

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



Zitting 2008-2009

13 maart 2009

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

VERSLAG

– van het Rekenhof –

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

Zie:

268 (2004-2005)

- Nr. 1: Verslagen over hoorzitting + Addendum
- Nr. 2: Verslag
- Nrs 3 en 4: Verslagen van het Rekenhof
- Nr. 5: Verslag
- Nr. 6: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 7: Verslag
- Nr. 8: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 9: Verslag + Addendum
- Nr. 10: Verslag over gedachtewisseling
- Nr. 11: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 12: Verslag
- Nr. 13: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 14: Verslag
- Nr. 15: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 16: Verslag
- Nr. 17: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 18: Verslag
- Nr. 19: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 20: Verslag
- Nr. 21: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 22: Verslag
- Nr. 23: Verslag over hoorzitting
- Nr. 24: Verslag van het Rekenhof
- Nrs. 25 en 26: Verslagen



Mevrouw M. Vanderpoorten
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
--	--	N 10-3.052.584 B69	13 maart 2009

Controle twaalfde voortgangsrapportage BAM

Mevrouw de voorzitter,

Aansluitend bij de afspraken met de commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie, zendt het Rekenhof u hierbij zijn commentaar bij de twaalfde voortgangsrapportage die de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) heeft opgesteld 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 mevrouw de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, aan mevrouw de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, aan de heer Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening en aan de heer voorzitter van de raad van bestuur van de BAM.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Franki Vanstapel
Eerste voorzitter

Bijlage: verslag

REKENHOF

Twaalfde voortgangsrapportage van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel inzake het Masterplan Antwerpen

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

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 13 maart 2009

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Opdracht.....	7
1.2	Werkzaamheden	7
2	Toelichting bij de recente ontwikkelingen.....	9
2.1	Algemeen	9
2.2	Reikwijdte	10
2.3	Planning.....	10
2.4	Kostprijs en financiering.....	13
2.5	Risicobeheersing	16
2.6	Projectorganisatie	18
3	Conclusies	19
4	Aanbevelingen	21

1 Inleiding

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.

1.2 Werkzaamheden

De vaste structuur voor de voortgangsrapportages die de commissie heeft vastgesteld, bestaat uit een basisrapportage en voortgangsrapportages met een vaste indeling om een vergelijking te vergemakkelijken. De afgesproken structuur 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.

Dit verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de twaalfde voortgangsrapportage, die het op 9 maart 2009 heeft ontvangen. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de raad van bestuur

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.

van de BAM en de Vlaamse Regering tot 6 maart 2009 hebben genomen. De resultaten van de vergelijkende evaluatiestudie betreffende het Oosterweeltracé werden op 4 maart 2009 bekendgemaakt en op 5 maart 2009 aan de commissie toegelicht; de belangrijkste studieresultaten werden niet hernomen in de schriftelijke voortgangsrapportage.

Het verslag van het Rekenhof moet samen worden gelezen met de twaalfde voortgangsrapportage van de BAM. Het verslag heeft enerzijds de bedoeling de commissie bijkomende duiding te geven bij de recente ontwikkelingen van de diverse thema's uit de voortgangsrapportage en anderzijds een algemeen oordeel te geven over de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportage.

Het Rekenhof heeft de bij de BAM beschikbare documenten geanalyseerd. Het heeft van het management van de BAM de gevraagde toelichtingen gekregen. Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 11 maart 2009 met het management van de BAM besproken.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de informatie uit de twaalfde voortgangsrapportage overeenstemt 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. Het Rekenhof heeft verder proberen na te gaan hoe de BAM en de andere publieke partners omgaan met de risico's voor het Masterplan Antwerpen en de evolutie daarvan.

Zoals op 1 juni 2005 aan de commissie is meegedeeld, kan de externe toets van het Rekenhof niet slaan op een validering van de gehanteerde calculatiemethodes, het realiteitsgehalte van de ramingen of de kwaliteit van de risicobeheersing³).

³

Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 2, verslag eerste voortgangsrapportage, juni 2005.

2 Toelichting bij de recente ontwikkelingen

2.1 Algemeen

Het Rekenhof geeft hierna enige toelichting bij de ontwikkelingen sinds de vorige voortgangsrapportage van november 2008 op het vlak van de reikwijdte, de planning, de kostprijs en financiering, de risicobeheersing en de projectorganisatie. Het formuleert ook zijn commentaar bij de twaalfde voortgangsrapportage van de BAM.

Medio 2008 heeft de Vlaamse Regering het initiatief genomen een onafhankelijke evaluatiestudie te laten uitvoeren met het oog op een multidisciplinaire vergelijking van drie tracés voor de Oosterweelverbinding: het verbeterde middentracé waarmee de BAM tot nog toe heeft gewerkt, het tracé met de langere ondertunneling uit de Horvatstudie en het noordelijk tracé voorgesteld door de stRaten-generaal. De evaluatiestudie moest eind februari 2009 klaar zijn en moest onder meer ingaan op de mobiliteit en verkeersveiligheid, de technische haalbaarheid, de financiële haalbaarheid, de milieuaspecten, mens en leefomgeving, en timing en uitvoerbaarheid. Het voldoen aan onder meer de Europese tolrichtlijn en tunnelveiligheidsrichtlijn, de ESR-neutraliteit en het principe van tolfinanciering golden daarbij als harde randvoorwaarden. Het studierapport, dat een rangschikking⁽⁴⁾ bevat van de drie onderzochte tracés met enkele tolsценario's en dat een bijkomend alternatief voorstelt, is op 4 en 5 maart 2009 respectievelijk aan de Vlaamse Regering en de parlementaire commissie gepresenteerd. De Vlaamse Regering heeft nog geen standpunt ingenomen.

De Vlaamse Regering heeft op 9 januari 2009 een bestekswijziging goedgekeurd voor de tramlijnprojecten Brabo I en heeft vervolgens ook een herfinancieringsgarantie voorbereid voor de openbaarvervoerprojecten⁽⁵⁾.

De raad van bestuur van de BAM heeft onder meer nieuwe verbintenissen met externe dienstverleners en een nieuwe communicatieaanpak goedgekeurd. De raad van bestuur heeft verder het budget en personeelskader voor 2009 goedgekeurd. Ze heeft ook kennis genomen van de stand van onderhandelingen die het management van de BAM heeft gevoerd.

⁴ De rangschikking werd opgemaakt op basis van een gelijke weging van de verschillende evaluatiecriteria.

⁵ Beslissing Vlaamse Regering van 9 januari 2009, VR/PV/2009/03 punt 0017 en nota VR/2009/09.01/DOC.0019. Ter onderbouwing van een herfinancieringsgarantie werd een amendement bij het ontwerpdecreet betreffende het mobiliteitsbeleid vervangen door een voorstel van decreet betreffende een herfinancieringsgarantie in het kader van bepaalde Vlaamse pps-projecten van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (Stuk 2090 (2008-2009) – Nr.1).

De beslissingen van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 en de goedgekeurde kaderovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de BAM vormden samen met de beslissingen van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 en 22 juli 2005 tot nog toe het referentiekader voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen. Gelet op de evaluatiestudie over het Oosterweeltracé en een mogelijke aanpassing van de financieringsstructuur ingevolge de financiële crisis, vroeg het Rekenhof zich bij de vorige voortgangsrapportage af of dat referentiekader nog kan worden gehandhaafd. Daarover bestaat nog altijd geen duidelijkheid.

In de voorliggende voortgangsrapportage rapporteert de BAM volgens de reikwijdte, planning en kostprijs van het Masterplan Antwerpen en de Oosterweelverbinding in het bijzonder zoals die tot nog toe geconcipeerd is.

2.2 Reikwijdte

In de nota van 22 juli 2005 heeft de BAM aan de Vlaamse Regering meegedeeld hoe de verschillende projecten van het Masterplan Antwerpen op hoofdlijnen worden ingevuld. Sinds de tiende voortgangsrapportage van juni 2008 werden geen definitieve wijzigingen doorgevoerd. Voor een overzicht van de reikwijdte van de diverse projecten van het Masterplan Antwerpen verwijst het Rekenhof dan ook naar zijn commentaar bij de tiende voortgangsrapportage⁶.

Voor de tramlijn naar Ekeren bestudeerden de betrokken publieke partners de afbraak van het Hardenvoortviaduct en de inrichting en financiering van de Noorderlaan. Tegelijkertijd zijn nog enkele bijkomende aanpassingen aan de openbaarvervoerprojecten van Brabo II voorbereid. De voorstellen worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

Bij het vervangen van de IJzerlaanbrug door een fietsersbrug zal er heel wat ruimte vrijkomen. De betrokken publieke partners zoeken naar een gepaste ontwikkeling van die ruimte.

2.3 Planning

2.3.1 Planning van de werken

De Vlaamse Regering heeft al op 16 februari 2007 akte genomen van een herziene uitvoeringsplanning van het Masterplan Antwerpen in twee fasen en de eraan gekoppelde financiering in twee fasen. De BAM heeft de algemene planning inmiddels niet meer geactualiseerd. De algemene uitvoeringsplanning van februari 2007 is inmiddels grotendeels achter-

⁶ Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 21, 13 juni 2008.

haald en kan nog moeilijk dienen als realistische planningsreferentie. De BAM volgt wel de feitelijke evoluties in de planning intern op.

2.3.2 *Stand van uitvoering*

Zoals in de vorige voortgangsrapportages is gemeld, zijn de herinrichting van het kruispunt op de Rooseveltplaats en de projecten uit het Masterplan Antwerpen die het Vlaams Gewest zelf heeft gestart vóór de oprichting van de BAM⁽⁷⁾ volledig gerealiseerd. Ook de tijdelijke stelplaats op de Belgasite en de leidingenkoker onder het Albertkanaal werden al gerealiseerd.

De inrichting van het gebied Middenvijver is nagenoeg volledig klaar. De natuurinrichtingswerken aan de Burchtse Weel, de werken aan de Schijn en die aan de Noorderlaanbrug zijn in uitvoering. De werken aan de Kattendijksluis zijn in februari 2009 gestart. De werken aan de Van Cauwelaertsluis zouden duren tot het voorjaar 2011.

De onteigeningen en de verplaatsing van een aantal nutsleidingen voor de Oosterweelverbinding zijn gedeeltelijk in uitvoering. De goedkeuring van enkele noodzakelijke verplaatsingen en onteigeningen laat echter op zich wachten. Ook voor het bouwdok voor de constructie van de Oosterweeltunnelelementen is er nog geen definitieve oplossing.

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding zelf heeft het management van de BAM met de voorkeurbieder onderhandeld met het oog op de zogenaamde Design Sign-Off⁽⁸⁾. Daarmee heeft de BAM volgens de voortgangsrapportage een akkoord over de totale realisatieprijs, exclusief financieringskosten, over de onderhoudskosten, over bijstellingen aan de algemene contractvoorwaarden en over het aanvraagdossier voor de bouwvergunning. In de mate dat het uitgewerkte tracé van de BAM door de Vlaamse Regering ongewijzigd zou worden bevestigd en ook de financiering met succes kan worden gesloten, zou het Oosterweelproject in het derde kwartaal 2010 van start kunnen gaan.

Voor de tramlijnprojecten van Brabo I heeft De Lijn na goedkeuring van een terechtwijzend bericht aan elke bidder een nieuwe BAFO gevraagd tegen 3 april 2009. Gelet op de vooropgestelde geldigheidsduur van die nieuwe BAFO's en van de vroeger verkregen bouwvergunningen zouden de werken nog voor de zomer worden toegewezen.

De Lijn wil onder meer de 21 trams bestellen die nodig zijn voor de openbaarvervoerprojecten van Brabo I en II uit de eerste fase van het Masterplan Antwerpen in het kader van een op te starten globale pro-

⁷ Het betreft de eerste fase van de heraanleg van de Leien, de eerste fase van de tramlijn naar Hemiksem (Sint-Bernardsesteenweg) en de eerste fase van de tramlijn Mortsel-Boechout.

⁸ Zie ook tiende voortgangsrapportage van de BAM van juni 2008, punt 3.4.1.

motieopdracht voor de huur van trams. De huur van die trams zal De Lijn financieren met op de begroting van het Vlaams Gewest ingeschreven kredieten voor beschikbaarheidvergoedingen voor openbaarvervoerprojecten⁹).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de vordering van de projecten ten opzichte van de vooropgestelde planning van februari 2007. Het Rekenhof stelt vast dat er steeds meer vertraging optreedt bij de realisatie van de mobiliteitsdoelstellingen van het Masterplan Antwerpen. De onderbouwing, concretisering en procedurele voorbereiding van de projecten neemt veel meer tijd in beslag dan oorspronkelijk vooropgesteld. Het Rekenhof verwijst in dat verband nogmaals naar de analyse die in Nederland is gemaakt betreffende de besluitvorming voor grote infrastructuurwerken¹⁰).

Project	Uitvoeringsplanning februari 2007	Wijzigingen tot februari 2009	Stand van voorbereiding / uitvoering
Oosterweelverbinding	Fase 1: 1kw 2008 – 4kw 2011 Fase 2: 2kw2012 – 1kw2014	Start werken vier jaar vanaf 3kw 2010 Zuidelijke knoop Linkeroever: van tweede tot vijfde jaar	Finale onderhandelingen met voorkeurbieder opgestart; onteigeningen in uitvoering; bouwvergunningaanvraag voorbereid door de voorkeurbieder; contractsluiting afhankelijk van politieke besluitvorming
+ investeringen Burchtse Weel en Middenvijver	3kw 2007 – 3kw 2009		Middenvijver: voorlopig opgeleverd Burchtse Weel: werken in uitvoering
+ Kattendijksluis		Werken uit te voeren voor bouw Oosterweelviadukt	Werken uit te voeren o.l.v. W&Z; werken gestart in eerste kwartaal 2009
+ tijdelijke stelplaats		Werken uit te voeren voor de start van de werken aan het Oosterweelproject	Tijdelijke stelplaats in gebruik genomen
+ De Schijn			Uitvoering werken gestart in augustus 2008
Singel	3kw2009 – 4kw2010 (deel Sted. Ring Noord) 3kw2012 – 2kw2016		Toegevoegd aan werken Oosterweelverbinding Visie verder uitwerken
Royerssluis	1kw 2013 – 4kw 2015		
Van Cauwelaertsluis	3kw 2007 – 2kw 2009		Renovatiwerken gestart in tweede kwartaal 2008; werken tot 2011
Albertkanaal vak Antwerpen-Wijnegem	Fase 1: 3kw 2007 – 4kw 2011 Fase 2: 3kw 2012 – 4kw 2015	Fase 1: Noorderlaanbrug, IJzerlaanbrug, Deurne-Bal-brug, samen met spoorbruggen	Werken Noorderlaanbrug gestart in februari 2008; IJzerlaan-fietsbrug in ontwerp, samen met gebiedsontwikkeling; spoorbruggen in ontwerp
Leien fase I	-		Uitgevoerd door Vlaams Gewest

⁹ Ter uitvoering van de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007.

¹⁰ In Nederland heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten ter zake advies uitgebracht: *Sneller en Beter*, Tweede Kamer (2007-2008), dossier 29385, nrs. 18 en 19.

Project	Uitvoeringsplanning februari 2007	Wijzigingen tot februari 2009	Stand van voorbereiding / uitvoering
Leien fase II (Brabo II) + Operaplein	3kw 2008 – 3kw 2012 -		Te combineren met tramlijn Ekeren Projectdefinitie bepaald
Tramlijn Ekeren (Brabo II)	2kw 2008 – 2kw 2012	Laatste gedeelte uitgesteld	Project-MER in voorbereiding
Tramlijn Mortsel Boechout	Fase 1: 4kw 2003 – 3kw 2005		Uitgevoerd door Vlaams Gewest
Tramlijn Mortsel Boechout (Brabo I)	Fase 2: 4kw 2007 – 1kw 2010	Start werken vanaf 3kw 2009	Onteigeningen in uitvoering, bouwvergunning verkregen in augustus 2007; aanbestedingsprocedure Brabo I loopt.
Tramlijn Deurne - Wijnegem (Fase 1 in Brabo I) + stelplaats	4kw 2007 – 2kw 2011 4kw 2007 – 1kw 2009	Start werken vanaf 3kw 2009	Onteigeningen in uitvoering; aanbestedingsprocedure Brabo I loopt
Tramlijn Mortsel Kontich	1kw 2013 – 4kw 2015		
Tramlijn Hemiksem (St.-Bernardsesteenweg)	Fase 1: 4kw 2003 – 4kw 2005 Fase 2&3: 3kw 2012 – 2kw 2016		Uitgevoerd door Vlaams Gewest
Tramlijn Linkeroever-Noord	1kw 2014 – 4kw 2015		
Tramlijn Borsbeek – Wommelgem	1kw2013 – 4kw 2015		
Tramlijn Nieuw-Zuid, Linkeroever en Eilandje (Brabo II)	1kw 2015 – 4kw 2015	Vanaf 2010	Tramlijnen Eilandje en Brusselstraat samen met tramlijn Ekeren
Aankoop 48 trams	2008 – 2015		10 trams aangekocht voor Minder Hinder bij renovatie R1 in 2004 21 trams te huren door De Lijn voor Brabo-projecten
Maatregelen zwakke weggebruiker	2007 – 2014	Vanaf 2008	Fasering volgens uitgangspuntennota fietsprojecten ; enkele fietsroutes in voorbereiding ; enkele fietspaden in samenhang met andere Masterplanprojecten

2.4 Kostprijs en financiering

2.4.1 Geraamde investeringskosten

De BAM heeft in haar twaalfde voortgangsrapportage een overzicht opgenomen van de geraamde en de gerealiseerde investeringskosten van de diverse projecten van het Masterplan Antwerpen. De ramingen en de bijkomende budgetten voor onvoorziene werken en indexatie, zoals vermeld bij de beslissingen van de Vlaamse Regering van juli 2005 en februari 2007, vormen de vergelijkingsbasis in het overzicht van de investeringskosten. De BAM heeft het prijspeil van de ramingen vermeld.

Het Rekenhof merkt op dat door de vertraging van diverse projecten en de algemene prijsevolutie een gedeelte van het door de BAM voorziene budget voor indexatie als gebruikt kan worden beschouwd. In het kost-

prijsoverzicht van de BAM is geen raming van de indexatiekosten voor de Oosterweelverbinding opgenomen. Het algemeen totaalbedrag in het kostprijsoverzicht geeft dan ook op dit ogenblik een onvolledig beeld.

Investering Oosterweelverbinding

De BAM had aan de voorkeurbieder gevraagd tegen midden oktober 2008 een finale en volledige prijsofferte in te dienen, rekening houdend met alle eisen uit het bouwprogramma en de gekende prijsevoluties. Voor de toekomstige prijsevolutie werd zowel een vast totaalbedrag als een herzieningsformule gevraagd. Mede aan de hand van een nieuwe bedrijfseconomische raming en een aantal aan de voorkeurbieder gevraagde prijsverantwoordingen, heeft het management van de BAM in februari 2009 ultieme prijsonderhandelingen gevoerd. Daardoor zou de kostprijs van de investering (exclusief financieringskosten en indexatie) en van het jaarlijks onderhoud duidelijk zijn vastgelegd, in de zogenaamde Design Sign-Off. Als de Vlaamse Regering kiest voor het huidige tracé voor de Oosterweelverbinding, kan de BAM op korte termijn met dat onderhandelingsresultaat op zoek naar een aangepaste financiering. De resultaten van de prijsonderhandelingen werden nog niet aan de raad van bestuur van de BAM ter bekrachtiging voorgelegd.

Het rapport van de evaluatiestudie over het Oosterweeltracé gaat uit van een totale investeringskost van ongeveer 2,7 miljard euro, prijspeil 2009, met inbegrip van onteigeningskosten, studiekosten en direct verbonden werken. Het Rekenhof heeft geen inzage gekregen in de resultaten van de prijsonderhandelingen, noch in de recente ramingen van de BAM of het studiebureau. Het heeft de overeenstemming tussen de bedongen realisatieprijs, de ramingen, de bestekvoorwaarden en het plafond van de Vlaamse Regering niet kunnen controleren.

2.4.2 Kosten uitgevoerde werken

De kostprijs van de uitgevoerde werken is opgenomen in het globale kostenoverzicht dat de BAM bij haar voortgangsrapportage heeft gevoegd. Het overzicht omvat de kosten tot en met december 2008. Ook de al aangegane verbintenissen, de werkelijke uitgaven en het aandeel van andere publieke partners zijn vermeld.

Binnen het beperkte commentaar van de voortgangsrapportages heeft het Rekenhof geen gedetailleerde analyse gemaakt van de voorbereidings- en werkingskosten, noch van de kosten van de al uitgevoerde werken. Het Rekenhof verwijst daarbij ook naar zijn commentaar bij de elfde voortgangsrapportage: de kostprijs van het uitgevoerde project Leien fase I, ten laste van het Vlaams Gewest blijft onvolledig.

Vorbereidings- en werkingskosten

De BAM heeft voor het eerste kwartaal 2009 deelcontracten nr. 28 met de externe studiegroep gesloten voor onder meer monitoring van mobili-

teitsprognoses, studies Brabo II, communicatie en begeleiding bij onteigeningen en aanbestedingen. Het deelproject communicatie is aflopend.

De BAM heeft de financiële en de juridische dienstverlening heraanbesteed. Voor communicatie is een aangepaste strategie uitgewerkt, waarbij de interne personeelsinzet zal worden versterkt. Voor de begeleiding van de opzet van een verzekeringsprogramma heeft de BAM een meerkost van ongeveer 0,13 miljoen euro goedgekeurd.

2.4.3 *Financiering*

De BAM had de procedure om financiering aan te trekken voor het Masterplan Antwerpen in het najaar 2008 tijdelijk stilgelegd wegens de moeilijke marktomstandigheden. In afwachting van een herstel van de financiële markten en een grotere zekerheid omtrent het Oosterweelproject, onderzoekt het management van de BAM momenteel aanpassingen aan de financieringsstructuur. Die aanpassingen moeten inspelen op de gewijzigde omstandigheden en tegelijk de vooropgestelde randvoorwaarden maximaal respecteren. De BAM heeft tot nu toe geen vernieuwde financieringsstructuur vastgesteld. Wegens de onzekere omstandigheden kan de BAM nog geen aangepaste aanbestedingsprocedure opstarten.

Naast de omvang en de complexiteit van de financiering, kunnen ook de lange looptijd en blootstelling aan het vraagrisico voor de financiële instellingen een struikelblok vormen. Het Rekenhof wijst erop dat het oprichtingsdecreet van de BAM de Vlaamse Regering machtigt een gewestwaarborg te hechten aan de financieringen van de BAM. De kaderovereenkomst van 27 juli 2007 tussen de Vlaamse Regering en de BAM moet in voorkomend geval worden aangepast aan de gewijzigde financieringseisen.

Om de contractsluiting voor de openbaarvervoerprojecten met een DBFM-formule te faciliteren, voorziet het Vlaams Gewest in een herfinancieringsgarantie, waardoor de private partners voor de investeringen voorlopig een financiering met een korte looptijd kunnen aangaan. Die aanpassing is doorgevoerd in een terechtwijzend bericht bij het bestek voor Brabo I en wordt onderbouwd in het voorstel van decreet betreffende een herfinancieringsgarantie in het kader van bepaalde Vlaamse PPS-projecten van de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn.

Het Rekenhof herinnert eraan dat naast de financieringen die de BAM zal aantrekken, het Masterplan Antwerpen ook wordt gefinancierd met beschikbaarheidsvergoedingen van het Vlaams Gewest voor de eerste reeks openbaarvervoerprojecten, met opbrengsten van de Liefkenshoektunnel en met kapitaalinbreng van het Vlaams Gewest in de BAM. De BAM heeft die kapitaalinbreng al voor een gedeelte gebruikt voor enkele projecten in uitvoering, voor studiekosten en voor de eigen werking.

2.5 Risicobeheersing

2.5.1 *Rulings*

In het najaar 2008 had Eurostat vragen gesteld bij het standpunt van het INR omtrent de ESR-neutraliteit van de BAM en de projecten van het Masterplan Antwerpen⁽¹¹⁾. Eurostat is van oordeel dat op basis van de voorgestelde structuur de niet-Oosterweelprojecten niet ESR-neutraal zijn. Het INR is dat standpunt gevolgd. In verband met de ESR-neutraliteit van de BAM zelf heeft het INR aanvullende toelichting gegeven om zijn initiële visie te bevestigen. In het kader van een aangepaste financieringsstructuur onderzoekt het management van de BAM hoe het het beste inspeelt op de zienswijze van Eurostat. Nadien kan een definitief standpunt omtrent de classificatie van de diverse infrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen binnen dan wel buiten de overheidsconsolidatie worden aangevraagd.

Voor de openbaarvervoerprojecten uit de eerste fase van het Masterplan Antwerpen werd de ESR-neutraliteit al eerder erkend. De gevraagde btw-rulings werden ook al verkregen. Als reactie op de notificatie voor de Europese tolrichtlijn heeft de Europese Commissie onlangs haar voorwaarden⁽¹²⁾ meegedeeld.

2.5.2 *Besluitvormingsproces*

Zonder dat het Rekenhof de onderbouwing van het cijfermateriaal heeft gecontroleerd, stelt het vast dat het rapport van de evaluatiestudie over het Oosterweeltracé door ARUP-SumResearch wijst op enkele onzekerheden. Over de slaagkansen van de externe financiering doet het rapport geen uitspraak. De Vlaamse Regering heeft na de bekendmaking van de studieresultaten de betrokken partijen om een repliek gevraagd.

Van het door het studiebureau ARUP-SumResearch zelf voorgestelde alternatief toont het rapport niet aan dat dit beantwoordt aan de randvoorwaarden uit het bestek; het is ook niet geëvalueerd met dezelfde criteria. Bij de uiteindelijke afweging van de verschillende alternatieven

¹¹ Brief van Eurostat van 2 oktober 2008 aan het INR, meegedeeld door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting aan de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie op 19 november 2008.

¹² Volgens de Europese Commissie kan in combinatie met een wegvignet voor zware vrachtvoertuigen uitsluitend tol worden geheven voor het gebruik van bruggen en tunnels (met inbegrip van de verbonden infrastructuur). Voor de Liefkenshoekunnel zou de tol volgens eenzelfde methode kunnen worden berekend. Infrastructuurkosten voor het personenverkeer kunnen echter niet worden opgenomen in de tolheffing voor het vrachtverkeer. Een beslissing tot sluiting van de Kennedytunnel voor vrachtverkeer komt toe aan de Vlaamse Regering.

moet de Vlaamse Regering volgens het Rekenhof ook rekening houden met de gevolgen voor de lopende aanbestedingsprocedure.

2.5.3 Rente-indekking

De BAM had zich in het verleden via een portefeuille van renteswaps ingedekt tegen het risico van rentestijgingen op de toekomstige financiering. Wegens de vertraging bij het sluiten van de financiering heeft de BAM de looptijd van enkele renteswaps laten verlengen. Voor andere renteswaps werd een verlenging geweigerd. Bij een sterke daling van de langetermijnrentevoeten krijgen die renteswaps een negatieve waarde, waarbij op de vervaldag aan de tegenpartij een aanzienlijke vergoeding zou zijn verschuldigd. Door gepast in te spelen op de sterk schommelende rentevoeten, kon het management van de BAM de niet-verlengde renteswaps toch nog afwikkelen met een uitzonderlijke positieve waarde van 8,35 miljoen EUR. De verlengde rente-indekking loopt nog voor een beperkt deel van de te sluiten financiering.

2.5.4 Risicomanagement van de BAM

Zoals al vermeld bij vorige voortgangsrapportages bouwt de BAM een systeem van risicomanagement uit. Dat neemt enige tijd in beslag. De BAM focust in eerste instantie op de eigen organisatierisico's en op de risico's voor het Oosterweelproject. Aansluitend bij de inventarisatie van risico's en bestaande beheersmaatregelen, formuleert het management van de BAM een aantal interne principes op basis waarvan de interne organisatiebeheersing verder wordt uitgebouwd.

De twaalfde voortgangsrapportage bevat heel wat informatie over de organisatiebeheersing en de risicobeheersmaatregelen van de BAM voor het Masterplan Antwerpen in zijn geheel en voor de belangrijkste infrastructuurprojecten. Voor de meeste risico's, vooral voor de technische en veiligheidsaspecten, lijkt de BAM heel wat beheersmaatregelen te hebben. In verband met de problematiek van het fijn stof heeft de BAM ook bijkomend onderzoek laten uitvoeren door de VITO.

De BAM zet verdere stappen in de ontwikkeling van een eigen risicomanagementsysteem en de integratie daarvan in de organisatie. Het risicomanagement moet echter nog worden uitgebreid naar de andere projecten van het Masterplan Antwerpen waarvoor de BAM verantwoordelijk is.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de BAM belangrijke risico's niet voldoende beheerst. Daarbij gaat het onder meer over vertraging bij het verkrijgen van een bouwvergunning, onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, aanvullende eisen van andere betrokken overheden en vertraagde politieke besluitvorming. De beheersing van die risico's valt evenwel in de meeste gevallen buiten de mogelijkheden van de BAM. In overleg met andere betrokken overheden zou kunnen worden gezocht naar mogelijke beheersmaatregelen. Daarnaast blijven de

kostprijsevolutie en de financierbaarheid vooralsnog de belangrijkste risico's.

2.5.5 Risicomanagement van de andere publieke partners

Over het risicomanagement van de Vlaamse Regering en de andere publieke partners van het Masterplan Antwerpen is nog altijd relatief weinig informatie bekend. De BAM kan daarover immers niet rapporteren aangezien dat risicomanagement buiten haar verantwoordelijkheid valt. Het departement MOW en het agentschap Waterwegen en Zeekanaal hebben aan het Rekenhof medegedeeld dat ze voor de werken aan de Van Cauwelaertsluis, de Burchtse Weel en de Kattendijksluis zelf voorzien in de projectleiding, onder supervisie van de BAM.

2.5.6 Maatschappelijk draagvlak

Het bevorderen van het maatschappelijk draagvlak vormt een van de strategische doelstellingen van de vernieuwde communicatieaanpak van de BAM.

2.6 Projectorganisatie

Het Rekenhof stelt vast dat er recent nog enkele bijkomende protocols werden gesloten met diverse betrokken overheden.

De bestaande Stuurgroep Masterplan binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken is momenteel niet meer actief. Ook de nieuwe ambtelijke stuurgroep waartoe de Vlaamse Regering in het najaar 2008 had beslist, is nog niet van start gegaan. De Vlaamse Regering heeft nog geen uitvoering gegeven aan de aanbeveling die het Rekenhof daaromtrent bij de vorige voortgangsrapportage heeft geformuleerd. De samenwerking tussen de BAM en de andere betrokken overheidsdiensten is daardoor nog altijd niet geoptimaliseerd. De stuurgroepen voor de individuele projecten van het Masterplan Antwerpen zijn wel actief.

3 Conclusies

1. De informatie in de twaalfde voortgangsrapportage van de BAM steunt onder meer op de diverse documenten die aan de raad van bestuur van de BAM en aan de Vlaamse Regering zijn meegedeeld. De informatie is onderbouwd met de beslissingen van de Vlaamse Regering en van de raad van bestuur van de BAM, alsook met de toelichtingen die het Rekenhof van de BAM heeft gekregen. In de schriftelijke voortgangsrapportage is geen informatie opgenomen vanuit de Vlaamse Regering.
2. De twaalfde voortgangsrapportage is gestructureerd en ingevuld met de in 2005 door de parlementaire commissie vooropgestelde informatie-elementen en beschrijft de ontwikkelingen van de diverse infrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen en de aanpak van de BAM.
3. De resultaten van de evaluatiestudie van ARUP-SumResearch met betrekking tot het Oosterweeltracé zijn bekendgemaakt, maar er is nog geen duidelijkheid over de handhaving of aanpassing van het referentiekader voor de realisatie van het Masterplan Antwerpen.
4. Het management van de BAM voerde finale onderhandelingen met de voorkeurbieder voor de realisatie van de Oosterweelverbinding. Het project kan echter pas van start gaan als de Vlaamse Regering een definitieve tracékeuze heeft gemaakt, als de nodige financiering wordt gevonden, de nodige vergunningen worden verkregen en enkele cruciale voorbereidende werken worden gerealiseerd. De voorbereiding van een aantal andere infrastructuurprojecten van het Masterplan Antwerpen neemt ook meer tijd in beslag dan vooropgesteld. De overkoepelende planning van februari 2007 is dan ook grotendeels achterhaald.
5. De BAM brengt in de voortgangsrapportage nog onvoldoende duidelijkheid over het geheel van de actueel geraamde kostprijs van alle projecten van het Masterplan Antwerpen. De met de voorkeurbieder bedongen realisatieprijs voor de Oosterweelverbinding, moet nog door de raad van bestuur van de BAM worden bekrachtigd. Ook de kostprijs van projectonderdelen die ten laste van andere publieke partners vallen, blijft onvolledig weergegeven.
6. De BAM onderzoekt een aanpassing van de financiering uit het oogpunt van de wijzigingen op de financiële markten. De kaderovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de BAM moet in voorkomend geval worden aangepast. In afwachting van een duidelijk standpunt over het Oosterweeltracé kunnen procedures om de nodige financiering aan te trekken niet worden opgestart.
7. De BAM werkt verder aan gestructureerde opvolging en beheersing van de algemene en projectrisico's. Grote risico's blijven kostprijs, financiering, ESR-neutraliteit, conformiteit met de tolrichtlijn, vergun-

ningen en politieke besluitvorming. Over de risicobeheersing door de andere publieke partners is nog steeds weinig informatie beschikbaar.

8. De Vlaamse Regering heeft nog geen initiatief genomen om de werking van de ambtelijke stuurgroep voor het Masterplan te verduidelijken of te activeren.

4 Aanbevelingen

1. De Vlaamse Regering zou de schriftelijke voortgangsrapportages van de BAM moeten aanvullen met specifieke en duidelijke informatie van de andere partners binnen de Vlaamse overheid over hun aandeel in de financiering, risico- en organisatiebeheersing van de projecten van het Masterplan Antwerpen.
2. Zodra de Vlaamse Regering haar standpunt over het Oosterweel-tracé heeft ingenomen en de BAM een passende financieringsstructuur heeft voorbereid, moet de Vlaamse Regering duidelijk maken in welke mate de uitgangspunten en randvoorwaarden voortvloeiend uit de beslissingen van 22 juli 2005 en 16 februari 2007 en uit de kaderovereenkomst nog worden gehandhaafd als referentiekader voor de verdere realisatie van het Masterplan Antwerpen. De opgegeven algemene planning en kostprijssramingen moeten daarbij worden geactualiseerd.
3. De BAM moet duidelijkheid brengen over de mate waarin de bedongen realisatieprijs aansluit bij de besteksvoorwaarden, de ramingen en het plafond vastgesteld door de Vlaamse Regering.
4. De BAM moet bij de uitwerking van de financiering ook rekening blijven houden met de randvoorwaarden van ESR-neutraliteit en de uitgangspunten uit de kaderovereenkomst.
5. De Vlaamse Regering moet weloverwogen omgaan met de risico's rond de verdere besluitvorming voor de realisatie van de Oosterweelverbinding en de financiering ervan.
6. Het is aangewezen dat de bevoegde ministers een initiatief nemen om de taakverdeling tussen de BAM enerzijds en de bestaande en de nieuwe ambtelijke stuurgroep voor het Masterplan anderzijds te verduidelijken en aanvullende informatie geven over de projectbeheersing en het risicomanagement van de andere betrokken agentschappen van de Vlaamse overheid.