

17 april 2009: de dag waarop de Vlaamse regering haar ziel verkocht aan Noriant

stRaten-generaal, 3 oktober 2012

*De Oosterweelverbinding blijft de gemoederen roeren. Terug van nooit weggeweest is het mobiliteitsdossier een hoofdthema in de Antwerpse verkiezingsdebatten. Maar over de schadeclaims achter het regeringsplan horen we nooit iets in dit debat. Ze vormen nochtans de hoofdrede * voor regering en college om vast te houden aan het zogenaamde BAM-tracé. Sinds 17 april en 4 mei 2009 – de data waarop respectievelijk een voorakkoord werd getekend met voorkeursbieder Noriant en de bouwaanvraag voor het tracé werd ingediend – domineert de angst voor schadevergoedingen het bestuurlijke handelen in het debat over de Antwerpse mobiliteitsknoop. Alternatieve tracés worden om die reden al even lang genegeerd, weggeschreven en zelfs gesaboteerd.*

* Voor een uitgebreide analyse van de impact van de voortschrijdende contractvorming tussen de Vlaamse regering, BAM en Noriant op het Antwerpse mobiliteitsdebat, lees **Het zwarte gat in het Oosterweeldossier** op www.stratengeneraal.be.

In het voorjaar van 2009 finaliseerde het studie bureau Arup/SUM een alternatievenonderzoek over de Oosterweelverbinding. Op 3 maart 2009, in de nacht vóór Arup/SUM de onderzoeksresultaten publiekelijk presenteerde, legden de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) en het bouwconsortium Noriant afspraken vast in een zogenaamd Design Sign-Off (DSO). De overeenkomst werd ondertekend door het management van BAM en door de ingenieurs Lode Franken en Olivier Legrand namens Noriant, onder opschortende voorwaarde van goedkeuring door de raad van bestuur van BAM en het directiecomité van Noriant tegen uiterlijk 20 maart 2009.

Aan het Vlaams parlement legde BAM-CEO Jan van Rensbergen op 17 juni 2008 uit wat zo'n Design Sign-Off inhoudt: 'DSO is de term die ik gebruik om eigenlijk drie kwart van het DBfM-contract af te sluiten in een voorakkoord.' In het geval dat de raad van bestuur van BAM die DSO effectief goedkeurt, zou Noriant dus 'drie kwart' van het eindcontract op zak hebben. Maar zover zal het misschien niet komen, beseften de betrokkenen daags na de nachtelijke beraadslaging. Want op 4 maart 2009 kreeg de Oosterweelverbinding een onvoldoende in het eindrapport van het alternatievenonderzoek, o.a. wegens ruimtelijke problemen aan het Sportpaleis, waar het BAM-tracé middels 19 rijstroken zou worden gekoppeld aan de huidige Antwerpse ring.

Na de bekendmaking van dit Arup/SUM-rapport ontstond een breuk in de Vlaamse regering. Tien weken voor de Vlaamse verkiezingen was het voor minister-president Peeters zaak om zijn regering samen te houden. Het politieke compromis luidde dat de stad Antwerpen een vervolgstudie mocht bestellen en dat de Vlaamse regering tegelijk, via BAM, al de bouwaanvraag mocht indienen. Dit compromis van 28 maart 2009 kreeg de krachtige term 'dubbelbesluit' opgekleefd, maar in feite was het een zwaktebod voortkomend uit politieke logica in plaats van bestuurlijke efficiëntie.

Voor Noriant bracht de regeringsbeslissing twee zeer reële gevolgen met zich mee, die het bouwconsortium op termijn kan benutten in een rechtsgang. Met haar beslissing van 28 maart 2009 gaf de regering vooreerst groen licht aan BAM om de bouwaanvraag in te dienen, wat de laatste fase

is in de wettelijk voorziene procedure richting een bouwproject. Die bouwaanvraag indienen zonder een bereikt akkoord over het ontwerp en de ermee overeenstemmende kostprijs heeft echter geen zin, legde BAM-CEO Van Rensbergen al uit op de raad van bestuur van 19 september 2008, aangezien het ontwerp intellectueel eigendom is van Noriant. Voorbijgaand aan de onvoldoende voor het BAM-tracé in het alternatievenonderzoek, besliste de raad van bestuur van BAM daarom op 17 april 2009 om – tegen beter weten in – de Design Sign-Off voor het bouwen van het BAM-tracé reeds goed te keuren.

Deze beslissing was niet alleen vermetel, gelet op de context. Ze vormt ook een kantelmoment in de contractuele relatie tussen BAM, de Vlaamse regering en Noriant. Tot 17 april 2009 werd een klassieke aanbestedingsprocedure gevolgd op basis van een bestek waarin (bescheiden) kostenvergoedingen waren voorzien voor geleverde prestaties, met name het voorleggen van een 'best and final offer' en van een bouwaanvraag. Sinds de goedkeuring van het Design Sign-Off kan Noriant aanvoeren dat een 'meeting of minds' is bereikt, een verondersteld akkoord afgeleid uit de handelswijze van de onderhandelingspartner en voorafgaand aan de effectieve contractsluiting. De Design Sign-Off verstevigt m.a.w. een eventuele claim, bij niet-gunning, dat het bouwconsortium significant dichter dan voorheen bij het binnen halen van de opdracht stond en dat BAM ook dergelijk signaal uitzond.

Vanaf dan werd de ambitie om Noriant aan boord te houden een fetisj binnen de Vlaamse regering, waarbij politieke en juridische motieven steeds zwaarder gingen doorwegen dan het lokaal almaar rijper wordende debat over mobiliteit, gezondheid en ruimtelijke ordening. In zo'n context vormt elk mogelijk alternatief tracé een potentiële bedreiging in plaats van een oplossing. Welk voortschrijdend inzicht ook over de mobiliteitsproblematiek in en rond Antwerpen neerdaalde, het BAM-tracé moest en zou deel blijven uitmaken van het Masterplan. Het risico op schadeclaims was te groot geworden.

Tegen beter weten in (negatieve evaluatie door Arup/SUM, afkalvend draagvlak, aangekondigde volksraadpleging) miste de regering eind maart 2009 dus de kans om de onderhandelingen met Noriant stil te laten leggen. Om politieke redenen heeft ze daarentegen de relatie met de bouwgroep geheractiveerd, contractueel verdiept en via toestemming om de bouwaanvraag in te dienen ook procedureel in een nieuwe fase gebracht. De vrees voor gezichtsverlies bij juridische claims door de bouwgroep doen de regering sindsdien vasthouden aan het BAM-tracé en de bouwaanvraag ervoor.

Dat bleek voor het eerst na de volksraadpleging van 18 oktober 2009. Na het duidelijke 'neen' en het ondubbelzinnig negatieve advies van de stad Antwerpen had de Vlaamse regering eind oktober 2009 alles in handen om gefundeerd de bouwaanvraag te weigeren en in één beweging ook de relatie met Noriant formeel te beëindigen, vanuit het evidente besef dat het project er nooit zou komen. Ze kon overmacht invoeren, wijzend op onderhandelingsexterne gebeurtenissen (resultaat volksraadpleging, negatieve adviezen, ruim elfduizend bezwaarschriften, het vervolgonderzoek van Arup/SUM) die onvermijdelijk moesten leiden tot het afbreken van de onderhandelingen met het bouwconsortium. Hier lag dé kans voor de regering om onder het juk van hoge schadeclaims uit te raken, althans om op termijn te kunnen aanvoeren dat BAM geen nalatigheid of onzorgvuldigheid mocht worden aangewreven in de onmiddellijke aanloop naar het afbreken van de onderhandelingen. Maar de knoop werd niet doorgesneden, de bouwaanvraag bleef in behandeling. Tot vandaag.

De impasse in het Oosterweeldossier zal slechts doorbroken worden wanneer de regering haar zelfgecreëerde band met Noriant, die er een is van voortschrijdende contractvorming in de feiten, doorknipt. Dat moment dient zich dit najaar aan. Dan zal Europa de Vlaamse overheid verplichten tot het loslaten van de bouwaanvraag en tot het uitschrijven van een volledig nieuwe aanbesteding voor het inmiddels gewijzigde Oosterweelproject. Dit zal de positie van de regering versterken bij een eventuele rechtsgang door Noriant. Voor de rechtbank kan dan aangevoerd worden: we konden niet anders, hoezeer we ook gemaakte afspraken wilden honoreren.

Het 'njet' van Europa moet het kantelmoment worden in het Oosterweeldossier. Deze keer mag de regering de kans niet missen – zoals ze dat wel deed in het najaar van 2009 – om de band met Noriant door te knippen. Het antwoord van Europa moet als een opportuniteit worden beschouwd om drie nefaste jaren definitief achter zich te laten. Want de vaststelling blijft: na de volksraadpleging en het negatieve advies van het college heeft de Vlaamse regering enkel nog tijd verloren bij het uitdokteren van oplossingen voor de Antwerpse mobiliteitsknoop. De uitspraak van Europa kan de kans betekenen om het BAM-tracé te schrappen, open vizieren te hanteren en de politieke energie voortaan te investeren in een correcte, gedepolitiseerde omgang met alternatieven.

Dat laatste betekent ook dat de twee belangrijkste kandidaat-burgemeesters van Antwerpen ophouden met het cynische 'afwachten' van een milieueffectenrapport, waarvan hun partijen zelf het resultaat manipuleren. Het is immers kiezersbedrog om te stellen dat experts nu moeten oordelen over het alternatieve Meccanotraccé, wanneer je vanuit de Vlaamse regering een vergunning verleende om een gevangenis te bouwen op dat tracé.

Manu Claeys en Peter Verhaeghe, voorzitter en ondervoorzitter van stRaten-generaal