



Vlaams
Parlement

stuk **63** (2010-2011) – Nr. 8
ingediend op 4 mei 2012 (2011-2012)

Verslag

van de Vlaamse Regering

over het Masterplan 2020
Tweede voortgangsrapportage

Verslag

van het Rekenhof

Stukken in het dossier:

- 63** (2010-2011)
- Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering – Basisrapportage
 - Nr. 2: Verslag van het Rekenhof
 - Nr. 3: Verslag
 - Nr. 4: Verslag van de Vlaamse Regering – Eerste voortgangsrapportage
 - Nr. 5: Verslag van het Rekenhof
 - Nr. 6: Verslag
 - Nr. 7: Verslag van de Vlaamse Regering – Tweede voortgangsrapportage

verzendcode: REG



Rekenhof

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

Contactpersoon:
Kris Neven

Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

T +32 2 551 84 33
F +32 2 551 86 87
NevenK@ccrek.be

Uw bericht van
--

Uw kenmerk
--

Ons kenmerk
N 09-3.626.633 B7

Datum
2 mei 2012

Controle tweede voortgangsrapportage Masterplan 2020

Mijnheer de voorzitter,

Het Rekenhof bezorgt u hierbij zijn controleverslag bij de tweede voortgangsrapportage 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.

Een controleverslag 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:

Rudi Moens
Raadsheer

Het Rekenhof

Ignace Desomer
Voorzitter

Bijlage: Controleverslag



Tweede voortgangsrapportage over het Masterplan 2020



Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 2 mei 2012

INHOUD

1	Inleiding	7
1.1	Situering	7
1.2	Voortgangsrapportages	8
1.3	Onderzoek door het Rekenhof	8
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	12
2.3.1	Planning van de werken	12
2.3.2	Stand van uitvoering	13
2.4	Kostprijs en financiering	13
2.4.1	Geraamde investeringskosten	14
2.4.2	Kosten uitgevoerde werken	15
2.4.3	Financiering	17
2.4.4	Impact op de meerjarenbegroting	17
2.5	Risicobeheersing	17
2.6	Projectorganisatie	18
3	Conclusie	20
4	Aanbevelingen	21

1 Inleiding

1.1 Situering

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

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

Na de volksraadpleging van oktober 2009 over een bouwvergunning voor de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse Regering op 30 maart 2010 en op 29 september 2010 het bestaande Masterplan Antwerpen aangepast en uitgebreid tot het Masterplan 2020⁴. De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie⁵. 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 opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de meeste projecten komt bij andere entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid te liggen. Voor de realisatie en 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 een concessie voor de bouw en exploitatie van de Oosterweelverbinding voorbereiden en daarover onderhandelen met de nv Tunnel Liefkenshoek.

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 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.

1.2 Voortgangsrapportages

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

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

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

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

1.3 Onderzoek door het Rekenhof

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

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

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

Dit verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de tweede voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, die op 30 april 2012 aan de commissie is voorgelegd. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot midden april 2012 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

⁶ Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 9.

BAM, alsook van de ambtelijk coördinator bij het departement MOW⁷, de projectleider voor de Oosterweelverbinding en de andere projectleiders de gevraagde mondelinge toelichtingen gekregen.

Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 27 april 2012 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie en met de wijzigingen die in extremis aan de voortgangsrapportage zijn aangebracht.

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

2 Toelichting en beoordeling van de informatiekwaliteit van de rapportage

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

2.1 Algemeen

De rapportage is gestructureerd rond drie projectgroepen:

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

De basisrapportage die op 6 mei 2011 aan de commissie werd voorgelegd, kan een ijkpunt vormen om de voortgang van het Masterplan 2020 te beoordelen. De basisrapportage omvat informatie over de projecten van het Masterplan 2020. De al gerealiseerde projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen zijn niet meer opgenomen in het Masterplan 2020⁸ en dus ook niet in de basisrapportage.

De gestructureerde projectfiches die voor de diverse projecten zijn opgemaakt en toegevoegd aan de basisrapportage, bevatten informatie over de projectomschrijving, de kostprijs, het projectmanagement, de timing en het risicomanagement. De projectfiches met essentiële wijzigingen zijn opnieuw bijgevoegd bij de voortgangsrapportage. Voor de verbinding N1-N171 Boniverlei is ook een projectfiche aan de voortgangsrapportage toegevoegd. De relevante informatie uit de geactualiseerde projectfiches is in de tekst van de voortgangsrapportage verwerkt.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op de volgende beslissingen die sinds de eerste voortgangsrapportage van november 2011 zijn genomen.

- Op 23 december 2011 heeft de Vlaamse Regering haar goedkeuring gehecht aan de samenwerkingsovereenkomst Brabo 2 tussen het Vlaams Gewest, De Lijn, de BAM en stad Antwerpen⁹. Daarmee wordt de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 over de afbakening van Brabo 2 uitgevoerd.

⁸ Die vroegere projecten zijn: Leien - fase 1, tramlijn Mortsel-Boechout - fase 1, tramlijn Hemiksem - fase 1, de natuurinrichting in de Middenvijver en de Burchtse Weel, de tijdelijke stelplaats voor De Lijn en de pompstations aan de Schijn. 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.

⁹ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/52 – punt 0030 en nota VR 2011 1612 DOC.1361/1.

- De Vlaamse Regering heeft op 23 december 2011 haar goedkeuring verleend aan het voorontwerp tot wijziging van het oprichtingsdecreet BAM¹⁰. Met dat voorontwerp van decreet wordt o.a. de rol van de nv Tunnel Liefkenshoek als toekomstig concessienemer decretaal verankerd in het kader van de concessie om de Oosterweelverbinding te realiseren en uit te baten.
- De Vlaamse Regering heeft op 23 december 2011 beslist over de onderlinge afstemming en communicatie van de verschillende plannen voor Poort Oost, de oostzijde van de Antwerpse regio¹¹. Op 23 maart 2012 nam de Vlaamse Regering akte van de invulling van de procesarchitectuur voor de projecten poort Oost, met aanwijzing van de gouverneur van Antwerpen als procesbegeleider¹², alsook van het voorstel tot gunningsprocedure voor de ondertunneling van de R11 ter hoogte van de luchthaven Antwerpen¹³.
- De Vlaamse Regering heeft op 9 maart 2012 de nodige beslissingen genomen over de overdracht van de Noorderlaanbrug en de Van Cauwelaertsluis¹⁴. Ze nam ook een beslissing over de vermindering van de beheersvergoeding aan de BAM¹⁵. Ten slotte verleende de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de benoeming van een regeringscommissaris bij de BAM¹⁶.

De Vlaamse Regering heeft geen formele beslissingen meer genomen over de in 2009 ingediende bouwvergunningsaanvraag voor de vroegere tunnel-brug-combinatie voor de Oosterweelverbinding.

2.2 Doelstellingen en reikwijdte

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

De voortgangsrapportage en de geactualiseerde projectfiches geven toelichting bij de beperkte wijzigingen en concretisering van een aantal projecten in vergelijking met de basisrapportage. De betrokken overheidsdiensten hebben recent geen formele beslissingen genomen die de doelstellingen of reikwijdte van de projecten wijzigen. Heel wat projecten moeten echter nog planningsprocessen doorlopen. Onder meer voor de belangrijke projecten Oosterweelverbinding, E313/E34, de Waaslandverbinding E34-N70 en de A102 moet nog een plan MER worden opgemaakt. Voor het project R11/R11bis is de streefbeeldstudie nog niet afgerond. Daardoor zijn de reikwijdte en de invulling van die projecten nog onzeker.

¹⁰ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/52 – punt 0033 en nota VR 2011 2312 DOC.1413/1TER.

¹¹ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/52 – punt 0079 en nota VR 2011 2312 DOC.1448/1.

¹² Mededeling VR 2012 2303 MED.0143.

¹³ Mededeling VR 2012 2303 MED.0138/1.

¹⁴ Beslissing Vlaamse Regering PV 2012/09 – punt 0079 en nota VR 2012 0903 DOC.0180/1BIS.

¹⁵ Beslissing Vlaamse Regering PV 2012/09 – punt 0079 en nota VR 2012 0903 DOC.0180/1BIS.

¹⁶ Beslissing Vlaamse Regering PV 2012/09 – punt 0015 en nota VR 2012 0903 DOC.0184/1.

De richtlijnen voor de plan MER voor de Oosterweelverbinding zijn beschikbaar sinds 27 april 2012, zodat vaststaat welke redelijke alternatieven verder zullen worden onderzocht. Voor de A102-verbinding in samenhang met de tweede spoorontsluiting is onduidelijk of de optie van de gecombineerde boortunnels nog een realistisch alternatief vormt in het verdere planningsproces.

Het is niet expliciet in de voortgangsrapportage vermeld, maar voor zover het Rekenhof heeft kunnen nagaan, blijven de doelstellingen en de reikwijdte van de overige projecten van het Masterplan 2020 ongewijzigd.

2.3 Planning en voortgang

2.3.1 Planning van de werken

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

De voortgangsrapportage bevat voor een aantal projecten, zoals de E313 en de Oosterweelverbinding, indicatieve informatie over de planning van de noodzakelijke MER- en GRUP-procedures. De richtlijnen van de dienst MER moeten duidelijk maken welke alternatieven in de nieuwe plan-MER voor de Oosterweelverbinding zullen worden onderzocht. De plan-MERs voor de projecten E313/E34 en de tweede spoorontsluiting, waarvoor de publieke inspraak loopt tot eind april 2012, worden afgestemd met o.a. de Oosterweelverbinding. De procesbegeleider voor de projecten uit de Oostrand vraagt voldoende tijd voor het inspraakproces voor het streefbeeld R11.

In de algemene planning voor de Oosterweelverbinding wordt rekening gehouden met de timing van een aantal deelprocessen, die cruciaal zijn voor de geplande beschikbaarheidsdatum. Het gaat o.m. over de plan-MER en het GRUP, de MKBA, het conceptontwerp rechteroever, de financierbaarheid, de locatie van het bouwdok, de onteigeningen en het verplaatsen van leidingen. De opgelopen vertraging bij de beslissing over de richtlijnen voor de plan-MER heeft invloed op de startdatum van de werken en op de datum van openstelling van de Oosterweelverbinding, die andermaal vooruitgeschoven worden met vier maanden, respectievelijk tot september 2015 en februari 2021.

De Vlaamse Regering of de BAM hebben voor het Oosterweelproject nog geen definitieve beslissing genomen over de lopende bouwvergunningaanvraag of aanbestedingsprocedure. Overeenkomstig de afspraken met de voorkeurbieder werd eind 2011 een aanmelding bezorgd aan de Europese Commissie met het oog op een advies over de rechtmatigheid van een gedeeltelijke gunning van de werken op de linkeroever en de Scheldetunnel. Dat dossier is momenteel in handen van het directoraat-generaal Mededinging van de Europese Commissie.

Voor de gewijzigde invulling op de rechteroever wil de BAM spoedig de voorbereidende studies opstarten. Daarvoor is een nieuw extern studiebureau aangetrokken, dat in mei 2012 zijn activiteiten zal starten. Over de aanleg van het bouwdok in het Antwerpse havengebied is nog geen beslissing genomen. De optie in Zeebrugge is verder onderzocht en blijkt vooralsnog een valabel alternatief.

De planning voor Brabo 2 is licht vertraagd en voorziet de start van de werken nu voor begin 2014 in plaats van eind 2013.

De maatschappelijke kosten-batenanalyses voor de bijkomende tramlijnprojecten worden nog extern gevalideerd. Op basis daarvan moeten de projectfiches worden geactualiseerd opdat de Vlaamse Regering de prioriteit van de projecten kan bepalen. Daarvoor is nog geen timing vooropgesteld.

De start van de werken aan de Albertkanaalbrug Oelegem 1 is vertraagd met drie maanden. De geplande realisatie van diverse knooppunten van zowel de R4 Oost als van de N49 zijn naar een volgend begrotingsjaar verdaagd.

2.3.2 Stand van uitvoering

Het tramlijnproject Deurne-Wijnegem en de stelplaats Deurne van Brabo I zijn onlangs beschikbaar gesteld en in gebruik genomen. Het tramlijnproject Mortsel-Boechout zou beschikbaar zijn vanaf september 2012 zoals contractueel voorzien.

De Noorderlaanbrug en de Van Cauwelaertsluis zijn voorlopig opgeleverd en de Vlaamse Regering heeft ingestemd met de overdracht, maar de overeenkomsten zijn nog niet goedgekeurd door de raad van bestuur van respectievelijk De Scheepvaart en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. De authentieke aktes moeten nog worden gefinaliseerd.

De verhoging van de Albertkanaalbrug in Grobbendonk is in uitvoering. Voor de brug in Oevel¹⁷ en de brug Oelegem 1 zijn de werken recent gestart. De werken aan de sluisbrug Olen en de brug te Viersel zijn aanbesteed.

Voor de heraanleg en ondertunneling van de R11 ter hoogte van de luchthaven Antwerpen is begin april 2012 een algemene offerteaanvraag voor aanneming van werken uitgeschreven.

2.4 Kostprijs en financiering

2.4.1 Geraamde investeringskosten

Bij de basisrapportage was een overkoepelende kostprijstabel gevoegd, die het samenvattend overzicht bij de nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020 actualiseerde. De vermelde ramingen zijn indicatief en afhankelijk van het voorbereidingstraject dat de diverse projecten nog moeten doorlopen. De samenvattende overzichtstabel is in de voortgangsrapportage opnieuw geactualiseerd. Het totaal van de geraamde investeringskosten

¹⁷ De Albertkanaalbrug van Oevel is een onderdeel van het project Noord-Zuid Kempen van Via-Invest.

voor het volledige Masterplan 2020 met uitzondering van het dynamisch verkeersmanagement bedraagt nu 7.193,7 miljoen euro¹⁸. Daarin zijn de financieringskosten voor de Oosterweelverbinding en sommige bijkomende kosten niet begrepen.

Het Rekenhof herinnert eraan dat volgens de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 september 2010 een gedeelte van de kosten van het Oosterweelproject wordt gedragen door de stad en het havenbedrijf. De bijdrage van de stad en het havenbedrijf ten bedrage van 352,8 miljoen euro hebben de vorm van een maximale of forfaitaire financiële inbreng, waarbij de operationele en financiële risico's van de betrokken projectonderdelen bij de BAM of het Vlaams Gewest blijven¹⁹. De overdracht door de stad aan de BAM van het Lobroekdok maakt deel uit van die regeling. Het gewest draagt de kosten van de sanering²⁰ van het Lobroekdok door de BAM. Voor de saneringskosten is nog geen betrouwbare raming mogelijk.

Voor de interpretatie van de geraamde investeringskost voor de R11, de aanpassingen ter hoogte van de Tijsmanstunnel en de verhoging van de Albertkanaalbrug te Oevel verwijst het Rekenhof naar zijn commentaar bij de eerste voortgangsrapportage. In het kader van het dynamisch verkeersmanagement wordt het wegvakmanagement op het traject rechter Scheldeoever tot en met tolplein Liefkenshoek tunnel versneld aangepakt. Daarvoor is in 2012 in 4,9 miljoen euro voorzien op de reguliere kredieten van het Agentschap Wegen en Verkeer. In de komende jaren loopt het bedrag op tot 29 miljoen euro. Ze behoren wel degelijk tot het Masterplan 2020, maar maken geen deel uit van andere projecten²¹.

De hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding voor het investeringsgedeelte van Brabo 2 kan in positieve of in negatieve zin worden beïnvloed door onder meer bouwcost, risico-allocatie, basisrentevoet en toepasselijke interestmarges, looptijd van de financiering en uitvoeringstermijn. De afwijkingsband wordt geschat op +/- 15%.

De geactualiseerde projectfiche van de N49 bevat voor enkele knooppunten gewijzigde kostenramingen, zonder verdere verklaring.

2.4.2 Kosten uitgevoerde werken

Het Rekenhof herinnert eraan dat de voortgangsrapportage voor de infrastructuurprojecten die al zijn beëindigd, geen overzicht bevat van de gemaakte en nog te verwachten kosten. Bijgevolg is een vergelijking tussen de werkelijke kostprijs en de raming niet mogelijk. Ook de samenvattende overzichtstabel maakt geen duidelijk onderscheid tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten van uitvoering.

Over de financiële consequenties ten gevolge van de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning voor de werken voor tramlijn Deurne-Wijnegem (Brabo 1) wordt niet ge-

¹⁸ Bij de eerste voortgangsrapportage Masterplan 2020 bedroeg het totaal geraamde investeringsbedrag 7.203,15 miljoen euro. Het verschil is hoofdzakelijk te verklaren door het aanbestedingsbedrag voor de spoorbruggen waarbij de geraamde voorbereidingskosten niet meer in rekening zijn gebracht.

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

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

²¹ In de basisrapportage was voor dynamisch verkeersmanagement een raming van 342 miljoen euro opgenomen in de overzichtstabel. Dat bedrag werd er bij de eerste voortgangsrapportage uitgehaald omdat de investeringen deels zijn opgenomen in individuele projecten en deels ook losstaan van het Masterplan 2020.

rapporteerd. De juridische kosten in dat verband worden geraamd op 100.000 euro. De andere kosten zijn nog in onderzoek bij de opdrachtnemer. De financiële consequenties zullen wellicht worden betaald via een aparte mijlpaalvergoeding.

Voor het natuurcompensatieproject Burchtse Weel uit het vroegere Masterplan Antwerpen is er door historische bodemvervuiling een meerkost. De nog betwiste kosten voor de gedeeltelijke sanering van de vervuiling bedragen momenteel 1 à 1,5 miljoen euro. In het gedeelte onder de eigenlijke plas heeft zich door de getijdenwerking Scheldeslib afgezet, waardoor de verontreiniging is ingekapseld. In samenspraak met OVAM voert de BAM momenteel boringen uit en beslist op basis daarvan midden 2012 of die natuurlijke slibafzetting volstaat. Als de slibafzetting niet volstaat, is een andere bodemsaneringstechniek nodig en worden de extra kosten geraamd op 2 tot 3 miljoen euro.

Voor sommige projecten die ondertussen zijn aanbesteed, wordt in de overzichtstabel de investeringskost bij aanbesteding opgenomen. Het geraamde bedrag van de spoorbruggen vermindert aldus van 33,8 miljoen euro naar 21,05 miljoen euro. De bijkomende kosten voor o.m. studies, grondverwerving en verplaatsen van leidingen die in de raming begrepen waren, zijn niet nader toegelicht. Voor de sluisbrug Olen zijn de studiekosten niet opgenomen.

De rapportage maakt geen expliciete melding van alle voorbereidingskosten van de projecten. Het betreft deels kosten van externe studiebureaus en deels eigen werkingskosten van de betrokken overheidsorganisaties. Zo kan de procesbegeleider voor de projecten in de ooststrand terugvallen op een uitgebreide ondersteuning op verschillende niveaus van de Vlaamse administratie. Ook kan hij in het kader van de communicatiestrategie beschikken over een aantal instrumenten om de informatie over de vooruitgang van alle relevante plannen bij te houden en te ontsluiten. Voor de studiekosten voor het nieuwe ontwerp van de Oosterweelverbinding op de rechteroever zijn geen bedragen opgenomen²². De voortgangsrapportage maakt wel melding van de dading ten gunste van de ontwerper van het Operaplein²³.

Voor de Kattendijksluis²⁴ en de Van Cauwelaertsluis zijn er nog geen definitieve eindafrekeningen beschikbaar. In de samenvattende overzichtstabel zijn voorlopige bedragen opgenomen.

2.4.3 Financiering

De financieringswijze van de diverse projecten is vermeld in de samenvattende overzichtstabel.

Financiering Oosterweelverbinding

Alleen voor de Oosterweelverbinding wordt uitgegaan van een tolfinanciering. Binnen de beoogde concessieformule kan de concessienemer beslissen de bouw (mogelijk in onderdelen), de financiering en het onderhoud afzonderlijk aan te besteden.

²² Het forfaitaire gedeelte van de studieopdracht varieert tussen 13,8 en 14 miljoen euro, exclusief btw. De studieopdracht zou na elke deelfase kunnen worden stopgezet.

²³ De tussenkomst van de BAM bedraagt 264.000 euro, voor de stad gaat het om 44.000 euro.

²⁴ De voortgangsrapportage bevat geen gewijzigde projectfiche.

De financiering van het Oosterweelproject zal hoofdzakelijk gebeuren op basis van tol-inkomsten van zowel de Oosterweelverbinding als de Liefkenshoek-tunnel. De financiële haalbaarheid en rentabiliteit van het project worden onderzocht aan de hand van een financieel model. De voorlopige resultaten van het businessmodel werden kort vermeld in de eerste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 in november 2011. Het financieel model moet de financierbaarheid onderbouwen ten behoeve van de externe financiers, de bevoegde Europese instanties en het Vlaams Gewest als garantieverstrekker. Naast de afgesproken bijdragen van stad en haven, zou de concessienemer van bij de aanvang over een voldoende groot kapitaal moeten beschikken. Voor het grootste gedeelte van de investeringskost zal de concessienemer op basis van het financieel model, de verwachte tol-inkomsten en de gewestwaarborg middelen op de financiële markten moeten zoeken. De eerdere toezegging van de Europese Investeringsbank ten bedrage van 700 miljoen euro in het kader van de eerste versie van het Oosterweelproject is niet meer geldig. De EIB zou volgens de voortgangsrapportage wel nog interesse tonen in een participatie in de financiering van de bouw van het aangepaste Oosterweelproject.

De wijziging van het oprichtingsdecreet van de BAM²⁵ dat de Vlaamse Regering voorbereidt, voorziet in een machtiging tot de toekenning van een generieke gewestwaarborg aan alle toekomstige financiële verbintenissen van de concessienemer. Het uitwinningrisico van de gewestwaarborg moet minimaal zijn om te vermijden dat Eurostat de vooropgestelde structuur niet langer als ESR-neutraal zou beoordelen. Op het moment dat het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering ertoe machtigt een dergelijke gewestwaarborg te verlenen, moet het Vlaams Parlement voldoende worden geïnformeerd over de beoogde reikwijdte van de beoogde gewestwaarborg, de uitwinningrisico's en de robuustheid van het financieel model.

Overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse overheid is het aan te bevelen zuinig om te gaan met waarborgverleningen om de verplichtingen beheersbaar te houden en te streven naar een optimale transparantie en controleerbaarheid. Dat decreet bepaalt verder dat de looptijd van een waarborg nooit de economische levensduur van het onderliggend actief of project mag overschrijden. De waarborg is volgens dat decreet maar verleenbaar als bij voorzichtige verwachtingen er geen gehele of gedeeltelijke uitwinning van de waarborg te verwachten valt. Het voorontwerp tot wijziging van het oprichtingsdecreet van de BAM impliceert een verregaande afwijking van de bepalingen van het decreet inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer.

Financiering eerste reeks tramlijnprojecten

In de samenwerkingsovereenkomst Brabo 2 tussen het Vlaams Gewest, De Lijn, de BAM en stad Antwerpen²⁶ wordt conform de principes van de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2011²⁷ de kostenverdeling en de financiering geregeld.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de totale geraamde investeringskosten voor Brabo 2 401 miljoen euro bedragen. Daarvan draagt de stad 24,36 miljoen euro bij in de eenmalige in-

²⁵ Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel. Zie ook beslissing Vlaamse Regering van 23 december 2011.

²⁶ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/52 – punt 0030 en nota VR 2011 1612 DOC.1361/1.

²⁷ Beslissing Vlaamse Regering PV 2011/34 – punt 0026, nota VR 2011 2309 DOC.0967/1BIS en bijlagen VR 2011 2309 DOC.0967/2 tot 13.

vesteringskosten aan het Operaplein. De stad neemt het beheer van de Noorderleien over, met inbegrip van de onderhoudskosten. Tot aan de beschikbaarheid van Brabo 2 wordt het restant van de in 2009 gebudgetteerde beschikbaarheidsvergoedingen gebruikt voor de betaling van de aankoop van de 38 trams, de eenmalige kosten voor het Hardenvoortviaduct, onteigeningen, archeologisch onderzoek en het controlecentrum premetro Opera (totaal 129,43 miljoen euro). De drie PPS-projecten voor de bouwcomponenten van Brabo 2 worden via jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen (tramgedeelte en niet-tramgedeelte gewest) en investeringsvergoedingen (niet-tramgedeelte stad) ten laste van het gewest gefinancierd.

Overdracht Van Cauwelaertsluis en Noorderlaanbrug

Gelet op de beslissing van de Vlaamse Regering van 24 september 2010 om de BAM af te bouwen, is in een overdrachtsregeling voorzien voor de afgewerkte projecten. De geprefinancierde werken aan de Noorderlaanbrug en de Van Cauwelaertsluis worden door de BAM verkocht aan respectievelijk De Scheepvaart voor 31,76 miljoen euro en aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen voor 61,35 miljoen euro. Het kapitaal van de BAM wordt daardoor vrijgemaakt van de geprefinancierde investeringen. De Scheepvaart en het havenbedrijf ontvangen subsidies van het Vlaams Gewest om de aankoop te financieren. De extra subsidie-uitgaven bij het Vlaams Gewest worden geneutraliseerd door extra ontvangsten bij de BAM uit de overdrachten.

Om de subsidiëring door het Vlaams Gewest mogelijk te maken, heeft de BAM een lening van 100 miljoen euro met een looptijd van drie jaar en een jaarlijkse rentevoet van 2,04% verstrekt aan het Vlaams Gewest. In overeenstemming met de getekende leningsovereenkomst van 16 maart 2012 heeft BAM op 30 maart 2012 de nodige fondsen gestort op de rekening van het Vlaams Gewest.

2.4.4 Impact op de meerjarenbegroting

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

Over de budgettaire verwerking van de voormelde lening van 100 miljoen euro en de bijkomende kapitaalbreng voor de Oosterweelconcessie is geen concrete informatie beschikbaar in de voortgangsrapportage.

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

2.5 Risicobeheersing

De bij de basisrapportage gevoegde projectfiches bevatten voor elk project beknopte informatie over het risicomanagement. Een aantal van de risico's waarop het Rekenhof bij de eerste voortgangsrapportage de aandacht heeft gevestigd, blijven onverminderd gelden:

- De uitvoering van de meeste projecten is afhankelijk van de beschikbaarheid van budgettaire middelen.
- De haalbaarheid van een langetermijnfinanciering of de herfinanciering van een kortetermijnfinanciering voor het Oosterweelproject blijft een aandachtspunt.
- Gelet op het gewijzigde concept voor het Oosterweelproject moeten alle procedures worden overgedaan. Dat brengt niet alleen risico's mee voor de timing, maar ook het maatschappelijk draagvlak moet voortdurend worden bewaakt.
- Overeenkomstig afspraken met andere partners draagt het Vlaams Gewest de operationele en financiële risico's voor onder meer het bouwdok voor de Oosterweeltunnel-elementen en de sanering van het Lobroekdok.

Daarnaast wijst het Rekenhof ook nog op de volgende risico's:

- De interne afstemming van de plan-MERs voor de projecten uit de ooststrand en de afstemming op de Oosterweelverbinding kan voor vertraging zorgen, zowel voor de Oosterweelverbinding als voor de projecten uit de ooststrand.
- De bewaking van de ESR-neutraliteit van het Oosterweelproject blijft cruciaal.

2.6 Projectorganisatie

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

Voor de Oosterweelverbinding wordt gedacht aan een concessie voor openbare werken. Het oprichtingsdecreet van de BAM zal daartoe worden aangepast. Zoals eerder vermeld, wordt in het voorontwerp van decreet tot wijziging van het BAM-decreet o.a. de rol van de nv Tunnel Liefkenshoek als toekomstig concessienemer decretaal verankerd in het kader van de concessie de Oosterweelverbinding te realiseren en uit te baten. Dat impliceert dat geen beroep wordt gedaan op de mededinging om de concessie te verlenen. De BAM zou voor die handelwijze naar analogie steunen op de uitzonderingsgrond bepaald in art. 17, §2, 1^o, f²⁸ van de Overheidsopdrachtenwet.

Het Rekenhof wijst erop dat de concessieverlening principieel onderworpen is aan de overheidsopdrachtenregels. Een beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking in de zin van art. 17, §2, 1^o, f kan alleen als alle toepassingsvoorwaarden daarvoor strikt vervuld zijn. Dat moet op passende wijze worden gemotiveerd. Het Rekenhof wijst er verder nog op dat een decretale verankering geen absolute rechtszekerheid biedt voor een gemotiveerde toepassing van de overheidsopdrachtenregels. De BAM is wel van plan de toewijzing van de Oosterweelconcessie voor advies voor te leggen de Europese Commissie.

²⁸ Artikel 17, §2, 1^o, f van de Overheidsopdrachtenwet laat het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking toe indien de uitvoering van de werken, leveringen of diensten *omwille van de technische of artistieke specificiteit of omwille van de bescherming van exclusieve rechten slechts aan één bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener kan toevertrouwd worden.*

Voor de projecten in de oostzijde is een procesarchitectuur uitgetekend met de gouverneur van de provincie Antwerpen als procesbegeleider. Aldus zou de afstemming van de procedures voor de projecten in de oostzijde meer worden gefaciliteerd.

3 Conclusies

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

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

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

Voor de projecten in uitvoering bevat de voortgangsrapportage weinig vergelijkende informatie tussen de werkelijke en de geraamde kosten. Ook de voorbereidingskosten zijn nog onvoldoende geduid.

In het kader van de reorganisatie van de BAM kondigt de voortgangsrapportage een decreetswijziging aan tegen de zomer van 2012. De decretale verankering van de aanduiding van de beoogde concessienemer voor de Oosterweelverbinding biedt volgens het Rekenhof geen absolute rechtszekerheid ten aanzien van de overheidsopdrachtenregels.

Het faciliteren van de beoogde ESR-neutrale externe financiering van de Oosterweelverbinding vereist, ter ondersteuning van de toelinkkomsten van de Oosterweelverbinding en van de Liefkenshoektunnel, ook belangrijke initiatieven van de Vlaamse overheid: het huidige kapitaal van de BAM wordt vrijgemaakt van eerdere prefinancieringen; het kapitaal van de concessienemer moet ook nog worden verhoogd; de gehele concessiestructuur zal nog worden omkaderd met een algemene gewestwaarborg voor de beoogde concessienemer (nv Tunnel Liefkenshoek).

4 Aanbevelingen

Het Rekenhof herinnert aan zijn aanbevelingen die het bij de basisrapportage over het Masterplan 2020 al heeft geformuleerd. Het Rekenhof vestigt verder de aandacht op de volgende punten.

- Belangrijke wijzigingen in de reikwijdte, planning, kostprijs en financiering moeten in de voortgangsrapportages transparant worden weergegeven en voldoende inhoudelijk worden geduid. Onzekerheden die daarbij gelden, moeten zo veel mogelijk expliciet worden vermeld om de informatie objectief en binnen het juiste kader te kunnen interpreteren.
- Zowel voor het aspect tijd als voor de kostprijs moeten de voortgangsrapportages een heldere vergelijking mogelijk maken tussen de realisaties enerzijds en de oorspronkelijke en meest actuele ramingen anderzijds. Belangrijke verschillen moeten worden verklaard.
- Op het moment dat het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering ertoe machtigt een gewestwaarborg te verlenen, moet het Vlaams Parlement voldoende worden geïnformeerd over de beoogde reikwijdte van de gewestwaarborg, de uitwinningsrisico's, de rentabiliteit van de concessie en de robuustheid van het financieel model voor de Oosterweelconcessie. Overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse overheid is het aan te bevelen zuinig om te gaan met waarborgverleningen om de verplichtingen beheersbaar te houden en te streven naar een optimale transparantie en controleerbaarheid. In dat opzicht moet de waarborgverlening concreter worden afgebakend naar voorwerp, looptijd en maximumbedrag.
- Het toewijzen van een concessieopdracht zonder een beroep te doen op de mededinging conform de overheidsopdrachtenregels kan alleen als alle toepassingsvoorwaarden daarvoor strikt vervuld zijn. Dat moet op passende wijze worden gemotiveerd.