

REKENHOF

Eerste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020

*Verslag van het Rekenhof
aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare
Werken van het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 8 november 2011

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Situering	3
1.2	Voortgangsrapportages	4
1.3	Onderzoek door het Rekenhof	4
2	Toelichting en beoordeling van de informatiekwaliteit van de rapportage	6
2.1	Algemeen	6
2.2	Doelstellingen en reikwijdte	7
2.3	Planning en voortgang	8
2.4	Kostprijs en financiering	10
2.5	Risicobeheersing	15
2.6	Projectorganisatie	15
3	Conclusie	17
4	Aanbevelingen	18

1 Inleiding

1.1 Situering

De Vlaamse Regering heeft op 15 december 2000 het Masterplan Mobiliteit Antwerpen goedgekeurd, waarin een aantal verkeersinfrastructuurprojecten waren gepland voor de structurele verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio. De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) werd als naamloze vennootschap van publiek recht opgericht¹ en zou instaan voor de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio.

Op 22 maart 2005 heeft de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van het Vlaams Parlement beslist de infrastructuurprojecten van de BAM periodiek en op gestructureerde wijze te volgen aan de hand van voortgangsrapportages². Tot 2010 heeft de BAM vijftien voortgangsrapportages aan de commissie voorgelegd, die werden becommentarieerd door het Rekenhof en besproken in de commissie³.

Na de volksraadpleging van oktober 2009 over een bouwvergunning voor de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse Regering op 30 maart 2010 en op 29 september 2010 het bestaande Masterplan Antwerpen aangepast en uitgebreid tot het Masterplan 2020⁴. De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie⁵. Toffinanciering en ESR-neutraliteit bleven behouden als essentiële randvoorwaarden voor de Oosterweelverbinding. Verder heeft de Vlaamse Regering enkele andere projecten van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen aangepast en in het Masterplan 2020 een aantal bijkomende projecten opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de meeste projecten komt bij andere entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid te liggen. Voor de realisatie en exploi-

¹ Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM).

² Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 1, verslag hoorzitting, 25 maart 2005.

³ De commissieverslagen over de bespreking van de vijftien voortgangsrapportages van de BAM en de verslagen van het Rekenhof over de voortgangsrapportages zijn opgenomen in Stuk 268 (2004-2005) en in Stuk 54 (2009-2010). Bij de dertiende voortgangsrapportage heeft het Rekenhof een samenvattend overzicht van zijn vroegere bevindingen en aanbevelingen over de periode 2005-2009 aan zijn verslag toegevoegd.

⁴ Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/37 punt 1 van 29 september 2010 met nota van 28 september 2010 “Masterplan 2020, Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen” (VR 2010 2009 DOC.0891). De nota over het Masterplan 2020 is op 30 september 2010 toegelicht in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken en toegevoegd aan het commissieverslag, Stuk 54 (2009-2010) – Nr.11.

⁵ Beslissing van de Vlaamse Regering PV 2010/36 punt 35 van 24 september 2010 over het tunnelconcept voor de Oosterweelverbinding, bijbehorende organisatorische implicaties en enkele wijzigingen aan het Masterplan 2020.

tatie van de Oosterweelverbinding wordt gedacht aan een concessie. Uitgaande van de interesse die de nv Tunnel Liefkenshoek betoont in een uitbreiding van haar opdracht zou de BAM een concessie voor de bouw en exploitatie van de Oosterweelverbinding voorbereiden en daarover onderhandelen met de nv Tunnel Liefkenshoek.

1.2 Voortgangsrapportages

Gelet op het grote financiële en maatschappelijke belang van het Masterplan 2020 wil de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement een voortzetting van de periodieke bijzondere informatievoorziening⁶. De bevoegde Vlaamse minister zal in principe twee keer per jaar een schriftelijke voortgangsrapportage aan de commissie voorleggen.

De Vlaamse Regering heeft op basis van de nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020 – bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* een basisrapportage opgemaakt als referentiedocument voor de parlementaire commissie. De halfjaarlijkse voortgangsrapportages moeten gestructureerde, heldere, actuele, vergelijkbare en toetsbare informatie bevatten over

1. de doelstellingen en reikwijdte,
2. de planning van voorbereiding en uitvoering,
3. de kostprijs, financiering en budgettaire weerslag
4. en de risicobeheersing

van het Masterplan 2020 als geheel en van de daarin opgenomen infrastructuurprojecten ter verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio.

1.3 Onderzoek door het Rekenhof

Op vraag van de parlementaire commissie beoordeelt het Rekenhof de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportage. Het beoordeelt de relevantie, transparantie en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie onder meer aan de hand van de volgende vragen:

- Is alle relevante informatie voor elk van de genoemde thema's in de rapportage opgenomen?
- Is de informatie in de rapportage in overeenstemming met de beschikbare officiële of interne documenten?
- Is de informatie in de rapportage actueel?

Het Rekenhof valideert echter niet het realiteitsgehalte van de ramingen, de geschiktheid van de organisatie of methodiek, noch de kwaliteit of toereikendheid van de risicobeheersing.

⁶ Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 9.

Dit verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de eerste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, die op 8 november 2011 aan de commissie is voorgelegd. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot midden oktober 2011 hebben genomen. Het verslag van het Rekenhof moet samen worden gelezen met de rapportage.

Het Rekenhof heeft onder meer de beschikbare documenten bij de BAM en andere entiteiten van het beleidsdomein MOW geanalyseerd. Het heeft van het management van de BAM, alsook van de ambtelijk coördinator bij het departement MOW⁷, de projectleider voor de Oosterweelverbinding en de andere projectleiders de gevraagde mondelinge toelichtingen gekregen.

Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 7 november 2011 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie.

⁷ De ambtelijk coördinator is binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken aangesteld om de informatievoorziening over het Masterplan 2020 aan het Vlaams Parlement te coördineren.

2 Toelichting en beoordeling van de informatie-kwaliteit van de rapportage

De informatie die de Vlaamse overheid verstrekt, moet betrouwbaar zijn: de informatie moet volledig zijn, de gegevens moet correct en objectief worden weergegeven en steunen op controleerbare elementen. De informatie moet ook actueel zijn en relevant voor het Vlaams Parlement. De rapportage moet verder transparant zijn: de informatie moet duidelijk en eenduidig zijn geformuleerd en gestructureerd weergegeven. De rapportages moeten consistent worden voorgesteld, zodat een vergelijking in de tijd mogelijk is.

2.1 Algemeen

De rapportage is gestructureerd rond drie projectgroepen:

- de lopende projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen die hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de BAM vallen,
- het Oosterweelproject,
- de nieuwe projecten van het Masterplan 2020 en de overige, nog niet opgestarte projecten die niet onder de bevoegdheid van de BAM vallen.

De basisrapportage die op 6 mei 2011 aan de commissie werd voorgelegd, kan een ijkpunt vormen om de voortgang van het Masterplan 2020 te beoordelen. De basisrapportage omvat informatie over de projecten van het Masterplan 2020. De al gerealiseerde projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen zijn niet meer opgenomen in het Masterplan 2020⁸ en dus ook niet in de basisrapportage. Die vroegere projecten zijn: Leien - fase 1, tramlijn Mortsel-Boechout - fase 1, tramlijn Hemiksem - fase 1, de natuurinrichting in de Middenvijver en de Burchtse Weel, de tijdelijke stelplaats voor De Lijn en de pompstations aan de Schijn.

De gestructureerde projectfiches die voor de diverse projecten zijn opgemaakt en toegevoegd aan de basisrapportage, bevatten informatie over de projectomschrijving, de kostprijs, het projectmanagement, de timing en het risicomangement. De bij de basisrapportage ontbrekende projectfiches over de E34/E313 en de Royerssluis zijn toegevoegd. De relevante informatie uit de geactualiseerde projectfiches is in de tekst van de voortgangsrapportage verwerkt. De projectfiches met essentiële wijzigingen zijn opnieuw bijgevoegd bij de voortgangsrapportage.

De Vlaamse Regering heeft op 23 september 2011 beslissingen genomen over de voorbereide wijzigingen en de kostprijs van de tramlijnpro-

⁸ Het concept van de stedelijke ringweg en de groene singel uit het vroegere Masterplan Antwerpen is verlaten en niet meer opgenomen in het Masterplan 2020.

jecten van Brabo 2⁹, alsook over de overdracht van onroerende goederen van de stad Antwerpen aan de BAM en de bijbehorende saneringsverplichtingen¹⁰. De Vlaamse Regering nam ook akte van de overeenkomsten tussen de Stad Antwerpen, het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en de BAM over de bijdrage van de Stad en de Haven in de meerkost van het Oosterweelproject¹¹. De Vlaamse Regering heeft geen formele beslissingen meer genomen over de in 2009 ingediende bouwvergunningaanvraag voor de vroegere tunnel-brug-combinatie voor de Oosterweelverbinding of over de aangekondigde reorganisatie van de BAM.

2.2 Doelstellingen en reikwijdte

Het aantal en de bepaling van de te realiseren infrastructuurprojecten was vastgelegd in de nota over het Masterplan 2020 die de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd. De omschrijving van de projecten in de basisrapportage en de bijlagen gaf een globaal inzicht in de doelstelling betreffende het waarborgen van de bereikbaarheid en bevatte ook enkele indicaties van de concretisering van de doelstellingen betreffende verkeersveiligheid en leefbaarheid.

De voortgangsrapportage en de geactualiseerde projectfiches geven toelichting bij de wijzigingen en concretisering van een aantal projecten in vergelijking met de basisrapportage.

- De tramlijnprojecten van Brabo 2 inclusief het project Operaplein en het metrostation Opera¹² zijn definitief afgebakend. De Vlaamse Regering besliste daarbij ook tot de versnelde aankoop van 17 extra grotecapaciteitstrams.
- Voor de combinatie spoor- en wegverbinding voor de A102 hebben de opdrachtgevers AWV en TUCRAIL (in opdracht van Infrabel) de variëte waarin beide tunnels afzonderlijk en naast elkaar worden aangelegd in de reservatiezone naar voren geschoven. De technische haalbaarheid is verzekerd. Verder onderzoek naar de meest aangevonden uitvoeringsmethode is nog vereist.

Hoewel dat niet expliciet in de voortgangsrapportage staat vermeld, blijft de reikwijdte van de overige projecten van het Masterplan 2020 ongewijzigd.

Voor een aantal projecten blijven enkele onduidelijkheden en onzekerheden gelden.

⁹ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0026 en nota VR 2011 2309 DOC.0967/1BIS.

¹⁰ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0028 en nota VR 2011 2309 DOC.0969/1.

¹¹ Mededelingen VR 2011 2309 MED.0455/1 tot 5.

¹² Een nieuwe projectfiche 'kruisstation Opera en openhelling Leien' is aan de voortgangsrapportage toegevoegd.

- De congestie in het projectgebied Tijsmanstunnel zou volgens een studie van het Vlaams Verkeerscentrum aanzienlijk kunnen worden verbeterd door aanpassingen van de aansluitingscomplexen van en naar de tunnel. Daarom wordt de aanleg van de tweede Tijsmans-tunnel voorlopig niet verder onderzocht.
- Voor de fietsprojecten van fase 3 werden de projectfiches toegevoegd. Daaruit blijkt dat er nog onzekerheden blijven over project-eigenaarschap, definitieve afbakening, onteigeningen, ramingen en timing.
- De concretisering van de afzonderlijke projecten Nieuw Zuid en Boniverlei-Antwerpsesteenweg is sterk afhankelijk van andere infrastructuurprojecten van het Masterplan 2020.

2.3 Planning en voortgang

2.3.1 Planning van de werken

De voortgangsrapportage bevat voor het geheel van de projecten geen overzicht van de uitvoeringsplanning. De budgettaire onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden van sommige projecten maken het moeilijk een globale planning op te maken. De voortgangsrapportage geeft beknopt de stand van zaken weer van de projecten die al in uitvoering zijn. De uitvoeringsplanning van de lopende projecten blijkt uit de projectfiches. Een schematische voorstelling kan de transparantie verhogen. De verschuivingen van de uitvoeringsplanning van individuele projecten, in vergelijking met de planningsinformatie uit de basisrapportage, zijn niet toegelicht in de voortgangsrapportage.

De voortgangsrapportage bevat voor een aantal projecten, zoals de E313 en de Oosterweelverbinding, indicatieve informatie over de planning van noodzakelijke MER- en GRUP-procedures. Het kennisgevingsdossier moet duidelijk maken welke alternatieven in de nieuwe plan-MER voor de Oosterweelverbinding zullen worden onderzocht. Een coördinerende projectgroep is opgericht om de samenhang tussen de MER-procedures voor de projecten in de oostrand¹³ bewaken.

Voor de Oosterweelverbinding wordt verwezen naar een nieuwe planningsgrafiek. De beperkte verschuivingen in de planning ten opzichte van september 2010 hebben voorlopig geen invloed op de startdatum van de werken midden 2015, noch op de datum van openstelling van de Oosterweelverbinding, die is voorzien voor oktober 2020. De vertraging die werd opgelopen bij de opmaak van het kennisgevingsdossier zal worden ingelopen bij de eigenlijke opmaak van de plan-MER.

¹³ Het betreft de samenhang tussen de tweede spoorontsluiting, het economisch netwerk Albertkanaal en de E313.

De Vlaamse Regering of de BAM hebben voor het Oosterweelproject nog geen definitieve beslissing genomen over de lopende bouwvergunningaanvraag of aanbestedingsprocedure. Met de voorkeurbieder is wel overeengekomen om aan de Europese Commissie advies te vragen over de rechtmatigheid van een gedeeltelijke gunning van de werken op de linkeroever en de Scheldetunnel. Een dergelijk advies kan eventuele betwistingen over een latere beslissing niet voorkomen, maar geeft wel een oordeel van één directoraat-generaal van de Europese Commissie over de interpretatie van de gunningsregels om de lopende aanbestedingsprocedure snel en correct af te wikkelen. Ook de vooropgestelde planning kan daarbij in het gedrang komen. Voor de gewijzigde invulling op de rechteroever wil de BAM spoedig de voorbereidende studies opstarten. Daarvoor wordt een nieuw extern studie bureau aangetrokken.

De aanleg van het bouwdok in het Antwerpse havengebied door het Gemeentelijk Havenbedrijf moet gebeuren voor de start van de eigenlijke bouw van de Oosterweelverbinding. Het GRUP 'Afbakening Zeehavengebied Antwerpen' moet de tijdelijke realisatie van een bouwdok toelaten. De voorlopige vaststelling van het afbakeningsGRUP is voorzien voor december 2011.

Na de definitieve afbakening van de reikwijdte van de tramlijnprojecten van Brabo 2 geeft de voortgangsrapportage op hoofdlijnen de uitvoeringsplanning van die projecten. De werken zouden eind 2013 aanvangen en minstens 3 jaar duren. De werken starten aan het Operaplein en de tweede fase van de Leien.

2.3.2 *Stand van uitvoering*

De Noorderlaanbrug is in juni 2010 voorlopig opgeleverd en werd in gebruik genomen. De werken aan de Kattendijksluis en de Van Cauwelaertsluis zijn beëindigd. De verhoging van de Albertkanaalbrug te Grobendonk is in uitvoering.

De Albertkanaalbrug Oelegem 1 werd eind 2010 aanbesteed. De stedenbouwkundige vergunning wordt eerstdaags verwacht. Voor wat betreft de brug in Oevel¹⁴ is er een financial close bereikt op 19 oktober 2011. De werken starten begin 2012. De spitsstrook op de E313 is uitgebouwd en werd op 28 september 2011 in gebruik genomen.

Ook de tramlijnprojecten van Brabo 1 zijn in uitvoering. De voortgangsrapportage geeft een passende toelichting bij de vernietiging van de bouwvergunning voor de tramlijn Deurne-Wijnegem, de minnelijke schikking over de noodzakelijke veiligheidswerken en de doorstart na het verkrijgen van een nieuwe bouwvergunning. De geplande beschikbaarheid (maart 2012) komt niet in het gedrang.

¹⁴ De Albertkanaalbrug van Oevel is een onderdeel van het project Noord-Zuid Kempen van Via-Invest.

De Vlaamse Regering heeft op 23 september 2011 definitief beslist over de versnelde aankoop van 38 grotecapaciteitstrams voor de openbaarvervoerprojecten Brabo 1 en Brabo 2¹⁵. Volgens die beslissing is de gunningsprocedure¹⁶ voor de aankoop van de trams lopende: de geselecteerde consortia dienen eind november hun BAFO in. Een eerste levering van trams voor Antwerpen is voorzien in de loop van 2015, een tweede in de loop van 2018. Het is niet duidelijk welke consequenties dit zal hebben op de exploitatie van de tramlijnen Brabo 1 en Brabo 2, waarvan de werken volgens de huidige planning respectievelijk in 2012 en in 2016/2017 zullen zijn uitgevoerd.

2.4 Kostprijs en financiering

2.4.1 Geraamde investeringskosten

Bij de basisrapportage was een overkoepelende kostprijstabel gevoegd, die het samenvattend overzicht bij de nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020 actualiseert. De vermelde ramingen zijn indicatief en afhankelijk van het voorbereidingstraject dat de diverse projecten nog moeten doorlopen. De samenvattende overzichtstabel is in de voortgangsrapportage opnieuw geactualiseerd. Het Rekenhof verwijst voor wat de nauwkeurigheid en volledigheid van het kostprijsoverzicht betreft naar zijn commentaar bij de basisrapportage: de vermelde kosten omvatten de investeringskost en vaak ook de voorbereidingskosten en kost van flankerend beleid. De eventuele financieringskosten en de latere onderhoud- en exploitatiekosten zijn niet in de vermelde totaalprijs inbegrepen. Bij de actualisatie van de overkoepelende kostprijstabel zijn enkele onnauwkeurigheden uit de basisrapportage gecorrigeerd¹⁷. Het totaal van de geraamde investeringskosten voor het volledige Masterplan 2020 met uitzondering van het dynamisch verkeersmanagement bedraagt nu 7.203,15 miljoen euro.

De voortgangsrapportage laat uitschijnen dat er voor Brabo 1 nog beperkte financiële consequenties te verwachten zijn ten gevolge van de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning. De geactualiseerde raming voor het project Brabo 2 komt op 401 miljoen euro, prijspeil 2008. In deze raming is de aankoop van de 38 trams inbegrepen, de exploitatie- en onderhoudskosten niet.

De ramingen voor de fietsprojecten BAM zijn licht gestegen tot in totaal 13,5 miljoen euro.

¹⁵ Ter herinnering: het Masterplan 2000 voorzag in 48 trams. 10 trams werden geleverd in kader van de minder hinder maatregelen R1. De resterende 38 trams zijn bestemd voor Brabo 1 en Brabo 2.

¹⁶ Het betreft de levering 261, waarin ook trams begrepen zijn voor Gent en voor de LIVAN-projecten.

¹⁷ In de vergelijkende cijfers zijn de subtotalen zijn gecorrigeerd; de raming voor de N49 is aangevuld met een ophoogfactor; de kostprijs voor het dynamisch verkeersmanagement werd echter niet meer opgenomen.

De geraamde investeringskost voor de R11 moet nog worden aangepast aan de resultaten van de streefbeeldstudie en de keuzes die de Vlaamse Regering zal maken. De vermelde kostprijs voor de tweede Tijsmanstunnel heeft enkel betrekking op de aanpassing van de aansluitingscomplexen. De raming voor de N49 is aangepast met een ophoogfactor tot 137 miljoen euro.

Voor de dynamische verkeerssignalisatie is de raming van 342 miljoen euro, vermeld in de basisrapportage, niet meer opgenomen in de overzichtstabel: de investeringen worden deels opgenomen in individuele projecten en staan deels ook los van het Masterplan 2020.

De kostprijs van de brug over het Albertkanaal te Oevel ten bedrage van 18,4 miljoen euro werd afgeleid uit de aanbesteding van het volledige PPS-project Noord Zuid Kempen. Dat bedrag werd niet in de overkoepelende kostprijstabel verwerkt.

2.4.2 Kosten uitgevoerde werken

Voor de infrastructuurprojecten die al zijn beëindigd, zoals de Noorderlaanbrug, Kattendijksluis en Van Cauwelaertsluis of de projecten die in uitvoering zijn, bevat de voortgangsrapportage geen overzicht van de gemaakte en nog te verwachten kosten. Bijgevolg is een vergelijking tussen de werkelijke kostprijs en de raming nog niet mogelijk. De samenvattende overzichtstabel maakt geen duidelijk onderscheid tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten van uitvoering. Daarom zijn er voor de sluisprojecten beperkte verschillen tussen de bedragen in de projectfiches en de bedragen in de samenvattende overzichtstabel.

Voor de uitbouw van de spitsstrook op de E313 werd 2,4 miljoen euro vastgelegd voor de wegeniswerken, 2 miljoen euro voor de signalisatie.

De rapportage maakt geen expliciete melding van de kosten van de voorbereiding van de projecten. Het betreft deels kosten van externe studie bureaus en deels eigen werkingskosten van de betrokken overheidsorganisaties. De rapportage bevat evenmin informatie over uitgaven die niet langer als een nuttige investering in de toekomst kunnen worden beschouwd, zoals bedoeld in de negende aanbeveling van het Rekenhof bij de veertiende voortgangsrapportage van de BAM¹⁸. De jaarrekening 2010 van de BAM bevat de boekhoudkundige verliezen als gevolg van eerder gemaakte kosten ter voorbereiding van het eerste concept van de Oosterweelverbinding: het betreft de financiële verliezen op de rente-indekkingsproducten (ongeveer 41,6 miljoen euro) en uitzonderlijke afschrijvingen op de studiekosten voor het dubbeldeksviaduct en de stedelijke ringweg (niet meer bruikbare investeringskosten van ongeveer 56,5 miljoen euro).

¹⁸ Stuk 54 (2009-2010) – Nr.6, p. 23.

2.4.3 Financiering

Financiering Oosterweelverbinding

Alleen voor de Oosterweelverbinding wordt uitgegaan van een tolfianciering. Binnen de beoogde concessieformule zou de concessienemer afzonderlijk de design and build, de financiering en het onderhoud aanbesteden.

Volgens de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 september 2010 wordt een gedeelte van de kosten van het Oosterweelproject gedragen door de stad en het havenbedrijf. De bijdrage van de stad en het havenbedrijf ten bedrage van 352,8 miljoen euro hebben de vorm van een maximale of forfaitaire financiële inbreng, waarbij de operationele en financiële risico's van de betrokken projectonderdelen bij de BAM of het Vlaams Gewest blijven¹⁹. De overdracht door de stad aan de BAM van het Lobroekdok maakt deel uit van deze regeling. Het gewest draagt de kosten van de sanering²⁰ van het Lobroekdok door de BAM.

De gevalideerde conclusies van het verkeersmodel voor het Masterplan 2020 zijn beschikbaar²¹ en zijn samen met de andere recente afspraken verwerkt in het financieel model Oosterweelverbinding. Die berekeningen moeten samen met een evaluatie van de verwachte marktomstandigheden duidelijkheid brengen over de financiële haalbaarheid van het Oosterweelproject. Door de eventuele invloed van wijzigende marktomstandigheden kan de geraamde rentabiliteit nog wijzigen.

Financiering eerste reeks tramlinprojecten

De voortgangsrapportage en de projectfiche Brabo 2 geven een beperkte toelichting bij de financieringswijze en de looptijd van de beschikbaarheidsvergoedingen voor het project Brabo 2. In de projectfiche wordt verwezen naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2011²².

Ter herinnering: de Vlaamse Regering had afgesproken vanaf 2009 een extra jaarlijks budget van 30 miljoen euro te voorzien om de beschikbaarheidsvergoedingen voor Brabo 1 en Brabo 2 met uitzondering van het onderhoudsgedeelte te financieren²³. Het overige gedeelte van de

¹⁹ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0028 en nota VR 2011 2309 DOC.0969/1.

²⁰ Volgens het eindrapport van de projectleider Oosterweelverbinding van 22 september 2010 is de sanering voorlopig geraamd op 10 miljoen euro.

²¹ <http://www.verkeerscentrum.be/verkeersinfo/dossiers/rapport-masterplan-2020.pdf> Het Rekenhof heeft het rapport niet nader onderzocht.

²² Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0026, nota VR 2011 2309 DOC.0967/1BIS en bijlagen VR 2011 2309 DOC.0967/2 tot 13.

²³ Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 – punt 42 en nota VR 2007 1602 DOC.0149.

beschikbaarheidsvergoeding valt ten laste van de jaarlijkse reguliere budgetten voor wegenonderhoud en openbaar vervoer.

Eerder waren de beschikbaarheidsvergoedingen voor de bouwcomponent van Brabo 1 vastgelegd op 13,5 miljoen euro per jaar²⁴. Voor het niet-tramgedeelte van de werken Brabo 1 kan de btw niet worden gecupereerd. Het afgesproken deel van de beschikbaarheidsvergoedingen voor Brabo 1 zal vanaf 2012 jaarlijks 14,45 miljoen euro in beslag nemen.

Van de totale geraamde investeringskosten van 401 miljoen euro voor Brabo 2 draagt de stad 24,36 miljoen euro bij in de eenmalige investeringskosten aan het Operaplein. De stad neemt het beheer van de Noorderleien over, met inbegrip van de onderhoudskosten (als onderdeel van de financiële bijdrage voor het Oosterweelproject). Het restant van het jaarlijks voorziene extra budget van 30 miljoen euro (over de periode 2009-2015 totaal 139,65 miljoen euro) zal tot de beschikbaarheid van Brabo 2 worden gebruikt voor de betaling van de aankoop van de 38 trams, de eenmalige kosten voor het Hardenvoortviaduct, onteigeningen, archeologie en het controlecentrum premetro Opera (totaal 129,43 miljoen euro).

Het tramgedeelte van Brabo 2 en het niet-tramgedeelte gewest worden uitgevoerd via een DBFM-formule, het niet-tramgedeelte stad wordt uitgevoerd via een sui generis DBF-formule. De drie PPS-projecten voor Brabo 2 vertegenwoordigen jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen van 24,25 miljoen euro, gedurende 25 jaar voor het tramgedeelte en 35 jaar voor het niet-tramgedeelte. De Vlaamse Regering besliste daarom het extra jaarlijks budget voor beschikbaarheidsvergoedingen voor Brabo 1 en Brabo 2 uit te breiden met 8,7 miljoen euro per jaar. Nochtans was in 2007 beslist dat de maximale beschikbaarheidsvergoeding van 30 miljoen euro het investeringsvolume zou bepalen²⁵. Het Rekenhof had bij de dertiende voortgangsrapportage al gewaarschuwd voor deze overschrijding²⁶.

Voor het niet-tramgedeelte stad zal het Vlaams Gewest gedurende 35 jaar een investeringssubsidie van 11,04 miljoen euro betalen. Deze investeringssubsidie is op dezelfde manier berekend als het investerings-

²⁴ Bij de contractsluiting in augustus 2009 werden de beschikbaarheidsvergoedingen voor Brabo 1 vastgelegd op 18,1 miljoen euro; 13,3 miljoen euro voor de bouwcomponent en 4,8 miljoen euro voor de onderhoudscomponent.

²⁵ Artikel 112 van het ontwerp van begrotingsdecreet 2012 bepaalt in dat verband: De Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en het Agentschap Wegen en Verkeer worden ertoe gemachtigd om voor ter beschikkingstelling van traminfrastructuur en niet-traminfrastructuur in het kader van het Masterplan Antwerpen voor 35 jaar verbintenissen aan te gaan ten laste van de Vlaamse uitgavenbegroting die resulteren in een totale beschikbaarheidsvergoeding van maximaal 30 miljoen euro (in prijzen 2007) per jaar die voortvloeien uit de werken van het DBFM-programma met uitzondering van de onderhoudskosten en dit in functie van de politieke beslissing hierover (dossier Brabo II).

²⁶ Stuk 54 (2009-2010) – Nr.3, p. 20.

deel van de beschikbaarheidsvergoedingen voor het niet-tramgedeelte geweest, dat via DBFM wordt gerealiseerd. De stad neemt het onderhoud zelf ten laste. Volgens de beslissing van de Vlaamse Regering worden eventuele meeruitgaven in kader van deze investeringswerken door de stad gedragen.

Financiering overige projecten

Voor de fietsprojecten BAM is het budget bij de BAM geplafonneerd op 12,4 miljoen euro. De meerkosten zullen o.a. via subsidies van het Fietsfonds worden gefinancierd.

Alle andere projecten worden in principe volledig met Vlaamse begrotingsmiddelen gefinancierd, hetzij rechtstreeks vanuit de algemene uitgavenbegroting, hetzij via de begrotingen van verzelfstandigde agent-schappen, die hoofdzakelijk met Vlaamse dotaties werken. Een aantal projecten wordt klassiek gefinancierd, waarbij de investeringskosten direct op de begroting worden aangerekend. Voor een aantal projecten of projectgroepen wordt een of andere DBFM-formule overwogen, waarbij de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen gespreid over de levensduur van het contract op de toekomstige begrotingen zullen worden aangerekend. De keuze van de concrete financieringsformules ligt voor een belangrijk aantal projecten nog niet vast, gelet op de actuele stand van projectvoorbereiding. De eventuele financieringskosten zijn ook nog niet geraamd.

2.4.4 Impact op de meerjarenbegroting

De Vlaamse Regering zal op de toekomstige begrotingen investeringskredieten of middelen voor de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen en investeringssubsidies moeten inschrijven. Daarover zijn, ook in het kader van de meerjarenbegroting, nog geen afspraken gemaakt waardoor de realisatie van de projecten of de uitvoeringsplanning onzeker is.

De totale impact van het globale Masterplan 2020 op de toekomstige begrotingen blijkt niet uit de voortgangsrapportage. De onzekerheden inzake de concretisering van bepaalde projecten, de kostenramingen en de financieringen zijn daar de belangrijkste oorzaken van.

Voor de Noorderlaanbrug en de Van Cauwelaertsluis is een complexe overdrachtsregeling in voorbereiding. Het eerder opgerichte begrotingsfonds²⁷ zal daarbij niet worden gebruikt.

²⁷ Begrotingsfonds BAM, opgericht bij decreet van 23 december 2005, artikel 77.

2.5 Risicobeheersing

De bij de basisrapportage gevoegde projectfiches bevatten voor elk project beknopte informatie over het risicomanagement. Daarbij verwijzen de projectverantwoordelijken vaak naar de gebruikelijke of generieke werkwijzen voor de voorbereiding en opvolging van infrastructuurprojecten. Specifieke risicogebieden of concrete beheersmaatregelen worden niet vaak vermeld. Voor een aantal kleinere projecten kunnen de gebruikelijke projectaanpak en een generieke risicobeheersing volstaan. Voor de meeste grote projecten zal de risicobeheersing worden uitgewerkt naargelang de voorbereiding vordert. Daarmee komt de Vlaamse Regering, voor wat het Masterplan 2020 betreft, in principe tegemoet aan de principes inzake informatievoorziening over risicobeheersing zoals bedoeld in het decreet van 8 november 2002 houdende controle op de grote infrastructuurprojecten.

De bewaking van voorbereiding en de voortgang van de procedures voor het Oosterweelproject is opgedragen aan het Werkcomité. Bij de voortgangsrapportage is een planningstabel met beschrijving van aandachtspunten gevoegd.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op de volgende risico's.

- Zoals eerder vermeld, is de uitvoering van de meeste projecten afhankelijk van de beschikbaarheid van budgettaire middelen.
- Er is voldoende kennisopbouw en capaciteit nodig voor de voorbereiding en opvolging van de Oosterweelconcessie. De voortgang van het project moet worden afgetoetst aan de geldende Europese richtlijnen en randvoorwaarden.
- De haalbaarheid van een langetermijnfinanciering of de herfinanciering van een kortetermijnfinanciering voor het Oosterweelproject blijft een aandachtspunt.
- Gezien het gewijzigde concept voor het Oosterweelproject moeten alle procedures overgedaan worden. Dit brengt niet alleen risico's mee voor de timing maar ook het maatschappelijk draagvlak moet voortdurend worden bewaakt.
- Overeenkomstig afspraken met andere partners draagt het Vlaams Gewest de operationele en financiële risico's voor onder meer het bouwdok voor de Oosterweeltunnelelementen en de sanering van het Lobroekdok.

De voortgangsrapportage geeft nog geen informatie over de eventuele geplande maatregelen om die risico's te beheersen.

2.6 Projectorganisatie

De samenvattende overzichtstabel maakt duidelijk welke entiteit van de Vlaamse overheid verantwoordelijk is voor de realisatie van de diverse projecten.

Voor de Oosterweelverbinding wordt gedacht aan een concessie. Juridisch vergt de concessieformule aanpassingen aan het oprichtingsdecreet van de BAM. Volgens de voortgangsrapportage gaat het politiek stuurcomité akkoord met een snelle overgang. De decreetaanpassingen zouden in dat geval nog eind dit jaar worden doorgevoerd. De voortgangsrapportage geeft daarover weinig duiding.

De voorbereiding voor het Oosterweelproject wordt intussen voortgezet onder leiding van een werkcomité, bestaande uit de aangestelde projectleider en de voorzitter van de raad van bestuur van de BAM, dat aan een politiek stuurcomité van ministers en afgevaardigden van de stad Antwerpen en het havenbedrijf rapporteert²⁸.

²⁸ Zie beslissing Vlaamse Regering van 23 april 2010, zie nota VR 2010 2304 DOC.0336.

3 Conclusie

De informatie in de voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 is onderbouwd en steunt op de gegevens die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft verkregen. Volgens het Rekenhof is de informatie in de voortgangsrapportage over het algemeen voldoende actueel en relevant.

Voor een aantal projecten ligt de keuze tussen diverse uitvoeringsalternatieven of de concretisering in afwachting van verder onderzoek nog niet vast. Dat kan de vooropgestelde planning en kostprijsramingen nog aanzienlijk beïnvloeden, zoals blijkt voor de eventuele tweede Tijsmanstunnel.

De uitvoeringsplanningen van de toekomstige projecten is weinig toetsbaar vanwege de grote afhankelijkheid van de budgettaire mogelijkheden, de onzekerheid van de nog te doorlopen procedurele voorbereiding, het gebrek aan een duidelijke prioriteitbepaling voor die projecten, alsook de weinig overzichtelijke voorstelling van de planning in de voortgangsrapportage.

Voor de projecten in uitvoering bevat de voortgangsrapportage weinig vergelijkende informatie tussen de werkelijke en de geraamde kosten. Ook de kosten van voorbereiding en van verloren investeringen zijn nog onvoldoende geduid. De tramlijnprojecten Brabo 1 en Brabo 2 vereisen een groter budget dan de Vlaamse Regering in 2007 had vooropgesteld.

Doorheen de voortgangsrapportages worden een aantal juridische, operationele en financiële risico's vermeld zonder dat daarbij de eventuele beheersmaatregelen worden toegelicht.

In het kader van de reorganisatie van de BAM kondigt de voortgangsrapportage een decreetswijziging aan tegen eind 2011. Het Rekenhof kan daarover geen commentaar geven wegens een gebrek aan informatie.

4 Aanbevelingen

Het Rekenhof herhaalt zijn aanbevelingen die het bij de basisrapportage over het Masterplan 2020 al heeft geformuleerd.

- De Vlaamse Regering maakt de volgende voortgangsrapportages over het Masterplan 2020 het best op met bevattelijke, transparante en actuele overzichtstabellen over reikwijdte, planning, kostprijs en financiering opdat een toetsing van de voortgang van de projecten mogelijk is. Alle onzekerheden die daarbij gelden moeten zo veel mogelijk expliciet worden vermeld om de informatie objectief en binnen het juiste kader te kunnen interpreteren.
- De Vlaamse Regering moet er blijven over waken dat alle relevante informatie, onder meer over de risicobeheersing en kostprijs, in de voortgangsrapportages wordt opgenomen.