Vlaams Parlement

stuk **63** (2010-2011) – Nr. 2
ingediend op 9 mei 2011 (2010-2011)

Verslag

van de Vlaamse Regering

over het Masterplan 2020 Basisrapportage

Verslag

van het Rekenhof

Stukken in het dossier:
63 (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering – Basisrapportage

verzendcode: REG

REKENHOF

De heer J. Peumans
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
--	--	N 09-3.626.633 B1	9 mei 2011

Basisrapportage Masterplan 2020

Mijnheer de voorzitter,

Het Rekenhof bezorgt u hierbij zijn verslag bij de basisrapportage over het Masterplan 2020 die de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement heeft voorgelegd.

Het verslag wordt heden ook toegestuurd aan mevrouw de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en aan de minister-president van de Vlaamse Regering.

Op last:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Ignace Desomer
Voorzitter

Bijlage: verslag

Regentschapsstraat 2
1000 BRUSSEL
Tel. 02 551 81 11 – Fax 02 551 86 29 – ccrekN@ccrek.be
www.rekenhof.be

REKENHOF

Basisrapportage 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
van 9 mei 2011

Inhoud

1 Inleiding 7
1.1 Situering 7
1.2 Gestructureerde informatievoorziening 8
1.3 Onderzoek door het Rekenhof 9
2 Toelichting en beoordeling van de informatiekwaliteit van de rapportage 10
2.1 Algemeen 10
2.2 Doelstellingen en reikwijdte 11
2.3 Planning en voortgang 13
2.4 Kostprijs en financiering 14
2.5 Risicobeheersing 17
2.6 Projectorganisatie 17
3 Conclusie 19
4 Aanbevelingen 20

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. Het sluiten van de Antwerpse ring door middel van de Oosterweelverbinding was daarbij het belangrijkste project. Krachtens het decreet van 13 december 2002[1] werd de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) als naamloze vennootschap van publiek recht opgericht. De BAM 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 voortgangsrapportages. De commissie wenste daarbij een grote betrokkenheid van het Rekenhof[2]. Tot 2010 heeft de BAM vijftien voortgangsrapportages aan de commissie voorgelegd, die werden becommentarieerd door het Rekenhof en besproken in de commissie[3].

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 2020[4]. De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie[5]. Tolfinanciering 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

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.

opgenomen. Ze is ook van plan de BAM te reorganiseren. 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 exploitatie 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 onderhandelen met haar dochteronderneming nv Tunnel Liefkenshoek.

Naar aanleiding van de vijftiende voortgangsrapportage van de BAM heeft het Rekenhof gesuggereerd het systeem van informatievoorziening aan het Vlaams Parlement aan te passen aan de context van het Masterplan 2020[6]. 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 informatievoorziening. De bevoegde Vlaamse minister zal in principe twee keer per jaar een schriftelijke voortgangsrapportage aan de commissie voorleggen. Het Rekenhof zal toezien op de informatiekwaliteit van die voortgangsrapportages.

1.2 Gestructureerde informatievoorziening

Het Rekenhof heeft voorgesteld dat de Vlaamse Regering op basis van de nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020 – bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* een basisrapportage zou opmaken. Die basisrapportage moet een volwaardig referentiedocument vormen voor de parlementaire commissie.

Daarnaast moeten de halfjaarlijkse voortgangsrapportages gestructureerde, heldere, actuele 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.

Elke voortgangsrapportage bespreekt de relevante, actuele ontwikkelingen en bevat voor het geheel van het Masterplan 2020 en de diverse projecten overzichtelijke tabellen over reikwijdte, planning, kostprijs en budgettaire impact, die een vergelijking met de vorige voortgangsrapportage en met de basisrapportage mogelijk maakt. Het systeem geeft de Vlaamse Regering ook de mogelijkheid aan te tonen dat ze de diverse projecten en de eraan verbonden risico's onder controle houdt.

[6] Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 9.

1.3 Onderzoek door het Rekenhof

Op vraag van de parlementaire commissie beoordeelde het Rekenhof de informatiekwaliteit van de basisrapportage. Het beoordeelde 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 valideerde echter niet het realiteitsgehalte van de ramingen, de geschiktheid van de organisatie of methodiek, noch de kwaliteit of toereikendheid van de risicobeheersing.

Onderhavig verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de basisrapportage over het Masterplan 2020, die op 29 april en 6 mei 2011 aan de commissie is voorgelegd[7]. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot midden april 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 MOW[8], 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 5 mei 2011 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie en met de toevoeging van extra bijlagen bij de basisrapportage.

[7] Op 6 mei 2011 werd de basisrapportage aangevuld met een reeks bijkomende bijlagen aan de commissie voorgelegd. De aanvulling betreft onder meer een geactualiseerd samenvattend overzicht en een bundel projectfiches.

[8] 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 informatiekwaliteit 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 beslissingen van de Vlaamse Regering van 30 maart en van 24 en 29 september 2010 over het Masterplan 2020 vormen het kader voor de voorliggende basisrapportage. De nota *Masterplan 2020 – Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen*, inclusief het samenvattend overzicht van de projecten, is bij de basisrapportage gevoegd. De regeringsbeslissingen over de Oosterweelverbinding van 30 maart en 24 september 2010 zijn al eerder aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement toegelicht.

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 informatie over de eerste twee projectgroepen bouwt voort op de informatievoorziening uit de vijftien voortgangsrapportages van de BAM. Voor een goed begrip is het noodzakelijk de voorgeschiedenis van die projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen uit die voortgangsrapportages in herinnering te houden. De informatie over de derde projectgroep is bedoeld als basisrapportage. Voor het Oosterweelproject vormt de voorliggende basisrapportage tevens een nieuw ijkpunt.

De geïntegreerde beleidsvisie voor de mobiliteit in de regio Antwerpen die in het Masterplan 2020 wordt beoogd, komt tot uiting in de nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020. Bij de beknopte toelichting van het verkeersmodel (punt 2.3.1 van de basisrapportage) en bij enkele toegevoegde wegen- en openbaarvervoerprojecten komt de samenhang van de projecten van het Masterplan 2020 ook ter sprake.

De basisrapportage omvat informatie over de projecten van het Masterplan 2020. De al gerealiseerde projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen, namelijk: 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, zijn niet meer opgenomen in het Masterplan 2020[9] en dus ook niet in de basisrapportage.

De nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020 bevat overzichtskaarten en een samenvattend overzicht van de projecten met indicatieve kostenramingen en aanduiding van financieringswijze, budgettaire planning en stand van voorbereiding of uitvoering. Die indicatieve tabel dateert van 22 september 2010. Een geactualiseerd overzicht is als bijkomende bijlage bij de basisrapportage gevoegd (zie ook punt 2.4.1 van dit verslag). Dergelijk overzicht moet het mogelijk maken in de toekomst de voortgang van de projecten op te volgen of te toetsen.

De gestructureerde projectfiches die voor de diverse projecten zijn opgemaakt[10] en toegevoegd aan de basisrapportage, bevatten informatie over de projectomschrijving, de kostprijs, het projectmanagement, de timing en het risicomanagement. De elementen opgenomen in de projectfiches dekken de aandachtspunten die het Rekenhof heeft gesuggereerd en die ook in de voortgangsrapportages van de BAM over het Masterplan Antwerpen aan bod kwamen. De erin opgenomen informatie is voldoende actueel. De projectfiches voor het project E34/E313 en de Royerssluis ontbreken.

De Vlaamse Regering heeft geen formele beslissingen meer genomen over de in 2009 ingediende bouwvergunningsaanvraag voor de vroegere tunnel-brug-combinatie voor de Oosterweelverbinding, over de aangekondigde reorganisatie van de BAM, over de overdrachtvoorwaarden voor de lopende projecten of over verdere concretisering van bepaalde projecten. Op 8 april 2011 zijn wel de resultaten van de simulaties met de verkeersmodellen van het Vlaams Verkeerscentrum voor het Masterplan 2020 aan de Vlaamse Regering meegedeeld[11].

2.2 Doelstellingen en reikwijdte

De basisrapportage verwijst naar de doelstellingen van het Masterplan 2020, zoals vermeld in de bijgevoegde nota van 28 september 2010. Het gaat om een integrale, multimodale aanpak van de mobiliteitsproblemen in de Antwerpse regio om de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de stad en de haven te waarborgen, de verkeersveiligheid te verhogen en de leefbaarheid in en om Antwerpen te herstellen. In het Masterplan 2020 is er ook aandacht voor verkeersalternatieven op langere afstand.

9 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.

10 Er zijn nog geen projectfiches voor de tramlijnverbindingen Nieuw Zuid en Boniverlei-Antwerpsesteenweg en voor de bijkomende reeks fietspaden.

11 Mededeling VR 2011 0804 MED.0200. Het Rekenhof heeft de verkeersprognoses niet onderzocht.

De omschrijving van de projecten in de basisrapportage en de bijlagen maakt het mogelijk een globaal inzicht te krijgen in de doelstelling betreffende het waarborgen van de bereikbaarheid. Een aantal projectomschrijvingen van de wegenprojecten bevat ook indicaties van de concretisering van de doelstellingen betreffende verkeersveiligheid en leefbaarheid. Andere projectomschrijvingen zijn daarin onduidelijk.

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 projectomschrijvingen lichten op hoofdlijnen de reikwijdte van de projecten toe. Voor een aantal projecten is de reikwijdte nog niet concreet of onderhevig aan onzekerheden. Die onzekerheden zijn meestal globaal in de tekst van de basisrapportage of de bijgevoegde projectfiches vermeld.

- De fietsbrug aan de IJzerlaan is afhankelijk van het definitieve ontwerp voor de Oosterweelverbinding. De vervanging van de Straatsburgbrug is een noodzakelijk voorafgaand project.
- Een geactualiseerde streefbeeldstudie voor de R11 wordt nog opgemaakt. De vertunneling ter hoogte van de luchthaven van Deurne is wel al concreet beslist.
- Voor de combinatie spoor en wegverbinding voor de A102 bestaan er diverse varianten.
- Voor de aanpassing van de Royerssluis worden ook nog verschillende varianten in een geactualiseerde maatschappelijke kosten-batenanalyse afgewogen.
- Voor het project Tijsmanstunnel zou het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) kiezen voor een aanpassing van de aansluitingscomplexen aan de bestaande tunnel. Voor het vervolg is nog overleg nodig tussen AWV en het havenbedrijf.

Voor een aantal projecten blijkt de reikwijdte niet duidelijk uit de basisrapportage.

- De aanpassing van het knooppunt E313-R1 is slechts gedeeltelijk inbegrepen in het nieuwe concept van de Oosterweelverbinding.
- Het is niet duidelijk wat onder het afzonderlijk tramlijnproject Nieuw Zuid wordt begrepen.
- De basisrapportage somt de vijf bijkomende fietsprojecten van het Masterplan 2020 op zonder verdere informatie omdat de projecteigenaars nog niet zijn aangeduid.

2.3 Planning en voortgang

2.3.1 Planning van de werken

De basisrapportage bevat voor het geheel van de projecten geen overzicht van de uitvoeringsplanning. Dat maakt de rapportage vooralsnog minder transparant en bemoeilijkt de opvolging van de voortgang van het geheel van het Masterplan 2020. De budgettaire onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden van sommige projecten maken het moeilijk een globale planning op te maken. Voor de Oosterweelverbinding wordt verwezen naar de planningsgrafiek bij het eindrapport van 22 september 2010 van de projectleider.

De geplande start- en einddatum van de werken voor de diverse projecten zijn meestal indicatief in de projectfiches vermeld. De verwachte realisatietermijnen vallen binnen een tijdshorizon tot het jaar 2020. De uitvoeringsplanning voor een belangrijk aantal projecten is echter nog onzeker. Er moet een soms nog complex of uitgebreid voorbereidingstraject worden doorlopen en de uitvoeringsplanning is bijna altijd afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële of budgettaire middelen. Dat risico is expliciet in de basisrapportage (punt 3.1) vermeld.

De basisrapportage bevat voor een aantal projecten, zoals de E313 en de Oosterweelverbinding, indicatieve informatie over de planning van noodzakelijke MER- en GRUP-procedures. In de basisrapportage wordt echter niet aangegeven of de bouwvergunnings- en aanbestedingsprocedure voor het Oosterweelproject, volgens het oorspronkelijk concept, is stopgezet. Evenmin is al duidelijk welke alternatieven in de nieuwe plan-MER voor de Oosterweelverbinding zullen worden onderzocht.

2.3.2 Stand van uitvoering

De basisrapportage geeft beknopt de stand van zaken weer van de projecten die al in uitvoering zijn. De Noorderlaanbrug is in juni 2010 voorlopig opgeleverd en werd in gebruik genomen. De werken aan de Kattendijksluis en de Van Cauwelaertsluis zijn in uitvoering, evenals de Albertkanaalbrug te Grobbendonk. Ook de tramlijnprojecten van Brabo 1 zijn in uitvoering[12]. Onderdelen van het dynamisch verkeersmanagement zijn ook al in uitvoering.

De BAM heeft in overleg met de stad, De Lijn en AWV een aantal onderdelen van de tramlijnprojecten van Brabo 2 verder afgebakend. De voorstellen zijn nog niet door de Vlaamse Regering goedgekeurd. De Albertkanaalbrug Oelegem 1 werd eind 2010 aanbesteed en voor die

[12] Evenwel heeft de Raad van State heel recent de bouwvergunning voor de tramlijn Deurne-Wijnegem vernietigd.

van Oevel[13] zitten de onderhandelingen met de voorkeurbieder in een eindfase. De gunningsprocedure voor de aankoop van zes trams voor Brabo 1 is lopende: de levering is voorzien vanaf augustus 2014. Het is niet duidelijk hoe De Lijn de tramlijnprojecten van Brabo 1 (Mortsel-Boechout en Deurne-Wijnegem) zal exploiteren tussen de beschikbaarheid vanaf september 2012 en de levering van de nodige trams.

2.4 Kostprijs en financiering

2.4.1 Geraamde investeringskosten

Bij de basisrapportage is 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 verhoogt de transparantie, maar volstaat op zichzelf niet om de voortgang en kostenbeheersing te kunnen opvolgen of toetsen. Om de basisrapportage over het Masterplan 2020 als volwaardig referentiedocument te kunnen gebruiken en correct te interpreteren is een nauwkeurige lezing van alle bijgevoegde nota's en projectfiches nodig.

Voor de projecten van AWV, De Lijn, De Scheepvaart en het departement wordt in punt 3.1 van de basisrapportage een beknopte algemene toelichting gegeven bij de gehanteerde ramingsmethode met vermelding van het prijspeil medio 2010[14]. Daarbij wordt verwezen naar de projectfiches (met een soms afwijkend prijspeil), die aan de basisrapportage zijn toegevoegd. De projectfiches bevatten de totale geraamde investeringskost per project, met inbegrip van eventueel niet-recupereerbare btw, onteigeningen, minderhindermaatregelen, verplaatsen van nutsleidingen, natuurcompensaties en studiekosten. Sommige projectfiches geven echter aan dat bepaalde bijkomende kosten nog niet zijn opgenomen in de ramingen. Het eigenlijke investeringsbedrag, exclusief btw, dat voor aanbesteding is geraamd, is afzonderlijk vermeld. De nauwkeurigheid van de ramingen is niet systematisch vermeld. Het Rekenhof heeft geen detailcontroles uitgevoerd naar de volledigheid van de opgegeven kostprijselementen.

Voor de omvorming van de N49-expresweg, voor de aankoop van de trams met aanleg stelplaats verschilt de kostenraming in de overkoepelende kostprijstabel van deze in de projectfiche. Voor de R4 houdt de overkoepelende kostprijstabel geen rekening met de bijkomende kosten

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

[14] Voor de eerste reeks fietsprojecten van de BAM geldt een prijspeil van 2005 voor de kostenraming. Voor de raming van de Oosterweelverbinding is uitgegaan van een prijspeil van begin 2010. Voor de andere projecten van de BAM is geen prijspeil voor de ramingen vermeld.

voor milderende maatregelen en onzekerheden. Het heeft de onderbouwing van de geraamde kostprijs voor het Dynamisch Verkeersmanagement en voor de E34/E313 niet kunnen controleren bij gebrek aan een duidelijke kostprijsvermelding in de projectfiches. Ook de kostenramingen voor de tramlijnverbindingen Nieuw Zuid en Boniverlei-Antwerpsesteenweg, alsook voor de bijkomende reeks fietspaden kan het Rekenhof niet nagaan omdat voor die projecten nog geen projectfiches konden worden opgemaakt.

Voor de Oosterweelverbinding wordt de eigenlijke realisatiekost thans geraamd op 3,065 miljard euro en de bijkomende investeringskosten op 183,6 miljoen euro[15]. De onderhoudskosten en financieringskosten zijn daar niet in begrepen. Voor het project Brabo 2 kondigt de basisrapportage een nieuwe hogere raming aan.

2.4.2 Kosten uitgevoerde werken

Voor de infrastructuurprojecten die al zijn opgeleverd, zoals de Noorderlaanbrug of de projecten die in uitvoering zijn, bevat de basisrapportage geen overzicht van de gemaakte en nog te verwachten kosten. De beperkte meerwerken voor de Van Cauwelaertsluis worden niet verduidelijkt in de projectfiche. Ook de bijkomende kosten voor de Kattendijksluis (studies, werfopvolging en eventuele meerwerken) zijn niet vermeld. Bijgevolg is een vergelijking tussen de werkelijke kostprijs en de raming nog niet mogelijk.

De rapportage maakt geen expliciete melding van de kosten van de voorbereiding van de projecten. Het betreft deels kosten van externe studiebureaus 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 BAM[16].

2.4.3 Financieringswijze

Alleen voor de Oosterweelverbinding wordt uitgegaan van een tolfinanciering. Volgens de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 september 2010 wordt een gedeelte van de kosten gedragen door de stad en het havenbedrijf. De modaliteiten van de financiële engagementen van de stad en de haven zijn nog niet definitief vastgelegd in een protocol.

De basisrapportage vat in punt 2.3.1 de conclusies van het nieuwe verkeersmodel voor het Masterplan 2020 samen. De verkeersprognoses

[15] De bijkomende investeringskosten slaan op onteigeningen, nutsleidingen, aanpassing knoop E313-R1 en sanering van het Lobroekdok.

[16] Stuk 54 (2009-2010) – Nr.6, p. 23.

zoals ze door het Vlaams Verkeerscentrum werden berekend, zijn nog niet gelinkt aan het financieel model Oosterweelverbinding. Er is daardoor nog geen duidelijkheid over de financiële haalbaarheid van het Oosterweelproject.

Alle andere projecten worden in principe volledig met Vlaamse begrotingsmiddelen gefinancierd, hetzij rechtstreeks vanuit de algemene uitgavenbegroting, hetzij via de begrotingen van verzelfstandigde agentschappen, 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.

Voor een beperkt aantal projecten ligt de financiering wel al vast. Voor de ondertunneling van de R11 ter hoogte van de luchthaven van Deurne en voor de Albertkanaalbrug aan de sluis van Olen zijn er investeringskredieten beschikbaar op de begroting 2011. Voor de tramlijnprojecten van Brabo 1 en Brabo 2 is er een afzonderlijk begrotingskrediet voor de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen. Uit de beschikbare informatie kan het Rekenhof niet afleiden of het daarvoor jaarlijks vooropgestelde budget zal volstaan.

2.4.4 Impact op de meerjarenbegroting

De Vlaamse Regering zal op de toekomstige begrotingen investeringskredieten of middelen voor de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen 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 basisrapportage. 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 begrotingsfonds[17] zal daarbij niet worden gebruikt. De overdrachtsregeling zou met subsidies vanuit de algemene uitgavenbegroting worden gefinancierd,

[17] Begrotingsfonds BAM, opgericht bij decreet van 23 december 2005, artikel 77; zie uitgavenbegroting MB0 MC00 0100.

waarbij tegelijk een kapitaalsvermindering bij de BAM zal worden doorgevoerd[18].

2.5 Risicobeheersing

De bijgevoegde 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.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op de volgende punten.

- Zoals eerder vermeld, is de uitvoering van de meeste projecten afhankelijk van de beschikbaarheid van budgettaire middelen. Ook over de financiële haalbaarheid en het aantrekken van financiering om het Oosterweelproject te realiseren, bevat de basisrapportage nog geen concrete informatie.
- Er is nog geen duidelijkheid over de kennisopbouw bij de toekomstige concessienemer voor de Oosterweelverbinding.
- De Vlaamse Regering zou de impact van haar beslissing van 24 september 2010 op de lopende onderhandelingsprocedure voor de Oosterweelverbinding op juridisch en financieel vlak onderzoeken. De resultaten van dat onderzoek zijn het Rekenhof nog niet bekend.
- De voorliggende rapportage bevat geen nieuwe informatie over de beoogde ESR-neutraliteit van het Oosterweelproject.

2.6 Projectorganisatie

Voor de opvolging van de uitvoering van het Masterplan 2020 en de voorbereiding van de rapportages over het Masterplan 2020 is een ambtelijke stuurgroep voorgesteld[19].

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

[18] Volgens de toelichting bij de aanpassing van de begroting 2011.

[19] Mededeling van 29 april 2011 aan de Vlaamse Regering betreffende de basisrapportage over het Masterplan 2020, VR 2011 2904 MED.0226bis.

de Noorderlaanbrug, de Van Cauwelaertsluis, de tramlijnprojecten van Brabo 1 en de eerste reeks fietspaden plant de BAM een overdracht van de infrastructuur aan andere overheidsdiensten na de oplevering van de investering. Voor de tramlijnprojecten van Brabo 2 blijft de BAM alleen betrokken in de voorbereidingsfase.

Over de aanpak tijdens de voorbereidingsfase bevat de basisrapportage voor de bijkomende infrastructuurprojecten van het Masterplan 2020 weinig concrete informatie. De voorgenomen samenwerking met andere overheidsdiensten en het overleg met andere stakeholders in de aanloop van vergunningenprocedures worden niet vermeld. De eventuele inschakeling van studiebureaus in de ontwerpfase komt niet ter sprake. De BAM heeft de voorbije jaren voor de technische voorbereiding van de projecten van het Masterplan Antwerpen via een raamcontract een beroep gedaan op een tijdelijke vereniging van studiebureaus. Het tienjarig contract loopt in september 2011 af. De basisrapportage vermeldt dat de BAM een nieuwe aanpak voor de studieopdrachten heeft goedgekeurd. Concreet zou de BAM voor de lopende projecten Brabo 1 en Brabo 2 en de eerste reeks fietspaden nog een beroep doen op het lopende raamcontract met de studiegroep. Het conceptontwerp van de tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding heeft de projectleider ook nog laten uitwerken binnen het lopende raamcontract met de studiegroep.

Voor de Oosterweelverbinding wordt gedacht aan een concessie, zoals aangegeven in de basisrapportage en ook al bij de veertiende voortgangsrapportage van de BAM. De BAM zou als concessiegever optreden. De uiteindelijk geselecteerde concessienemer kan vervolgens een beroep doen op aannemers en financiers om het project te realiseren en later de nieuwe scheldeoeververbinding exploiteren. Juridisch vergt de concessieformule aanpassingen aan het oprichtingsdecreet van de BAM. Daarover biedt de basisrapportage nog geen duidelijkheid, aangezien daarover nog geen formele beslissingen zijn genomen. De conceptvoorbereiding voor het project 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 rapporteert[20].

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

3 Conclusie

De informatie in de basisrapportage over het Masterplan 2020 is onderbouwd en steunt op de gegevens die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft verkregen. De overkoepelende kostprijstabel bevat echter enkele onnauwkeurigheden. Volgens het Rekenhof is de informatie in de basisrapportage over het algemeen voldoende actueel en relevant.

De basisrapportage is gestructureerd rond de lopende infrastructuurprojecten van de BAM, het Oosterweelproject en de overige projecten van het Masterplan 2020 die door het departement of de agentschappen van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse overheid zullen worden gerealiseerd. Voor de lopende projecten van de BAM is de rapportage opgevat als een voortgangsrapportage. Voor het Oosterweelproject vormt de basisrapportage een nieuw ijkpunt, maar ook daarvoor is voor een goed begrip, kennis van de voorgeschiedenis vereist. De aan de basisrapportage toegevoegde projectfiches bevatten gestructureerde informatie over de voorgestelde thema's inzake reikwijdte, planning, kostprijs en financiering, risicobeheersing en projectorganisatie. Enkele projectfiches ontbreken.

Om de basisrapportage over het Masterplan 2020 als volwaardig referentiedocument te kunnen gebruiken en correct te interpreteren is een nauwkeurige lezing van alle bijgevoegde nota's en projectfiches nodig. De overkoepelende kostprijstabel verhoogt de transparantie, maar is indicatief en volstaat op zichzelf niet om de voortgang en kostenbeheersing te kunnen opvolgen of toetsen.

De basisrapportage is onvolledig over:

- de invulling van enkele kleinere projecten,
- de status van de lopende vergunningenprocedures,
- de werkelijke kostprijs van de projecten in uitvoering,
- de kosten van voorbereiding en van verloren investeringen
- en de vermoedelijke impact op de meerjarenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Die onvolledigheid is in hoofdzaak te wijten aan de nog beperkte voorbereiding van een aantal projecten.

De basisrapportage maakt expliciet melding van een aantal onzekerheden, onder meer dat de planning afhankelijk is van de beschikbare middelen. Sommige onzekerheden worden nauwelijks toegelicht, zoals de financiële haalbaarheid van het Oosterweelproject en de juridische afhandeling van de voorgenomen reorganisatie van de BAM en de bijbehorende concessiestructuur.

4 Aanbevelingen

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.