

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



Zitting 2004-2005

6 juli 2005

**BEHEERSMAATSCHAPPIJ ANTWERPEN MOBIEL (BAM) –
GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN**

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**Eerste voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
inzake het Masterplan Antwerpen**

Zie:

268 (2004-2005)

- Nr. 1: Verslag hoorzitting + Addendum
- Nr. 2: Verslag

Brussel, 5 juli 2005
Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL

N 10-3.052.584 B1

Bijlage : verslag

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Controle eerste voortgangsrapportage BAM.

Gevolg gevend aan de afspraak die op 1 juni 2005 is gemaakt in de vergadering van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, zendt het Rekenhof u hierbij zijn commentaar bij de eerste voortgangsrapportage die de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) heeft gepresenteerd over de verkeersinfrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen.

Een kopie van deze brief en van het verslag wordt heden, ter informatie, bezorgd aan de heer Voorzitter van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, aan de heer Vlaams Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, aan mevrouw de Vlaams Minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, aan de heer Vlaams Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, aan de heer Voorzitter van de raad van bestuur van BAM en aan de algemeen manager van BAM.

Op last :
De Griffier,

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

J. VAN INGELGEM.

F. VANSTAPEL.

De heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

REKENHOF

Eerste voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen

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

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 5 juli 2005

Inhoud

1	Onderzoek	4
1.1	Opdracht.....	4
1.2	Werkzaamheden	4
2	Toelichting bij de ontwikkelingen	6
2.1	Algemeen	6
2.2	Reikwijdte	6
2.3	Planning.....	8
2.4	Financiën	9
2.5	Risico's	12
2.6	Organisatie	13
3	Controlebevindingen.....	14
3.1	Opzet van de voortgangsrapportage	14
3.2	Onderbouwing van de informatie.....	14
3.3	Onderbouwing van het risicomanagement	15
3.4	Commentaar bij de meerjarenbegroting	16
4	Conclusies en aanbevelingen.....	17

1 Onderzoek

1.1 Opdracht

De naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) is in augustus 2003 opgericht krachtens het decreet van 13 december 2002⁽¹⁾ en staat in voor de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio om de mobiliteit te bevorderen.

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 voortgangsrapportages. De commissie wenst daarbij een grote betrokkenheid van het Rekenhof⁽²⁾.

Naar aanleiding van de presentatie van de eerste voortgangsrapportage op 1 juni 2005 heeft de commissie op voorstel van het Rekenhof een vaste structuur voor de voortgangsrapportages vastgelegd. De commissie heeft het Rekenhof tevens gevraagd nog voor het zomerreces inhoudelijke commentaar te geven bij de eerste voortgangsrapportage⁽³⁾.

1.2 Werkzaamheden

Het Rekenhof heeft de vaste structuur voor de voortgangsrapportages met het management van de BAM besproken. Het model dat de commissie heeft vastgesteld, bestaat uit een basisrapportage en voortgangsrapportages met een vaste indeling om een vergelijking te vergemakkelijken. Het schrijft een zakelijke beschrijving voor van achtereenvolgens:

1. de basiskenmerken van het Masterplan Antwerpen;
2. de reikwijdte;
3. de planning;
4. de kostprijs en financiering;
5. de risicobeheersing;
6. de projectorganisatie.

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.

³ Stuk 268 (2004-2005) – nr. 2, verslag eerste voortgangsrapportage juni 2005 (ontwerp).

Het management van de BAM neemt zich voor tegen oktober 2005 een basisrapportage op te maken. De tweede voortgangsrapportage zal in principe de ontwikkelingen tot einde juni 2005 behandelen. Uiteraard zullen de beslissingen die daarna nog worden genomen, in de voortgangsrapportage worden meegedeeld.

De eerste voortgangsrapportage heeft de BAM voorbereid vooraleer de vaste structuur werd afgesproken. Het Rekenhof heeft de opzet van de eerste voortgangsrapportage dan ook niet verder onderzocht.

De BAM heeft op 1 juni 2005 in de commissie zijn eerste jaarverslag toegelicht en enkele specifieke ontwikkelingen sinds de hoorzittingen van februari 2005 gepresenteerd. Het Rekenhof heeft onderzocht of de gepresenteerde informatie overeenkomt met de ondersteunende documenten en beslissingen. Daarbij heeft het rekening gehouden met de vereisten inzake informatievoorziening die de commissie op 22 maart 2005 heeft vastgesteld. De inhoud van het jaarverslag is enkel op hoofdlijnen onderzocht. Een controle ten gronde van de onderliggende transacties en verbintenissen was binnen het vooropgestelde tijdsbestek niet mogelijk. Het Rekenhof is verder nagegaan in welke mate de risico's voor het Masterplan Antwerpen werden geanalyseerd en welke beheersingsmaatregelen daarbij zijn genomen.

De Vlaamse regering en de BAM zijn verantwoordelijk voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen. De externe toets van het Rekenhof kan niet slaan op een validering van de gehanteerde calculatiemethodes, het realiteitsgehalte van de ramingen of de kwaliteit van de risicobeheersing⁴).

Tijdens de maand juni heeft het Rekenhof de bij de BAM beschikbare documenten geanalyseerd. Van de medewerkers van de BAM en van het Vlaams Gewest heeft het de gevraagde toelichtingen gekregen. Een concept van dit verslag is in het kader van een tegensprekelijke procedure op 29 juni 2005 informeel met het management van de BAM besproken.

Hoofdstuk 2 geeft enige toelichting bij de recente ontwikkelingen binnen het Masterplan Antwerpen. Hoofdstuk 3 geeft de controlebevindingen bij de eerste voortgangsrapportage weer.

⁴ Stuk 268 (2004-2005) – nr. 2, verslag eerste voortgangsrapportage juni 2005 (ontwerp).

2 Toelichting bij de ontwikkelingen

2.1 Algemeen

De Vlaamse regering heeft op 15 december 2000 het Masterplan Antwerpen principieel goedgekeurd⁵). Daarbij heeft ze zich gesteund op een haalbaarheidsstudie voor een zevental mogelijke infrastructuur-ingrepen om het mobiliteitsprobleem rond Antwerpen op te lossen. Die studie werd op vraag van de administratie Wegen en Verkeer van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap uitgevoerd. De Vlaamse regering is ook akkoord gegaan met de principes van alternatieve financiering en tolheffing⁶).

De algemene doelstelling van het Masterplan Antwerpen bestaat erin de dreigende congestieproblemen op te lossen door een aantal verkeersinfrastructuurprojecten te realiseren. Met het Masterplan Antwerpen wil de Vlaamse regering de bereikbaarheid van stad en haven garanderen, de verkeersveiligheid verhogen en de leefbaarheid herstellen en dit via een geïntegreerde en multimodale aanpak. De BAM is opgericht om die doelstellingen te realiseren en te financieren.

De projecten met bijhorende indicatieve kostenraming die in de nota aan de Vlaamse regering van 15 december 2000 zijn meegedeeld kunnen gelden als een concretisering van de algemene doelstelling. De Vlaamse regering heeft geen expliciete meetbare ijkpunten voor effectmeting vastgesteld.

Noch voor het geheel van het Masterplan Antwerpen noch voor de individuele infrastructuurprojecten is een formele kosten-batenanalyse gemaakt. De diverse beschikbare studies bevatten wel verschillende elementen die de geselecteerde projecten kunnen onderbouwen. Aansluitend op de Plan-MER zal ook nog een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden gemaakt.

2.2 Reikwijdte

De onderstaande tabel vat de verschillende projecten van het Masterplan Antwerpen samen en geeft aan hoe de projecten zijn ingevuld of gewijzigd sinds de principiële goedkeuring door de Vlaamse regering op 15 december 2000⁷).

⁵ Vlaamse regering VR/PV/2000/51 – punt 13 van 15 december 2000, VR/2000/15.12/DOC.1161.

⁶ De Vlaamse regering heeft dit principe bevestigd op 10 juni 2005, VR/2005/1006/DOC.0433.

⁷ De mogelijke projecten inzake nieuwe spoorinfrastructuur zijn niet in het Masterplan Antwerpen opgenomen.

Project	Omschrijving 2000	Voorgestelde wijzigingen tot mei 2005	Realisatie en financiering
Oosterweelverbinding	Tunnel-brug-combinatie	+ Tuivariant + aansluiting Zwijndrecht + lokale ontsluiting Linkeroever + mitigerende maatregelen	BAM
Singel	Stedelijke ringweg met ongelijkvloerse kruispunten	Vervangen door Groene Singel met Groene Boulevard en stedelijke ringweg naast R1	BAM
Royerssluis	Renovatie zonder verbreding	Verbreding tot 27 meter	BAM
Van Cauwelaertsluis	Vernieuwing deuren en elektromechanica	+ dienstgebouw + aansluitingen	BAM
Albertkanaal vak Antwerpen-Wijnegem	Verbreding en verhoging van bruggen	+ Verbreding onder bruggen + wachtplaatsen	BAM ⁽⁸⁾
Leien fase I	Bolivarplaats – Maria-Theresialei		Vlaams Gewest
Leien fase II	Maria-Theresialei – Noorderlaan	+ inrichting Operaplein	BAM
Tramlijn Linkeroever-Noord			BAM
Tramlijn Mortsel Boechout			Fase I Vlaams Gewest Fase II BAM
Tramlijn Noorderlaan-Ekeren			BAM
Tramlijn Schotensesteenweg-Wijnegem		Inclusief voorziene stelplaats	BAM
Tramlijn Mortsel Kontich			BAM
Tramlijn Schoonselhof-Hemiksem		+ volledige heraanleg St-Bernardsesteenweg	Fase I Vlaams Gewest Fase II BAM
Tramlijn Silsburg-Wommelgem			BAM
Aankoop 48 trams			BAM
Fietspaden			BAM
Telematica			BAM

Op het vlak van weginfrastructuur voorzag het initiële Masterplan in de aanleg van de Oosterweelverbinding, een optimalisatie van de Singel, de aanpassing van gewestwegen voor de aanleg van vrije tram- en busbanen, een indicatieve lijst van fietspaden en een reeks kleine ingrepen

8

De vervanging van de bestaande spoorbruggen over het Albertkanaal vak Wijnegem-Antwerpen zal door BAM worden gerealiseerd. De bouw van de HSL-brug en de brug voor de tweede spoorontsluiting vallen niet onder het Masterplan Antwerpen en worden door Infrabel gefinancierd.

inzake verkeerstelematica. De aanpassing van de gewestwegen en de verkeerstelematica zijn weinig gespecificeerd.

Voor de optimalisatie van de Singel wordt nu een andere invulling voorbereid dan oorspronkelijk bepaald. Het betreft de omvorming van de Singel tot een Groene Boulevard en de aanleg van de stedelijke ringweg langs de R1 in plaats van de eerst bedoelde tunnelsingel met ongelijkvloerse kruispunten. Over die nieuwe invulling heeft noch de BAM noch de Vlaamse regering al een definitieve beslissing genomen.

De renovatie van de R1 die momenteel in uitvoering is, valt niet onder het Masterplan Antwerpen. Dit project voert het Vlaams Gewest zelf uit met uitzondering van de communicatie en de “minder-hinder maatregelen”⁽⁹⁾.

Wat betreft waterweginfrastructuur voorzagt het Masterplan Antwerpen in een beperkte renovatie van de Royerssluis en de Van Cauwelaertsluis en in de aanpassing van de bruggen over het Albertkanaal in het vak Wijnegem-Antwerpen. Voor het Albertkanaal is nu ook een plaatselijke verbreding gepland ter hoogte van de te vervangen bruggen en de creatie van wachtplaatsen voor de binnenvaart. De renovatie van de Royerssluis zal een half-harde renovatie worden door de sluis te verbreden met behoud van één van beide keermuren. Ook hierover heeft de Vlaamse regering nog geen definitieve beslissing genomen.

Voor het openbaar vervoer ten slotte voorziet het Masterplan Antwerpen in een gefaseerde heraanleg van de Leien. De eerste fase van de Leien wordt uitgevoerd door het Vlaams Gewest en niet door de BAM. Dat is eveneens het geval voor de eerste fase van de Sint-Bernardsesteenweg (tramlijn Hemiksem) en de eerste fase van de tramlijn Mortsel-Boechout. De aanleg van de tramlijn Schoonselhof-Hemiksem omvat ook de volledige heraanleg van de Sint-Bernardsesteenweg. Het onderdeel inzake openbaar vervoer omvat ook de bouw van een nieuwe stelplaats voor trams.

2.3 Planning

Bij de principiële goedkeuring van het Masterplan Antwerpen heeft de Vlaamse regering de voorgestelde projecten onderschreven, rekening houdend met de gelijktijdigheid van de uitbouw van de wegen- en waterinfrastructuur en de uitbouw van het openbaar vervoersnet. Bij de oprichting van de BAM heeft ze een constructiefase 2004-2008 voor de infrastructuurprojecten vooropgesteld⁽¹⁰⁾.

Tijdens de hoorzitting van februari 2005 in de commissie heeft de BAM meegedeeld dat de infrastructuurprojecten wellicht zullen worden uitge-

⁹ Bijzondere opdracht BAM, beslissing Vlaamse regering van 14 november 2003.

¹⁰ Stuk 1316 (2001-2002) – nr.2.

voerd in de periode 2004 tot 2014. Een aantal projecten zou immers pas worden uitgevoerd na de ingebruikname van de Oosterweelverbinding. Daarmee zal de BAM de vooropgestelde gelijktijdigheid doorbreken.

De gewijzigde projectplanning is ingegeven door de berekeningen van BAM over de ontleningscapaciteit in functie van de geactualiseerde kostprijsramingen. Een aantal scenario's zijn onderzocht. In december 2004 sprak de raad van bestuur zich uit voor een scenario, waarin de oorspronkelijk voorgestelde toltarieven voor de Oosterweelverbinding zouden worden geïndexeerd vanaf het jaar 2001 en waarin het zwaartepunt van de uitvoering van de andere projecten in de periode 2011-2014 ligt. Over deze gewijzigde projectplanning voor het totale Masterplan Antwerpen heeft de Vlaamse regering nog geen beslissing genomen.

2.4 Financiën

2.4.1 Geraamde investeringskosten

De ramingen van de totale investeringskosten voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen zijn geëvolueerd. De initiële ramingen zijn op 15 december 2000 aan de Vlaamse regering meegedeeld en zijn ontleend aan de investeringsprogramma's van de diverse betrokken overheidsinstanties. De initiële ramingen waren niet gebaseerd op een grondige voorstudie of diepgaande kostencalculatie en hielden geen rekening met noodzakelijke randvoorwaarden.

Vanaf 2001 heeft een studiegroep in opdracht van het Vlaams Gewest en nadien in opdracht van de BAM studies uitgevoerd voor de verschillende projecten. Op basis daarvan was het mogelijk een meer gefundeerde raming van de investeringskosten te maken, die ook de kostprijs van een aantal uitbreidingen incalculeert. De raad van bestuur van de BAM heeft in december 2004 een raming van de investeringskosten voor het Masterplan Antwerpen, voorbereid door de studiegroep, geactualiseerd.

Projecten	Raming 2000	Raming 2004
Oosterweelverbinding (tuivariant)	595,0	1251,0
Singel	104,0	347,0
Royerssluis	74,0	74,0
Van Cauwelaertsluis	30,0	52,0
Albertkanaal vak Wijnegem Antwerpen	87,0	180,0
Aankoop 48 trams	87,0	87,0
Leien fase II		71,0
7 tramlijnen + aanpassen gewestwegen	} 402,0	394,0
Fietspaden	12,0	12,0
Telematica	25,0	25,0
<i>Subtotaal</i>	<i>1416,0</i>	<i>2493,0</i>
Studies	63,0	123,0
Onteigeningen Oosterweelverbinding	-	100,0
Intercalaire intresten	-	257,5
Totaal	1479,0	2973,5

De in 2004 geactualiseerde raming voor de Oosterweelverbinding houdt rekening met de gevraagde uitbreidingen, zoals ontsluitingen op de Linkeroever, flankerende en mitigerende maatregelen, verplaatsen van nutsleidingen, evenals de meerkost van de tuivariant voor het Lange Wapperviaduct (52 miljoen EUR).

Het oorspronkelijke concept voor de stedelijke ringweg met ongelijkvloerse kruisingen zou volgens een geactualiseerde raming van 2003 ongeveer 400 miljoen EUR kosten. Het nieuwe concept van de Groene Singel wordt geraamd op 347 miljoen EUR.

De ambtelijke Stuurgroep Masterplan Antwerpen stelde in 2003 voor de gedeeltelijke moderniseringswerken aan het Albertkanaal te plafonneren op 180 miljoen EUR. Dit bedrag dient voor de vervanging van de bruggen en de nautische werken ter plaatse van deze bruggen. Voor alle werken die niet zijn opgenomen in de principebeslissing van de Vlaamse regering van 15 december 2000 stelt de stuurgroep voor dat de administratie bijkomende financiering zoekt⁽¹¹⁾.

De ramingen 2004 voor de Royerssluis, de aankoop van trams, de investeringen in fietspaden en telematica zijn nog steeds de oorspronkelijke ramingen van 2000.

Behalve in het project van de Oosterweelverbinding zijn de kosten voor onteigeningen, verplaatsen van nutsleidingen, aanleg van ontsluitingswegen en werftoezicht niet in de huidige ramingen inbegrepen.

¹¹ Aangepast verslag stuurgroep van 10 maart 2003

2.4.2 Financiering

Voor de financiering van het Masterplan Antwerpen heeft het Vlaams Gewest tot nu toe 176.166.000 EUR ingebracht in geld en 287.134.000 EUR in natura (enerzijds studies en anderzijds aandelen, retributierechten en vorderingen inzake Tunnel Liefkenshoek). Van de inbreng in geld is 41.165.000 EUR nog niet gestort. De middelen voor de volstorting zijn nog niet op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap vastgelegd.

Voor de verdere financiering van het Masterplan Antwerpen gaat de BAM ervan uit dat de hoofdaandeelhouder tegen 2010 nog voor ruim 230 miljoen EUR bijkomend kapitaal zal inbrengen en dat het Vlaams Gewest vanaf 2011 een jaarlijkse beheersvergoeding zal toekennen van ongeveer 24,5 miljoen EUR. De Vlaamse regering heeft op datum van het afsluiten van dit verslag nog geen beslissing genomen over die financiering vanwege het Vlaams Gewest, hoewel die volgens de BAM noodzakelijk is voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen.

In de eerste voortgangsrapportage van 1 juni 2005 gaat de BAM er bovendien ook van uit dat inkomsten gerealiseerd kunnen worden uit interestvergoedingen en schaduwtoel/beschikbaarheidsvergoedingen. Naar gelang van het standpunt van de Europese Raad omtrent de Eurovignette-trichtlijn bereidt de BAM een nieuw financieringsscenario voor. Het betreft een scenario waarbij BAM de betrokken infrastructuurprojecten financiert. De andere betrokken partijen (De Lijn, De Scheepvaart, het Antwerps havenbedrijf en Infrabel), die de waterinfrastructuur en openbaar vervoerprojecten zullen exploiteren, zouden BAM vergoeden voor deze financiering. Het Vlaams Gewest zou de betrokken partijen daartoe kapitaalsubsidies ter beschikking stellen vanuit een speciaal op te richten begrotingsfonds, gestijfd met de dividenden die het Vlaams Gewest als aandeelhouder van de BAM zou ontvangen. Dit scenario is nog niet definitief door de raad van bestuur van de BAM goedgekeurd en evenmin door de Vlaamse regering.

Naast de projecten van het Masterplan Antwerpen die het Vlaams Gewest zelf financiert omdat ze al voor de oprichting van de BAM zijn opgestart¹²), rekent de BAM in de huidige voorontwerpen van financieringsscenario's dus op de volgende bijdragen vanuit het Vlaams Gewest:

- reeds volstorte kapitaalinbreng van 422,1 miljoen EUR (135 miljoen EUR in geld en 287,1 miljoen EUR in natura) ;
- bijkomende kapitaalinbreng van 271,1 miljoen EUR tegen 2010, waarvan reeds 41,1 miljoen EUR is onderschreven bij oprichting;

¹² Leien fase 1 : 47,3 miljoen EUR (incl. BTW) voor het Vlaams Gewest en 11,5 miljoen EUR (excl. BTW) voor De Lijn ; tramlijn Mortsel-Boechout fase 1 : 2,5 miljoen EUR voor het Vlaams Gewest en 4,0 miljoen EUR voor De Lijn ; Sint-Bernardsesteenweg fase 1 : 8,0 miljoen EUR voor het Vlaams Gewest en 10,7 miljoen EUR voor De Lijn.

- af te spreken jaarlijkse beheersvergoedingen van 24,5 miljoen EUR vanaf 2011.

Daarbij komt dus mogelijk nog de financiering van bijkomende onderdelen van de infrastructuurprojecten die buiten het oorspronkelijke bestek van het Masterplan Antwerpen vallen en de eventuele aanvulling (bovenop de dividendenstroom vanuit de BAM) van het op te richten begrotingsfonds voor de subsidiëring van waterinfrastructuur en openbaar vervoerprojecten.

2.5 Risico's

Het financieringsscenario dat de raad van bestuur heeft geaccepteerd, steunt op een aantal hypothesen :

- kapitalisatie van de BAM in 2010 van ongeveer 700 miljoen EUR,
- tolheffing op de Oosterweelverbinding vanaf 2010, met toltarieven van 2 EUR voor personenwagens en 13 EUR voor vrachtwagens met indexatie vanaf 2001,
- sluiting van Kennedytunnel voor het vrachtverkeer,
- spreiding van de afbetaling van de schulden aangaande de Oosterweelverbinding tot 2038,
- prefinanciering van 20% van de Oosterweelverbinding door de bouwgroepen,
- validering van de gebruikte trafiekstromen via een zorgvuldigheids-onderzoek
- jaarlijkse beheersvergoeding door het Vlaams Gewest van 24,5 miljoen EUR,
- betaling door de BAM van een erfpachtrecht voor de gronden van 180 miljoen EUR, gespreid over 20 jaar,
- investeringsbedrag (exclusief BTW) voor de realisatie van alle projecten tussen 2004 en 2014 van 2.540 miljoen EUR, met indexering van 2% per jaar,
- BTW-aftrekbaarheid,
- spreiding van de andere investeringen,
- rentemarges op het huidige niveau,
- intercalaire intresten ten belope van 10% van de investeringswaarde.

Iedere hypothese impliceert een risico. Wanneer de voorwaarden niet zijn vervuld, is immers een aanpassing van het financieringsscenario noodzakelijk.

Ook het tijdig verkrijgen van alle nodige vergunningen en de rechtmatigheid ervan blijft een belangrijk aandachtspunt.

Daarnaast zijn tijdens de bespreking van de eerste voortgangsrapportage in de commissie risico's inzake de Europese Eurovignetrichtlijn en de BTW-afrekbaarheid aan bod gekomen.

2.6 Organisatie

Na de oprichting van de BAM was de rol van de ambtelijke Stuurgroep Masterplan Antwerpen en andere overlegorganen het voorwerp van interne gedachtewisselingen. Er zijn uiteindelijk geen formele afspraken gemaakt. Vanuit de studiegroep zijn wel een aantal protocols en samenwerkingsovereenkomsten in voorbereiding om onder meer de samenwerking tussen de BAM en het Vlaams Gewest nader te regelen. Ook over de taken en verantwoordelijkheden van heel wat diensten van het Vlaamse Gewest tijdens en na de bouw van de Oosterweelverbinding blijkt onduidelijkheid te bestaan. Daarover moeten alle betrokkenen eveneens overeenkomsten sluiten. Voor de consortia die de Oosterweelverbinding willen bouwen is het belangrijk dat te weten.

Artikel 4 van het oprichtingsdecreet van de BAM bepaalt dat de Vlaamse regering en de BAM overeenkomsten sluiten omtrent de opdracht van de BAM. Een dergelijke beheersovereenkomst wordt eind 2005 verwacht.

Bij de principiële goedkeuring van het Masterplan Antwerpen op 15 december 2000 heeft de Vlaamse regering beslist dat de op te richten maatschappij voor publiek-private samenwerking (PPS) steeds een beroep moet doen op een daartoe door de Participatiemaatschappij Vlaanderen opgerichte dochteronderneming. Artikel 5 van het oprichtingsdecreet van de BAM bevestigt dit. Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding via een zogenaamd DBfM-contract⁽¹³⁾, hetgeen toch kan worden beschouwd als een vorm van publiek-private samenwerking, zal volgens het huidige concept geen beroep worden gedaan op de dochteronderneming van PMV⁽¹⁴⁾.

¹³ Design Built finance Maintain (overeenkomst inzake ontwerp, bouw, gedeeltelijke financiering en onderhoud)

¹⁴ De gespecialiseerde dochteronderneming van PMV komt enkel tussen voor PPS-projecten die door de Vlaamse regering zijn erkend.

3 Controlebevindingen

3.1 Opzet van de voortgangsrapportage

Het Rekenhof controleert of de voortgangsrapportage voldoet aan de gemaakte afspraken met de parlementaire commissie.

Bij de opmaak van de eerste voortgangsrapportage van 1 juni 2005 lag de inhoud en structuur van de rapportering nog niet vast. Een toetsing aan de door de commissie goedgekeurde structuur is daarom niet relevant. De informatie die de BAM op 1 juni heeft gepresenteerd, samen met de informatie uit de hoorzitting van 25 februari 2005, bevat heel wat elementen die tegemoet komen aan de informatievoorziening zoals beoogd door het Vlaams Parlement.

3.2 Onderbouwing van de informatie

Het Rekenhof is nagegaan of de informatie in de voortgangsrapportage overeenkomt met de onderliggende documenten en de beslissingen van de BAM en de Vlaamse regering.

De informatie in de eerste voortgangsrapportage en uit de hoorzitting van februari steunt op de diverse documenten die aan de raad van bestuur van de BAM zijn meegedeeld.

Behalve de projecten uit het Masterplan Antwerpen die het Vlaams Gewest zelf is gestart vóór de oprichting van de BAM, bevinden alle projecten zich nog in de voorbereidingsfase. Over alternatieve invullingen of scopewijzigingen zijn nog geen formele, definitieve beslissingen genomen.

De voorgestelde planning stemt op hoofdlijnen overeen met het overkoepelende projectplan dat de studiegroep, de BAM en de Stuurgroep Masterplan Antwerpen gebruiken¹⁵). De planning wordt nog regelmatig bijgestuurd.

De kostprijsramingen zijn gestaafd met een aantal berekeningsnota's van de studiegroep. De geraamde kostprijs slaat op het aandeel van het Masterplan Antwerpen dat de BAM zal financieren. Daarbij zijn echter de volgende nuanceringen van belang :

- De kostprijsramingen die niet recent zijn geactualiseerd, houden nog geen rekening met het huidige prijspeil.

¹⁵ De planning gaat niet meer uit van gelijktijdigheid van uitvoering zoals de Vlaamse regering in 2000 had vooropgesteld.

- Eventuele kosten van onteigeningen, verplaatsen van nutsleidingen en de aanleg van uitsluitingswegen zijn, uitgezonderd voor de Oosterveelverbinding, nog niet in de ramingen opgenomen.
- De Stuurgroep Masterplan Antwerpen heeft geadviseerd voor een aantal projecten bijkomende scope-uitbreidingen ten laste van de BAM uit te sluiten⁽¹⁶⁾.

De voorgestelde financiering steunt op de documenten die aan de raad van bestuur van de BAM zijn voorgelegd. Daarbij zijn een aantal hypothesen gemaakt, waarover nog geen zekerheid bestaat. Voor sommige hypothesen die afhangen van marktomstandigheden (trafiekprognoses en kostprijzen) worden zorgvuldigheidsonderzoeken uitgevoerd door derden. Sommige andere hypothesen zijn afhankelijk van beleidsbeslissingen. De Vlaamse regering zal zich daarover nog moeten uitspreken.

Uit de hoorzitting van februari en het jaarverslag blijkt dat de organisatiestructuur van de BAM duidelijk en formeel is geregeld. De taken en bevoegdheden van overlegorganen (het politieke overlegforum en de ambtelijke stuurgroep) zijn niet formeel afgesproken. De onvolledige afbakening van bevoegdheden tussen de BAM, het Vlaams Gewest en andere betrokken partijen kan tot rechtsonzekerheid leiden. Deze aspecten zullen in de beheersovereenkomst worden vastgelegd.

3.3 Onderbouwing van het risicomanagement

Het Rekenhof gaat na of het risicobeheersysteem van de BAM steunt op een gestructureerde analyse en opvolging van risico's.

Tot nu toe zijn een aantal risico's geanalyseerd in :

- de deelprojecten financiering, juridisch advies en risicoanalyse van de begeleidende studiegroep, waarbij de aandacht uitgaat naar de financiële draagkracht van de BAM, een correcte juridische omkadering, ESR-neutraliteit en risicoverdeling tussen private partners en de overheid;
- een intern voorbereidend informatiedocument van de BAM en de second opinion;
- de trafiekprognoses en het betrokken zorgvuldigheidsonderzoek. Het zorgvuldigheidsonderzoek van de aangestelde trafiekconsultant is nog niet voltooid.

De raad van bestuur van de BAM heeft aan het auditcomité gevraagd een risicoanalyse te laten uitvoeren, die de belangrijkste, meest risicovolle processen in beeld brengt⁽¹⁷⁾. De opdracht is in uitvoering.

¹⁶ Voor het project Albertkanaal, zie aangepast verslag van de stuurgroep van 10 maart 2003.

¹⁷ Beslissing van de raad van bestuur van de BAM van 21 januari 2005.

Tijdens de voorstelling en bespreking van de eerste voortgangsrapportage kwamen ook een aantal risico's ter sprake, zoals de randvoorwaarden inzake de plan-MER en het GRUP⁽¹⁸⁾, de invloed van het standpunt van de Europese Commissie omtrent de Eurovignetrichtlijn en de BTW-verplichtingen van de BAM.

Hoewel de BAM heel wat aandacht heeft besteed aan risico's die de tijdige realisatie of financiering van het Masterplan Antwerpen kunnen bedreigen, heeft de BAM tot nu toe nog geen alles omvattende, gestructureerde inventarisatie van alle mogelijke bedreigingen gemaakt, hun belang ingeschat en een omvattend beheersingsplan gemaakt.

Het Rekenhof wijst erop dat de hypothesen bij de raming van de investeringskosten, de trafiekprognoses en het financieringsmodel ook risico's impliceren : de kans dat sommige hypothesen niet zullen worden gerealiseerd, kan een belangrijke impact hebben op het Masterplan Antwerpen. Een gestructureerd risicomanagement zou die aspecten moeten inschatten.

3.4 Commentaar bij de meerjarenbegroting

Ter voorbereiding van de financiële planning en opvolging gebruikt de BAM een financieel model als werkinstrument, dat de verwachte kasstromen in kaart brengt uitgaande van een aantal hypothesen, parameters, inkomstenprognoses en investeringsramingen. In dit financieel model verwerkt de BAM steeds de actueelste prognoses.

Het model dient onder meer om de ontleningscapaciteit te plannen en informatie ten behoeve van de raad van bestuur voor te bereiden. Het kan ook als basis dienen voor een meerjarenbegroting. In december 2004 heeft de raad van bestuur zich op basis van het model uitgesproken voor het financieringsscenario voor het Masterplan Antwerpen, waarin de gelijktijdige uitvoering van alle projectonderdelen wordt verlaten.

De raad van bestuur van de BAM heeft echter nog geen formele meerjarenbegroting goedgekeurd. Ze werd evenmin al meegedeeld aan de Vlaamse regering.

¹⁸ Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

4 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof is van oordeel dat de informatie uit de hoorzitting van februari 2005, het jaarverslag en de eerste voortgangsrapportage van 1 juni 2005 van de BAM heel wat relevante gegevens bevat die tegemoet komt aan de informatievoorziening die de commissie met zijn beslissing van 22 maart 2005 beoogde. De verdere informatievoorziening kan in de toekomst worden gestructureerd zoals is vastgesteld tijdens de commissievergadering van 1 juni 2005.

De informatie is onderbouwd met de nodige voorbereidende studies, adviezen en beslissingen van de raad van bestuur van de BAM. De huidige planning en financiering gaan uit van een aantal hypothesen waarover momenteel nog nauwelijks of geen zekerheid bestaat. Een aantal hypothesen hangen af van beleidsbeslissingen van de Vlaamse regering. Het is belangrijk dat de volgende voortgangsrapportages aangeven welke informatie steunt op voorstellen of hypothesen en welke beslissingen definitief genomen zijn.

De BAM heeft oog voor de risico's die de realisatie en de financiering van het Masterplan bedreigen. De BAM bewaakt een aantal risico's en heeft ook een aantal zorgvuldigheidsonderzoeken laten uitvoeren. Het Rekenhof beveelt aan alle risico's op een meer omvattende en gestructureerde wijze in kaart te brengen, te blijven volgen en aan te geven op welke wijze de bedreigingen zullen worden beheerst.

Ten slotte beveelt het Rekenhof aan zodra de beheersovereenkomst tussen de BAM en het Vlaams Gewest en de meerjarenbegroting een vaste vorm hebben aangenomen of zijn goedgekeurd, deze documenten als bijlage bij de voortgangsrapportages ter informatie aan de commissie mee te delen.