de omzetting tussen beide munten is de huidige vaste wisselkoers van 1NLG = 18,3055 BEF gebruikt.

⁴ De kostprijsraming van 1 990 miljoen BEF op 1 mei 1999 omvat de prognose voor de verdiepingsbaggerwerken voor de Belgische kust t.b.v. 1 829 miljoen BEF (nota d.d. 13 november 1998, AWK) en kostprijs van de verdieping van de drempel van Zandvliet en de toegangsgul naar de Zandvliet- en Berendrechtstuis t.b.v. 161 miljoen BEF (uitgevoerd in 1996, brief d.d. 23 april 1999 van AMS).

⁵ Het voor 1 mei 1999 vermelde bedrag van 2 037 miljoen BEF omvat: de kostprijs van de eerste fase van de verdieping van de Westerschelde op Nederlands grondgebied t.b.v. 1 625 miljoen BEF, die is uitgevoerd van 30 juni 1997 t.e.m. 30 juni 1998 (berekend aan de hand van de tabel in de brief van het Rekenhof dd. 27 januari 1999, kenmerk N 12-1.549.546); de kostprijsraming voor de drempel van Vlissingen t.b.v. 100 miljoen BEF en de kostprijsraming voor de Wrelingpenas t.b.v. 312 miljoen BEF.

⁶ In het studierapport van 1984 van de TSC werd vermeld dat 3 van de 20 gesignaleerde wrakken en obstakels gelegen waren op Belgisch grondgebied. Op de globale raming is een verdeel-sleutel van 15% voor het Belgische grondgebied en 85% voor het Nederlandse grondgebied toegepast.

⁷ De kostprijsraming van 1 mei 1999 omvat de prognose voor de wrakkenruiming aan de Belgische kust t.b.v. 357 miljoen BEF en de bergingskosten van drie scheepswrakken op de drempel van Zandvliet t.b.v. 445 miljoen BEF (geborgen in 1996-97).

⁸ In haar reactie van 8 december 1999 op het conceptrapport stelt de Nederlandse staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat dat het budget voor natuurherstelwerken thans is vastgesteld op 66 miljoen NLG.

⁹ De koppeling van de Vlaamse en Nederlandse meet- en informatiesystemen langs de Westerschelde is in 1994 – voor het sluiten van het Verdrag – gerealiseerd. De effectieve kostprijs van dit project aan Vlaamse en aan Nederlandse zijde is niet gekend. Daarom werd de kostenraming uit het studierapport van 1984 evenredig verdeeld. Ter aanvulling van deze koppeling werd op 7 januari 1999 tussen het Vlaams Gewest en Nederland een memorandum van overeenstemming gesloten voor de oprichting en instandhouding van een hydro-meteosysteem ten behoeve van de scheepvaart in de Westerschelde en omgeving. Van de totale investeringskosten is 56,35% voor rekening van het Vlaams Gewest en 43,65% voor Nederland.

¹⁰ De prognose op 1 mei 1999 omvat de raming van de bijkomende onderhoudsbaggerwerken in de Westerschelde t.b.v. 800 miljoen BEF op jaarbasis ten gevolge van de verdieping en de raming van de bijkomende onderhoudsbaggerwerken voor de Belgische Kust en in de Wrelingpenas t.b.v. 75 miljoen BEF op jaarbasis (gedurende de eerste drie jaar vanaf 2000).

Bijlage 4

Vergelijking planning en realisatie

		1995				1996				1997				1998				1999				2000				2001				2002				2003				2004				2005			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4								
Uitvoeringsplanning volgens bijlage C van het verdrag																																													
1	Opruimingswerken																																												
1.1	Duikonderzoek en ruiming kleine objecten																																												
1.2	Wrakkenruiming in Westerschelde en mondingsgebied																																												
2	Oeververdedigingswerken																																												
3	Herstelwerken																																												
4	Verruimingswerken																																												
4.1	Drempels in de Westerschelde																																												
4.2	Drempels in Scheur en Wielingen																																												
4.3	Anker- en noodankergebieden																																												
Actuele uitvoeringsplanning (april 1999)																																													
1	Opruimingswerken																																												
1.1	Duikonderzoek en ruiming kleine objecten																																												
1.2	Wrakkenruiming in Westerschelde en mondingsgebied																																												
2	Oeververdedigingswerken																																												
3	Herstelwerken ¹																																												
4	Verruimingswerken																																												
4.1	Drempels in de Westerschelde																																												
4.2	Drempels in Scheur en Wielingen																																												
4.3	Anker- en noodankergebieden																																												

¹ Enkel voorbereiding, de eigenlijke werken zijn nog niet gestart.



Bijlage 5

Overzicht aanbevelingen en toezeggingen

Aanbevelingen	Toezeggingen ministers Vlaams Gewest en Nederland
1 Onderbouwing van verdragen	De Vlaamse minister is niet expliciet op deze aanbevelingen in gegaan.
<i>Voor Vlaams Gewest en Nederland</i>	
Voor sluiten van verdrag dient een zo volledig mogelijk inzicht te bestaan in omvang van werken en de daarmee verbonden kosten.	De Nederlandse staatssecretaris merkt op dat deze aanbeveling in Nederland al wordt toegepast.
Bij toekomstige projecten kan overwogen worden kostenverdelingen na te streven waarbij alle betrokken partijen belang hebben bij een kostenbeheersing (bijvoorbeeld door uit te gaan van een procentuele verdeling).	De Nederlandse staatssecretaris wil deze aanbeveling niet overnemen. De reden is verwoord in paragraaf 9.2.
Overwogen dient te worden of over de verrekening van de BTW tussen Nederland en het Vlaams Gewest – met het oog op toekomstige grensoverschrijdende projecten – vaste afspraken kunnen worden gemaakt.	De Nederlandse staatssecretaris twijfelt bij het advies om één lijn te trekken. Zo'n regeling zou de onderhandelingsruimte niet ten goede komen. Bovendien zou een dergelijke regeling tot precedënten kunnen leiden.
<i>Voor Vlaams Gewest</i>	De Vlaamse minister is niet expliciet op deze aanbevelingen in gegaan.
Nut en noodzaak dienen vooraf te worden aangetoond aan de hand van een kosten-batenanalyse.	
Vooraf dient een gedetailleerde begroting te worden gemaakt van alle voorzienbare activiteiten.	
Alle projecten inzake havenbeleid waarvan de kosten meer bedragen dan 300 miljoen BEF dienen voorafgaand voor advies aan de Vlaamse Havencommissie te worden voorgelegd.	
Voor een eventuele verdere verdieping dient zo vlug mogelijk te worden overgegaan tot een objectieve en wetenschappelijk gefundeerde kosten-baten- en risicoanalyse.	
De Vlaamse administratie dient initiatieven te nemen om eventuele moeilijkheden te inventariseren. Zij dient een strategie te ontwikkelen voor een ononderbroken voortzetting van de noodzakelijke onderhoudsbaggerwerken onder aanvaardbare voorwaarden.	De Nederlandse staatssecretaris wijst erop dat voorwaarden in vergunningen er niet zijn voor de gunst van de aanvrager, maar ter bescherming van het wettelijk voorgestane belang van de vergunning-verlener.
De onduidelijkheden omtrent de procedure die gevolgd moet worden om een eventuele verdere verdieping mogelijk te maken moeten worden weggenomen.	Volgens de Nederlandse staatssecretaris is de procedure volstrekt duidelijk.
2 Beheersing van kosten en voortgang	De Vlaamse minister is niet expliciet op deze aanbevelingen in gegaan.

Aanbevelingen	Toezeggingen ministers Vlaams Gewest en Nederland
<i>Voor Vlaams Gewest en Nederland</i>	
Overwogen moet worden overheadkosten vast te stellen op basis van gedetailleerde kostenberekeningen.	De Nederlandse staatssecretaris neemt deze aanbeveling niet over. Een forfaitair percentage heeft het voordeel dat het de administratieve kosten beperkt.
Bij grote grensoverschrijdende projecten dient bij voorkeur één centrale projectorganisatie of een overlegorgaan op uitvoeringsniveau te worden opgericht die onder meer kan zorgdragen voor de voortgangsbewaking en het bewaken van de kostenontwikkeling.	De Nederlandse staatssecretaris neemt deze aanbeveling niet over, onder meer omdat een centrale projectorganisatie ook overheadkosten met zich meebrengt. Voorts zie paragraaf 9.2.
Voor de aanvang van het project dient een gedetailleerde tijdsplanning te worden gemaakt. De voortgang dient geregeld aan de planning te worden getoetst.	Hieraan is volgens de Nederlandse staatssecretaris voldaan.
Er moeten dringend acties worden ondernomen om de onduidelijkheden die bestaan over de te ruimen wrakken en de financiering ervan op te lossen	De Nederlandse staatssecretaris stelt dat deze aanbeveling al in uitvoering is gebracht. De Technische Schelde Commissie zal daartoe een advies uitbrengen aan de ministers.
<i>Voor Nederland</i>	
Over kostenoverschrijdingen die zich reeds hebben voorgedaan en die zich nog voor kunnen doen dient volledig gerapporteerd te worden aan het Vlaams Gewest.	Deze aanbeveling wordt volgens de Nederlandse staatssecretaris al conform het verdrag uitgevoerd.
3 Naleving van regels en procedures	De Vlaamse minister is niet expliciet op deze aanbevelingen ingegaan.
<i>Voor Vlaams Gewest en Nederland</i>	
De procedurevoorschriften die voor het goedkeuren van bestekken en overeenkomsten in het verdrag zijn voorzien, dienen strikter te worden toegepast.	De Nederlandse staatssecretaris stelt dat deze aanbeveling altijd door Nederland is gevolgd en toegepast.
<i>Voor Vlaams Gewest</i>	
Voor bepaalde grensoverschrijdende projecten zou op voorhand een aangepaste delegatieregeling moeten worden uitgewerkt.	
Ook voor financiële verbintenissen die in het kader van grensoverschrijdende projecten zijn aangegaan ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, dienen bij ontstentenis van een specifieke afwijkende regeling de algemene regels inzake administratieve en begrotingscontrole en begrotingsaanrekening strikt te worden toegepast. Debudgetteringen moeten worden vermeden.	

Bij overheidsopdrachten die een belangrijke financiële implicatie met zich meebrengen, mag de doorlichting van de prijzen niet beperkt blijven tot een louter formeel toezicht, maar dient dit prijzenonderzoek diepgaand en adequaat te geschieden. In elk geval dient op het kritische aanbestedingspad in voldoende tijd te worden voorzien om een grondige (prijs)evaluatie van de aanbiedingen mogelijk te maken.

Telkens als de Vlaamse aangestelde ambtenaar Nederland toestemming geeft om voor rekening van het Vlaams Gewest verbintenissen aan te gaan, moet hij/zij hiervoor voorafgaand het visum van de Inspectie van Financiën en van de Controleur van de Vastleggingen aanvragen. De hieruit voortvloeiende financiële verplichtingen dienen op dat ogenblik ook op de vastleggingskredieten van de begroting te worden aangerekend.

De Vlaamse administratie moet erop aandringen tijdig te worden geïnformeerd over verwachte kostenoverschrijdingen, teneinde een goede budgettering mogelijk te maken. In geval van dreigende kostenoverschrijdingen zouden hierover tussentijdse rapportages moeten worden opgesteld voor de instanties die bij de besluitvorming van het project zijn betrokken.

De Vlaamse administratie dient na te gaan of de gelden die zij voor het natuurherstel aan Nederland heeft overgemaakt, ook effectief voor de beoogde doeleinden worden gebruikt.

Om de wijze waarop het Nederlandse aandeel in de kosten voor oeververdediging en wrakkenruiming wordt aangewend goed te kunnen controleren, alsmede de daartoe aan het Vlaams Gewest overlegde declaraties, dient de Vlaamse administratie een controlesysteem te ontwikkelen dat haar toelaat na te gaan of de door Nederland in het kader van het verdrag berekende kosten in overeenstemming zijn met de door haar goedgekeurde bestekken, overeenkomsten, wijzigingen, afwijkingen of aanvullingen. Contract-auditing door een onafhankelijke registeraccountant of bedrijfsrevisor zou daarbij in overweging kunnen worden genomen.

Voor Nederland

Er moet in de toekomst een grotere inspanning worden gedaan om de ramingen van overheidsopdrachten zo correct en werkelijkheidsgetrouw mogelijk op te stellen. Aldus kunnen enerzijds de Europese bekendmakingsregels nauwkeurig worden toegepast en anderzijds de begrotingen op een meer sluitende, want realistische manier worden opgesteld.

De Nederlandse staatssecretaris wijst erop dat deze en de volgende aanbeveling voor Nederland staand beleid is. Europese en nationale aanbestedingsrichtlijnen zijn nageleefd. Slechts in uitzonderingsgevallen kan gunning uit de hand noodzakelijk zijn. In die gevallen was de noodzakelijke machtiging verleend.

Aanbevelingen	Toezeggingen ministers Vlaams Gewest en Nederland
Het verdient aanbeveling om bij de aanbesteding van overheidsopdrachten altijd – voor zover mogelijk – concurrentie toe te laten, ook als dat volgens Europese of nationale regelgeving niet voorgeschreven is.	
Om goed zicht te houden op de kostenontwikkeling van de uitvoering van het project, dient een periodieke rapportage te worden opgesteld over de reeds aangeane verplichtingen, de nog aan te gane verplichtingen, de ontvangen schuldvorderingen en de verrichte betalingen.	De Nederlandse staatssecretaris merkt op dat deze aanbeveling reeds wordt gevolgd.
4 Financieel beheer	De Vlaamse minister is niet expliciet op deze aanbevelingen in gegaan.
<i>Voor Vlaams Gewest</i>	
Voor baggerwerken dient onderzocht te worden of er geen andere prijsvormingsprocédés dan het huidige mogelijk zijn, waardoor de controle-moeilijkheden bij de baggerwerken kunnen worden ondervangen.	
Voor de controle op de uitvoering van de lopende baggercontracten zou dringend in bijkomende controlemiddelen moeten worden voorzien, zodat een permanent toezicht van de Vlaamse administratie op de baggerwerkzaamheden is verzekerd.	
De Vlaamse administratie zou – zeker voor financieel belangrijke contracten waar zowel inzake prijsvorming als inzake controle van de uitgevoerde prestaties grote risico's zijn verbonden – gelijktijdig met de voorstelling van het ontwerpcontract (-bestek) een gedetailleerd controleplan moeten voorleggen.	
<i>Voor Nederland</i>	
De gebreken die het Financieel Verantwoordings-systeem kent dienen met spoed te worden verholpen, opdat het een goede basis kan zijn voor het opstellen van verantwoordingen aan het Vlaams Gewest. De controle op de invoer van de gegevens in het Financieel Verantwoordings-systeem moet worden verbeterd.	De Nederlandse staatssecretaris merkt op dat deze aanbeveling reeds wordt opgevolgd. De gebreken in het systeem zijn opgelost.
Nader gespecificeerd dient te worden welke kosten wel en welke kosten niet in rekening gebracht mogen worden bij het Vlaams Gewest.	De Nederlandse staatssecretaris vindt dit niet nodig, omdat niet duidelijk is hoe dit geconcretiseerd kan worden.

Aanbevelingen	Toezeggingen ministers Vlaams Gewest en Nederland
5 Informatievoorziening Parlement <i>Voor Vlaams Gewest</i> 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 aan de verbetering van de parlementaire controle op de besteding van overheidsmiddelen. In de begroting van de Vlaamse Gemeenschap Zouden alle kredieten in verband met grote projecten die door het Vlaams Parlement worden opgevolgd binnen één programma moeten worden gegroepeerd	

De Vlaamse minister merkt op dat het Vlaams Parlement over de voortgang van het project ieder kwartaal een rapportage zal ontvangen. Hij heeft een eerste rapportering tegen 1 april 2000 in het vooruitzicht gesteld.