Vlaams Parlement

stuk **37-A** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 24 februari 2014 (2013-2014)

Verslag

van het Rekenhof

over besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn

verzendcode: REK

Rekenhof



Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, februari 2014

Rekenhof

Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 18 februari 2014
Vlaams Parlement, Stuk 37-A (2013-2014) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen 9

Samenvatting 11

Hoofdstuk 1 15
Inleiding 15

Hoofdstuk 2 19
Onderbouwing van de projecten 19

2.1 Inpassing in het mobiliteitsbeleid en openbaarvervoerbeleid 20
2.2 Prioritering van de projecten in het beleid 20
2.3 Kwaliteit van de onderbouwende informatie 22
2.3.1 Beschikbare informatie op beslissingsmomenten 22
2.3.2 Probleemanalyse en doelstellingen 23
2.3.3 Onderzoek van alternatieven 24
2.3.4 Maatschappelijke kosten-batenanalyse 27
2.3.5 Kostprijs 29
2.3.6 Opbrengsten 41
2.3.7 Prognoses van het reizigerspotentieel 42
2.4 Keuze voor PPS of een klassieke overheidsopdracht 46
2.4.1 Marktpotentieel 46
2.4.2 PPS-potentieel en meerwaarde tegenover een klassieke overheidsopdracht 46
2.5. PPS: andere aspecten 50
2.5.1 Structuur: participatief 50
2.5.2 Transactiekosten 51
2.5.3 Erkenning als PPS–project en ESR-neutraliteit 51
2.6 Informatie en rapportering aan Vlaams Parlement 52

Hoofdstuk 3 53
Voorbereiding van de vijf projecten door De Lijn 53

3.1 Projectmanagement 54
3.2 Risicomanagement 55
3.3 Belanghebbendenmanagement 57
3.4 Mededinging (overheidsopdrachten) 59
3.5 Naleving vereiste procedures 63
3.6 Kennismanagement, informatie- en documentatiebeheer 66

Hoofdstuk 4 67
Algemene conclusies 67

Hoofdstuk 5 71
Aanbevelingen 71

Hoofdstuk 6 75
Reactie van de minister 75

Bijlage 1 80
Belangrijkste beslissingsmomenten per project 80

Bijlage 2 82
Uitgaven STL1 en Spartacusplan 82

Bijlage 3 84
Kosten vóór exploitatie van STL1 84

Bijlage 4 85
Kosten tijdens exploitatie STL1 85

Bijlage 5 86
Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken 86

Lijst met afkortingen en begrippen

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BAFO	Best And Final Offer: beste en laatste bod van een kandidaat in een onderhandelingsprocedure
Beschikbaarheidsvergoeding	Vergoeding die de dienstverlener ontvangt van de overheid als gebruiker van de infrastructuur voor de terbeschikkingstelling en het onderhoud van de infrastructuur
DBFM	Design, Build, Finance, Maintain. Een vorm van alternatieve overheidsopdracht, waarbij de opdrachtnemer instaat voor het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van de infrastructuur
Entreevergoeding	Bedrag dat de opdrachtnemer moet betalen bij het afsluiten van het DBFM-contract
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
Kenniscentrum PPS	Vlaams Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking
Limburgplan	Plan dat de Vlaamse Regering op 8 juli 2005 goedkeurde en dat een concreet actieplan inhoudt waarmee de Vlaamse Regering een nieuwe socio-economische dynamiek in Limburg wil ondersteunen
Livan	Lijninvest Antwerpen
MER	Milieueffectenrapport
MKBA	Maatschappelijke kostenbatenanalyse
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
NPV	Netto actuele waarde (Net Present Value)
Opstapper	Reiziger die op een voertuig van openbaar vervoer stapt (bus, tram, trein,...); als een persoon bij een verplaatsing bus én tram gebruikt, telt het traject dus 2 opstappers
P&R	Park and Ride

Lijst met afkortingen en begrippen

Pegasusplan	Toekomstplan 2003-2025 van De Lijn voor het openbaar vervoer in het verstedelijkt gebied Antwerpen, Brussel, Gent en Leuven
PPC	Public-Private Comparator: financieel model dat de geraamde netto actuele waarde van de bouwkosten en het onderhoud van een infrastructuur vergelijkt tussen PPS-uitvoering en uitvoering met een klassieke overheidsopdracht
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PSC	Public Sector Comparator: financieel model dat de netto actuele waarde van de offertes van de kandidaat-opdrachtnemer(s) in een PPS-structuur vergelijkt met de geraamde netto actuele waarde van een uitvoering met een klassieke overheidsopdracht
Rekenvergoeding	Vergoeding ter compensatie van transactiekosten aan kandidaten aan wie de opdracht niet is toegewezen
Spartacusplan	Toekomstplan van De Lijn voor het openbaar vervoer in de provincie Limburg
SPV	Speciale Project Vennootschap, belast met de bouw en het onderhoud van de traminfrastructuur en de eventuele stelplaats en opgericht door de private partner, samen met Lijninvest en eventuele andere publieke partners
STL1	Spartacus tramlijn 1, de sneltramlijn van Hasselt naar Maastricht. STL2 en STL3 zijn de respectieve sneltramlijnen naar Maasmechelen en naar Lommel.
TWB	Terechtwijzend bericht. Aanvullende bepalingen en wijzigingen bij een bestek

Samenvatting

Het Rekenhof onderzocht voor vijf tramprojecten of De Lijn de beslissingen tot uitvoering zorgvuldig onderbouwde en het voorbereidingstraject goed uitvoerde. Het koos de projecten die begin 2012 definitief beslist waren: de sneltram tussen Hasselt en Maastricht (STL1), Livan (Antwerpen), de verlenging van tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde, de tramlijn naar het UZ Gent en de tramlus The Loop (Gent, Flanders Expo).

Onderbouwing van de beslissingen

De vijf projecten kaderen in het mobiliteitsbeleid dat de opeenvolgende regeerakkoorden en beleidsnota's bepaalden. Die documenten steunen onder meer op provinciale plannen van De Lijn (Spartacus, Pegasus) en haar Mobiliteitsvisie 2020. Bij gebrek aan objectieve criteria en voldoende onderbouwing is het echter onduidelijk waarom deze projecten prioriteit kregen.

Voor de onderzochte projecten ontbreekt meestal een duidelijke probleemanalyse en doelstelling. Andere oplossingen dan een tram overwoog De Lijn meestal pas na de initiële uitvoeringsbeslissing of zelfs niet. Vaak onderzocht ze ook de mogelijke tramtracés te laat, te beperkt of te weinig objectief. Ook in de milieueffectenrapporten besteedde De Lijn weinig aandacht aan alternatieve oplossingen en tracés.

Voor geen van de vijf tramlijnen heeft De Lijn een maatschappelijke kosten-batenanalyse opgemaakt. Pas na de STL1-beslissing werd voor het volledige Spartacusplan een dergelijke analyse opgemaakt, maar die vertoonde tekortkomingen. Zo ontbraken een valabel nulalternatief, transparantie, narekenbaarheid en een second opinion.

De nota's die De Lijn bij de initiële beslissingsmomenten aan haar raad van bestuur of de Vlaamse Regering voorlegde, bevatten doorgaans weinig informatie over de kostprijs. Uit geen enkele beslissing van de raad van bestuur van De Lijn blijkt dat de projecten STL1 en Zwijnaarde expliciet werden goedgekeurd, ondanks de belangrijke impact van deze projecten op de begroting van De Lijn. Alleen via beslissingen in verband met de uitvoering van het project (o.a. onteigeningen) werd stilzwijgend ingestemd met deze projecten. De Vlaamse Regering keurde STL1 goed zonder kostprijsinformatie. De latere kostprijsramingen die De Lijn verstrekte, hielden soms veel onzekerheden in. De bouwkosten van de infrastructuur stegen tussen de initiële en de meest recente ramingen dan ook met 14% tot 222,54%. Deze stijgingen hadden verschillende oorzaken: andere keuzes over de tramaandrijving, bijkomende aanleg van bruggen,... Voor STL1 was de initiële onderschatting ook het gevolg van een onvolledige initiële raming, waarover De Lijn de Vlaamse Regering pas jaren na het voorleggen van deze initiële raming inlichtte. Alleen voor Livan overschatte De Lijn de bouwkosten, maar dat komt vooral door de schrapping van werken uit het contract. Voor veel kostenposten van de twee grootste projecten, Livan en STL1, zijn overigens geen ramingen beschikbaar.

De informatie bevat soms ook fouten. Zo stelde de nota aan de Vlaamse Regering het reizigerspotentieel van STL1 in 2011 te positief voor. Het verkeersmodel waarop de potentieelinschattingen steunen, vertoont trouwens tekortkomingen die de resultaten onzeker maken.

De Lijn zal de tramprojecten STL1 en Livan met publiek-private samenwerking, meer bepaald een DBFM-structuur, realiseren. Zij trachtte deze keuze te onderbouwen met de meerwaardescan van het Kenniscentrum PPS die de operationele en maatschappelijke uitvoeringswaarde bepaalt. De scan analyseerde echter alleen de DBFM-uitvoering en niet de klassieke aanbestedingsvorm, zodat een echte vergelijking niet mogelijk was en niet kon worden besloten tot een meerwaarde van de ene uitvoeringsvorm ten opzichte van de andere. De financiële meerwaarde van de DBFM-uitvoering probeerde De Lijn aan te tonen in een PPC, die echter voor Livan een belangrijke fout inhield die de DBFM-structuur bevoordeelde. Voor STL1 bevoordeelden dan weer enkele onaanvaardbare en foutieve inputs de DBFM-formule. Correct en aanvaardbaar opgestelde PPC's

zouden voor beide projecten tot de conclusie geleid hebben dat een uitvoering met klassieke overheidsopdrachten een financiële meerwaarde heeft. De Lijn koos zowel voor Livan als voor STL1 voor een participatieve DBFM, waarbij een private partner en Lijninvest samen een projectvennootschap oprichten, die als opdrachtnemer het DBFM-contract met De Lijn sluit. De Lijn motiveerde de noodzaak voor deze complexe structuur onvoldoende.

De som van de gekende (Livan) en geraamde (STL1) beschikbaarheidsvergoedingen die De Lijn voor de investeringen aan de opdrachtnemers zal moeten betalen, is hoger dan in 2007 voorzien. Kostenverhogend waren o.a. de keuzes STL1 volledig te elektrificeren, entreevergoedingen te vragen en de DBFM-contracten te beperken tot 25 jaar. Daarnaast is beslist een aantal kostenposten voor Livan en STL1 via een klassieke financiering te realiseren, wat tot een verlaging van de beschikbaarheidsvergoeding leidde. Daarbovenop moet ook nog rekening worden gehouden met de beslissing de Zwijnaardse tramverlenging niet als PPS-project uit te voeren hoewel dit project ook binnen de in 2007 voorziene kredieten moest worden gerealiseerd.

De Lijn moet de jaarlijkse exploitatiekosten en het onderhoud voor alle projecten dragen. Deze kosten worden voor STL1 op minstens 20,1 miljoen euro geraamd als De Lijn de trams aankoopt en minstens 22,7 miljoen euro als zij de trams huurt. Voor Livan is geen raming mogelijk bij gebrek aan gegevens.

Voor STL1 en Livan vraagt De Lijn de projectvennootschap om een entreevergoeding bij de sluiting van het DBFM-contract. Volgens De Lijn moet die vergoeding haar eerdere kosten compenseren of een voorschot vormen op de verloning van het Lijninvestpersoneel. Volgens het Rekenhof gaat het echter, ongeacht het doel, om een lening aan De Lijn of Lijninvest met een looptijd van 25 jaar, die het Vlaams Gewest moet terugbetalen met de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen.

De Lijn heeft ten slotte de DBFM-overeenkomst voor Livan in december 2012 gesloten zonder dat het Vlaams Parlement deze meerjarige verbintenis machtigde.

Voorbereiding van de tramprojecten

De Lijn heeft de opdrachtnemer voor de uitvoering van STL1 en Livan verplicht een uitgebreid project- en risicomanagement te voeren. Voor sommige projecten bouwt De Lijn haar eigen project- en risicomanagement ook verder uit, zij het nog in onvoldoende mate, gelet op de omvang van de projecten.

Het belanghebbendenmanagement bleef voor de meeste projecten beperkt. De Lijn richt zich vooral op informatie die een draagvlak moet creëren. Een dialoog die inspraakmogelijkheden biedt en inbreng zoekt, beperkte zich doorgaans tot enkele andere publieke partners of uitvoeringsdetails van het project. Voor de Gentse projecten laat De Lijn deze aspecten aan de stad Gent over.

Voor STL1 en de tramverlenging naar Zwijnaarde bracht De Lijn tijdens de uitvoering van de studieopdrachten grote wijzigingen aan ten opzichte van de initiële bestekken. Die leidden tot aanzienlijke kostprijsstijgingen. Voor Livan bracht De Lijn tijdens de gunningsprocedure voor de infrastructuurwerken nog belangrijke wijzigingen aan het bestek aan. Voor de studieopdracht Zwijnaarde kon De Lijn niet aantonen dat zij de offertes op eenzelfde wijze beoordeelde en week het contract in belangrijke mate af van de offerte.

De Lijn doet nog altijd een ruim beroep op externe consultants en de interne kennisoverdracht blijft beperkt. Hoewel De Lijn beweert alle informatie en documentatie per project geordend bij te

houden, verstrekte zij het Rekenhof tijdens de audit maar moeizaam en langzaam de gevraagde informatie.

Reactie van de minister

In haar antwoord ging de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken in op de toepasselijke normen. Verder stelde ze dat de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering grotendeels zijn uitgevoerd. De aanbevelingen aan De Lijn heeft ze onderschreven. Het Rekenhof heeft in zijn repliek een aantal kanttekeningen gemaakt bij het antwoord van de minister.

Inleiding

Hoofdstuk

1

De Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn speelt een belangrijke rol in de uitbouw van een duurzaam mobiliteitsbeleid in Vlaanderen. In dat kader heeft De Lijn een groot aantal tramprojecten in voorbereiding of uitvoering. Het Rekenhof heeft een aantal van die projecten onderzocht. Voor elk ervan wilde het de volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

- Heeft De Lijn de beslissing tot de uitvoering van de tramprojecten zorgvuldig onderbouwd?
- Heeft De Lijn het voorbereidingstraject goed uitgevoerd?

Het Rekenhof heeft alle tramprojecten onderzocht waarover begin 2012 definitief beslist was[1]. De tramprojecten uit het Masterplan Antwerpen/Masterplan 2020 zijn niet in het onderzoek opgenomen omdat het Rekenhof die opvolgt in het kader van de halfjaarlijkse voortgangsrapportage over het Masterplan 2020. Op grond van deze criteria zijn de volgende tramprojecten in het onderzoek opgenomen:

- Spartacus tramlijn 1, Hasselt-Maastricht (hierna STL1).

  De vooropgestelde tramlijn maakt deel uit van het Spartacusplan. Dat plan houdt behalve de aanleg van drie sneltramlijnen ook een netwerk van snelbussen in, alsook de aanpassing van andere buslijnen in functie van de sneltrams en –bussen. De lengte van deze tramlijn bedraagt ongeveer 35 km, waarvan ongeveer 5 km in Nederland. Het traject wordt grotendeels als dubbelspoor ingericht tussen Hasselt Station en Diepenbeek Station. Daarna betreft het enkelspoor tot aan de grens met kruisingsmogelijkheden op een aantal plaatsen. Dit project is nog volop in voorbereiding.

- Livan (Antwerpen)
  Dit project betreft de ingebruikname van een bestaande premetrotunnel en de bovengrondse tramverlenging tussen de Herentalsebaan en de Turnhoutsebaan, met inbegrip van de ontsluiting van de Park & Ride(P&R) aan het rondpunt van Wommelgem en de R11. De lengte van deze lijn bedraagt ongeveer 7 km[2]. Het project maakt deel uit van de verdere vertramming in Antwerpen, maar staat buiten het Masterplan Antwerpen en het Masterplan 2020. De bouwwerken ervoor startten op 4 maart 2013.

- Verlenging tramlijn 21/22 Zwijnaarde
  Tramlijn 21/22 zal met ongeveer 1,8 km dubbelspoor verlengen, zodat de eindhalte verschuift van Zwijnaarde Gestichtsstraat naar Zwijnaarde Ter Linden. De bouwvergunning dateert van 11 december 2012. Een verzoek tot schorsing en nietigverklaring ervan is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingediend. De voorbereidende werken zijn aangevat in september 2013.

- UZ Gent
  Dit project betreft de aanleg van een tramlijn naar de campus van het UZ, met eindhalte op deze campus. De totale lengte bedraagt ongeveer 750 meter dubbelspoor. Het project is nog volop in voorbereiding.

- The Loop (Gent, Flanders Expo)
  De huidige tramlus op de site The Loop (Flanders Expo) wordt uitgebreid om een groter deel van de site, die volop in ontwikkeling is, op aanvaardbare wandelafstand van een tramhalte te brengen. De totale lengte is nog niet gekend doordat het exacte tracé nog niet is vastgelegd. Het project wacht op een beslissing van de stad Gent over het tracé.

---

1 Met een beslissing door de raad van bestuur of de Vlaamse Regering. Tramprojecten die in voorbereiding waren en waarvoor soms al procedures waren opgestart of kosten waren gemaakt, maar die nog niet definitief waren goedgekeurd, werden niet in het onderzoek opgenomen.

2 4 km tunnel en 2,9 km op de Herentalsebaan, de Florent Pauwelslei, de Ruggeveldlaan en de antenne langs de E313.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de belangrijkste beslissingsmomenten per project.

De uitgangspunten voor de evaluatie waren voor de vijf projecten identiek, weliswaar rekening houdend met de beperkte omvang van de twee kleinste projecten (UZ Gent en The Loop). Het Rekenhof beklemtoont dat het met deze audit geen uitspraak doet over de opportuniteit van de projecten.

Het onderzoek steunt op documentenanalyse, schriftelijke vragenlijsten en interviews. Het Rekenhof sloot het onderzoek af op 31 januari 2013. Volledigheidshalve vermeldt het rapport nog een aantal feiten van na deze datum[3]. Rekening houdend met de reactie van de minister werd het aspect *geraamde beschikbaarheidsvergoeding voor STL1* uit de nota aan de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013[4] meegenomen in het eindrapport[5]. Er werden op basis van deze nota geen andere actualisaties aangebracht in het rapport.

Het Rekenhof heeft de volgende normen gehanteerd: de relevante algemene en specifieke regelgeving, aanbevelingen van de resolutie *Sneller door Beter* (Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten), de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering, normen afgeleid uit vroegere Rekenhofaudits in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) en uit de audit publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid, de Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing, goede praktijken op het vlak van projectmanagement en maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA). Toen de normen bij de aankondiging van de audit werden meegedeeld, heeft De Lijn ze niet betwist noch gesteld dat er bepaalde normen ontbraken. Bij het voorleggen van het voorontwerp van verslag heeft De Lijn echter opgemerkt dat het Rekenhof rekening houdt met normeringen die dateren van na het ogenblik waarop de getoetste beslissingen in de desbetreffende projecten werden genomen. Als voorbeeld verwijst De Lijn naar de normen inzake risico- en belanghebbendenmanagement en de MKBA. Het Rekenhof wijst er op dat de principes van risico- en belanghebbendenmanagement een onderdeel vormen van deugdelijk overheidsbestuur. De principes zijn opgenomen in de Leidraad Organisatiebeheersing van IAVA uit 2004 en verder uitgewerkt in de Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing uit 2007, tot stand gekomen in samenwerking tussen de verschillende controle-instanties. Bijna alle geëvalueerde beslissingen dateren van daarna. Ook voorafgaand aan de leidraad waren de erin opgenomen principes al ruim verspreid binnen de managementliteratuur. Verder wijst het Rekenhof er op dat binnen het beleidsdomein MOW aandacht voor het onderbouwen van investeringsbeslissingen via het instrument MKBA al jaren een courante praktijk is, waarvoor wordt gesteund op de handleiding van het Nederlands Centraal Planbureau uit 2000[6], waarop ook de later ontwikkelde methodieken binnen het beleidsdomein MOW gebaseerd zijn. Het toetsingskader dat het Rekenhof gebruikt heeft voor de MKBA Spartacus was voldoende gekend door De Lijn.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek op 13 maart 2012 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van MOW, de directeur-generaal van De Lijn en de voorzitter van de raad van bestuur. De audit verliep moeizaam. Vooral de informatieverstrekking over STL1 verliep traag. Het Rekenhof zag zich dan ook verplicht met brieven aan De Lijn van 25 september en 30 oktober 2012, de laatste met kopie aan de minister, aan te dringen op de voorlegging van de ontbrekende elementen. De audit overschreed dan ook de voorziene uitvoeringstermijn. Op 18 juni 2013 bezorgde het Rekenhof zijn voorlopige onderzoeksresultaten aan de directeur-generaal in een voorontwerp van verslag. De directeur-generaal reageerde

3 Onder meer het behoud van het btw-compensatiefonds Nederland en het beroep tot schorsing en nietigverklaring van de bouwvergunning voor de tramverlenging naar Zwijnaarde.

4 Nota VR 2013 1110 DOC.1057/1, p. 44.

5 Zie onder 2.3.5 Kostprijs het punt 'Beschikbaarheidsvergoedingen voor STL1, Livan en verlenging Zwijnaarde'.

6 Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor Kosten-batenanalyse, 2000, Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.

hierop op 16 augustus 2013. Het Rekenhof heeft met de reactie rekening gehouden bij de opmaak van het ontwerpverslag voor de minister, dat het heeft voorgelegd op 15 oktober 2013. Na vragen om uitstel reageerde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken met brief van 29 januari 2014. Het antwoord is opgenomen als bijlage bij dit rapport en verwerkt in hoofdstuk 6.

Onderbouwing van de projecten

Hoofdstuk

2

2.1 Inpassing in het mobiliteitsbeleid en openbaarvervoerbeleid

De vijf tramprojecten kaderen in het mobiliteitsbeleid van de Vlaamse Regering, dat grotendeels steunt op de mobiliteitsplannen die De Lijn heeft opgemaakt. De vijf projecten zijn in die plannen opgenomen.

De formele beslissingen tot uitvoering van de onderzochte tramprojecten vielen alle in de periode 2004–2009. Het regeerakkoord 2004–2009 schoof het STOP-principe naar voren: eerst Stappers, dan Trappers, dan Openbaar vervoer en tot slot Privé-vervoer. Het regeerakkoord 2009–2014 stelde werk te zullen maken van tramprojecten in alle Vlaamse provincies *in het kader van de vertramming van het openbaar vervoer,* zij het *met onder meer de focus op plaatsen met een groot vervoerspotentieel.* De onderzochte tramprojecten kaderen dan ook in de uitvoering van de opeenvolgende regeerakkoorden. De bepalingen in het regeerakkoord 2009–2014 steunen grotendeels op de plannen van De Lijn (Spartacus, Pegasus en de Mobiliteitsvisie 2020). De mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn uit april 2009 bevat de vijf onderzochte projecten.

STL1

In het regeerakkoord 2004-2009 kondigde de Vlaamse Regering initiatieven aan ter uitvoering van het Spartacusconcept. De beleidsnota Mobiliteit 2004–2009 stelde het Spartacusplan in de provincie Limburg voorop (ook Regionet Limburg genoemd) dat het relatief zwak uitgebouwde spooraanbod diende aan te vullen met nieuwe regionale spoorverbindingen. De Vlaamse Regering keurde het Limburgplan op 8 juli 2005[7] goed. Dat plan stelde de tramlijn Hasselt–Maastricht als prioritair in Limburg voorop, verwijzend naar de ondersteuning van het universitair onderwijs[8].

Livan en de Gentse projecten

Het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen van 17 oktober 2003 vraagt bijzondere aandacht voor *de missing links in het openbaar vervoer en een versnelde realisatie van de voorstedelijke tramlijnen in Antwerpen en Gent.* In het regeerakkoord 2004–2009 stelde de Vlaamse Regering *in het kader van de ontwikkeling van de voorstedelijke vervoersnetten rond Antwerpen, Gent en Brussel* initiatieven te zullen nemen om *uitvoering te beginnen geven aan het Pegasusplan van De Lijn.* De beleidsnota Mobiliteit 2004–2009 verduidelijkt dat *het Pegasusplan van De Lijn een performant openbaar vervoerssysteem wil uitbouwen, dat bestaat uit wijd vertakte tram- en buslijnen. Het plan voorziet ook specifieke doorstromingsmaatregelen. Een tramlijn op de geplande Groene Singel te Antwerpen, de ingebruikname van de Antwerpse premetro, de uitbouw en uitbreiding van het Gentse tramnetwerk van 35 tot 80 km aslengte.* Het regeerakkoord 2009–2014 verwijst ten slotte naar de versterking van de voorstadsnetten.

2.2 Prioritering van de projecten in het beleid

Het ontbreekt De Lijn en de Vlaamse Regering aan objectieve criteria om de tramprojecten onderling te prioriteren. Voor geen van de vijf projecten tonen zij aan of leggen zij uit waarom het project prioritair is tegenover andere tramprojecten.

Bij de bespreking van de beleidsnota Mobiliteit 2004–2009 beklemtoonde de minister het belang van een prioriteitsbepaling voor investeringen in openbaar vervoer[9], zonder dat zij

7 Beslissing Vlaamse Regering PV 2005/27 punt 35.

8 De samenwerking tussen de universiteiten van Hasselt en Maastricht (Nota VR 2005 0807 DOC.0564, p.2).

9 Stuk 131 (2004-2005) – Nr. 3, p.9.

dat vertaalde in objectieve criteria. De provinciale plannen Pegasus en Spartacus, waarvan de onderzochte projecten deel uitmaken, bevatten evenmin criteria om prioriteiten te bepalen. De beleidsnota MOW 2009–2014 stelt dat bij het onderzoek naar de prioriteit van de tram- en lightrailprojecten uit de Mobiliteitsvisie 2020 het beleid rekening zou houden met vervoerskundige meerwaarde en financiële en ruimtelijke haalbaarheid. Het zou ook veel belang hechten aan *het maatschappelijk draagvlak dat essentieel is voor het welslagen van dergelijke ingrijpende projecten.* De mobiliteitsvisie 2020 van De Lijn (2009) kondigde criteria aan om de prioriteitenstelling van alle projecten te objectiveren per provincie. Ze zouden elk een gewicht toegekend krijgen. Eind 2012 waren deze criteria nog altijd niet bepaald. De vijf onderzochte projecten zijn dan ook niet geselecteerd op grond van objectieve criteria.

STL1

Het Spartacusplan steunt deels op de Stimuli-studie (2002-2003) die aangaf dat het potentieel voor de verbinding Hasselt–Lanaken–Maastricht als bovenlokale verbinding erg matig was[10]. Het Spartacusplan voorziet drie sneltramlijnen: Hasselt–Maastricht (STL1), Hasselt–Maasmechelen (STL2) en Hasselt–Neerpelt–Lommel (STL3). Criteria voor de volgorde van aanleg ontbreken. In 2004 startte De Lijn met de voorbereiding van STL2 met het grootste aantal potentiële reizigers[11]. Het Limburgplan (2005) gaf prioriteit aan de verbinding tussen de Universiteit Hasselt en de Universiteit Maastricht[12]. Het is onduidelijk op grond van welke criteria dat plan deze lijn als prioritair beschouwde. De Lijn heeft nota genomen van deze politieke optie en dit tracé prioritair verder voorbereid.

Livan

Hoewel Livan niet behoort tot het Masterplan Antwerpen of het later bijgestelde Masterplan 2020, is het verbonden met het geheel van openbaarvervoerprojecten in het grootstedelijk gebied Antwerpen. De doortrekking van de antenne langs de E313 tot in Ranst als sneltramlijn, een project uit het Masterplan 2020, sluit aan op het Livantracé. Ook de sneltramlijn naar Oostmalle sluit aan op de traminfrastructuur van Livan en Brabo 1. De Lijn heeft Livan niet afgewogen tegenover de Masterplan-tramprojecten, maar heeft Livan parallel aan de Masterplanprojecten voorbereid, zonder specifieke potentieelstudies of afwegingen. De Lijn verantwoordt dit door er op te wijzen dat Livan de valorisatie van vroegere investeringen in de premetrokoker betreft, wat deel uitmaakte van beslist beleid van voor het Masterplan Antwerpen.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

In januari 2003 werd in opdracht van De Lijn het rapport Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse regio opgeleverd. De studie diende in eerste instantie de hoofdassen van het openbaarvervoernetwerk in het Gentse stadsgewest aan te geven en, in functie daarvan, de tramverlengingen die nodig zijn[13]. Deze studie schoof vijf tramassen, waaronder de verlenging van de tramlijn 21/22, als prioritair naar voren[14] op grond van vervoerswaarde en complexiteit. Zij stelde ook een fasering voor op basis van factoren zoals de waarde van een P&R[15]. De verlenging naar Zwijnaarde scoorde derde op deze lijst. Een aantal uitgangspunten voor de verlenging bleven bij de uitwerking van het project echter buiten beschouwing. Zo werd niet voorzien in de creatie van een P&R of een grootstedelijk transferpunt. De vraag rijst of het project in zijn huidige vorm dezelfde prioriteit zou hebben gekregen.

---

10 De Lijn, Stimulistudie, Rapportage werkpakket 2, Concept personenverkeer, p.55.

11 Nota VR 2011 2309 DOC.0968/1BIS, punt 2.2.3.2.

12 Nota VR 2005 0807 DOC.0564, p.2.

13 Openbaar-vervoerstudie Gentse regio – startnota, p.1.

14 Openbaar-vervoerstudie Regio Gent – Fase 3a : Uitwerking duurzaam openbaar-vervoersscenario, p.41.

15 Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse Regio - samenvattend eindrapport, p.30–31.

UZ Gent

De tramlijn naar het UZ Gent staat niet in de Openbaar Vervoerstudie voor de Gentse Regio. Geen potentieel- of andere studie toont de prioriteit van dit project aan. De enige aangehaalde prioriteitsreden voor dit project is de afstemming met een aantal werken aan de omliggende wegen. Een belangrijke aanpassing aan een van deze wegen is echter al in uitvoering[16]. Omwille van de aanleg van de traminfrastructuur zal een andere weg tegelijkertijd worden heringericht. Het is dan ook onduidelijk waarom deze lijn prioritair was tegenover andere tramprojecten in Gent. De Lijn geeft in zijn repliek op het voorontwerp van verslag het nut en de noodzaak aan van het project maar toont nog steeds niet aan wat de prioriteit is ten opzichte van andere tramprojecten die in tegenstelling tot de lijn naar het UZ wel waren opgenomen in de Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse regio uit 2003.

The Loop

Deze verlengde tramlus is evenmin opgenomen in de Openbaar Vervoerstudie voor de Gentse Regio. De verschillende mobiliteitseffectenrapporten[17] toonden weliswaar de noodzaak aan van een beter openbaar vervoer naar deze site, maar niet waarom deze uitbreiding prioritair is tegenover andere tramprojecten in Gent. Een potentieel- of andere studie die de prioriteit van dit project aantoont, is niet beschikbaar.

2.3 Kwaliteit van de onderbouwende informatie

Het Rekenhof onderzocht of de beslissingsnemers bij de initiële beslissing over voldoende informatie beschikten (2.3.1), of een duidelijke probleemanalyse en doelstelling aan de basis van het project lagen (2.3.2), of voldoende alternatieven werden onderzocht (2.3.3), of een MKBA het voorstel van beslissing onderbouwde (2.3.4), of de informatie over de totale kostprijs volledig, correct en actueel was en hoeveel deze kostprijs bedroeg (2.3.5), welke de opbrengsten zijn (2.3.6) en of de informatie over het reizigerspotentieel van de vijf projecten volledig, correct en voldoende was (2.3.7).

2.3.1 Beschikbare informatie op beslissingsmomenten

De beslissingen de vijf projecten te starten steunden meestal op summiere informatie.

STL1

De initiële beslissing van de Vlaamse Regering over de aanleg van STL1 is vervat in het Limburgplan (2005). De beschikbare documentatie toont niet aan dat de Vlaamse Regering in 2005 specifieke informatie over dit project ontving. De Vlaamse Regering bevestigde haar beslissing over STL1 op 16 februari 2007[18]. In de nota aan de Vlaamse Regering beperkte de informatie over STL1 zich tot een raming van de bouwkosten van de tramlijn en de stelplaats (bus- en tramgedeelte en stationsomgeving). Deze raming was echter onvolledig en mede daardoor niet correct (zie 2.3.5). De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 lichtte het project uitgebreid toe, maar ook deze informatie was op een aantal punten onvolledig (zo worden een aantal kostenposten niet vermeld, zie 2.3.5) of niet correct (zie o.a. 2.3.5 en 2.3.7). De raad van bestuur van De Lijn keurde het project STL1 nooit expliciet goed. Alleen via beslissingen in verband met de uitvoering van het project werd stilzwijgend ingestemd met het project. Naar aanleiding van die beslissingen werd echter slechts in beperkte mate informatie over het project aan de raad van bestuur voorgelegd.

16 Corneel Heymanslaan.

17 Mober Site Flanders Expo, Gent, mei 2005 en The Loop, Gent, actualisatie Mobiliteitsstudie, 29 januari 2010.

18 Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 punt 43 en nota VR 2007 1602 DOC.0150.

Livan

De raad van bestuur keurde op 16 juli 2003 het Pegasusplan goed. Op 18 juli 2007 stemde hij in met de start van de procedure voor de aanstelling van een studiebureau ter voorbereiding van het project. Op een summiere kostenraming na, ontbrak concrete informatie over het project.

De Vlaamse Regering keurde het project Livan formeel goed met haar beslissing van 16 februari 2007 tot oprichting van Lijninvest[19]. Deze beslissing is, net als bij STL1, genomen op grond van een summiere kostenraming. In haar beslissingen van maart[20] en september 2010[21] over het Masterplan 2020 bevestigde de Vlaamse Regering haar initiële beslissing, zonder dat zij daarbij over meer concrete informatie beschikte.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Op 23 november 2004 verleende het Vlaams Gewest zijn goedkeuring aan dit project[22]. Het is onduidelijk over welke informatie het Gewest voor deze beslissing beschikte. De Lijn kon geen documenten voorleggen die aantonen dat de raad van bestuur het project uitdrukkelijk goedkeurde. De raad van bestuur ontving wel informatie bij de toewijzing van de studieopdracht op 8 december 2004. Deze informatie was echter beperkt en gaf geen inzicht in elementen zoals exploitatiekosten of potentieel.

UZ Gent en The Loop

Op respectievelijk 19 december 2007 en 27 mei 2009 keurde de raad van bestuur de aanleg van de tramlijn naar het UZ Gent en de aanleg van The Loop goed op grond van informatie over kostprijs en planning. Andere belangrijke informatie ontbrak echter (de reden voor de prioriteit van het project, het potentieel van de tramlijn, de exploitatiekosten, enz.).

2.3.2 Probleemanalyse en doelstellingen

Een openbaarvervoerproject start idealiter met de formulering van een mobiliteitsprobleem en doelstellingen. Vervolgens dienen verschillende oplossingen voor het mobiliteitsprobleem te worden geanalyseerd, zonder de uitvoering van het project als enige oplossing naar voren te schuiven. Bij de meeste van de onderzochte projecten ontbraken echter een duidelijke probleemanalyse of doelstellingen.

STL1

De verschillende documenten die aan de Vlaamse Regering en de raad van bestuur werden voorgelegd, bevatten geen duidelijke probleemanalyse of eenduidige doelstellingen. Zo wees het Limburgplan alleen op de ondersteuning van het universitair onderwijs door een verbinding tussen de universiteiten van Maastricht en Hasselt. Naar deze doelstelling wordt op heden nagenoeg niet meer verwezen. Enkele documenten schoven na de uitvoeringsbeslissing elementen van een probleemstelling en doelstelling naar voren. Zo vermeldt de projectfiche de doelstelling: *Verder ontwikkelen, plannen en praktisch voorbereiden van alle deelacties die moeten leiden tot realisatie van het Spartacusplan.* Deze doelstelling slaat alleen op het Spartacusplan dat moest beantwoorden aan onvoldoende geëxpliciteerde basisdoelstellingen, zoals de mobiliteit tussen de Limburgse woonkernen verbeteren. Ook een voorafgaande probleemanalyse voor deze basisdoelstelling ontbrak grotendeels. Het concrete project past wel

19 Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 punt 43 en nota VR 2007 1602 DOC.0150.

20 Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/14 punt 0001 en nota VR 2010 3003 DOC.0253.

21 Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/37 punt 1 en nota VR 2010 2009 DOC.0891.

22 Raad van bestuur 2004-12-08 – 02 – Zwijnaarde.

in het algemene beleidskader voor het openbaar vervoer en biedt zo wellicht een antwoord op probleemstellingen die aan dit beleidskader ten grondslag liggen. Voor de tramlijn STL1 ontbreekt ook een specifieke doelstelling. Dat kan risico's inhouden voor een goede publiek-publieke afstemming en de creatie van een draagvlak.

Livan

De Dimarsostudie van november 1990 over het openbaar vervoer in Antwerpen[23] omschreef de hoofddoelstellingen voor de organisatie van het openbaar vervoer als volgt: *verschaffen van mobiliteit voor ieder, het openbaar vervoer als spitstransportmiddel en het openbaar vervoer zo efficiënt mogelijk organiseren*. Een eerste deelrapport van deze studie analyseerde de bestaande toestand. De studie concludeerde dat een verdere uitbouw van het tramnet aangewezen was, met prioriteit voor een aantal sneltramlijnen die in het centrum gebruik maken van de premetro-infrastructuur. Deze studie lag aan de basis van het Masterplan Antwerpen (2000) en het Pegasusplan van De Lijn (2003). Na de beslissing over Livan voegde de projectnota nog een doelstelling toe: de bediening van een P&R in de onmiddellijke omgeving van de R11/E313[24]. Het project Livan past als onderdeel van het Pegasusplan in het beleidskader voor openbaar vervoer in het grootstedelijk gebied Antwerpen.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Deze verlenging steunt, zoals gesteld, op het rapport Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse regio, dat de doelstellingen van de studie zelf omschrijft en een aantal probleemformuleringen voor het openbaar vervoer weergeeft. In de studie is weliswaar het beleidskader opgenomen waarin het project Zwijnaarde past, maar een concrete probleemanalyse ontbreekt en de doelstelling voor het project Zwijnaarde is onvoldoende omschreven.

UZ Gent

Deze tramlijn staat niet in de studie voor de Gentse regio. De raad van bestuur keurde het project in 2007 goed op grond van een nota[25] die weliswaar een titel *Inleiding–doelstelling* bevat, maar niet duidelijk de doelstelling aangeeft. Ook ontbreekt een probleemanalyse. De problematiek wordt alleen omschreven in een intentieverklaring tussen De Lijn, het UZ Gent en de stad Gent uit 2010, die stelt dat de partners door een geharmoniseerde samenwerking mee een oplossing zullen realiseren voor het beschreven mobiliteitsvraagstuk.

The Loop

Deze tramlijn, die evenmin in de studie voor de Gentse regio staat, steunt op de resultaten van opeenvolgende mobiliteitsstudies[26] voor de voormalige site Flanders Expo, nu *The Loop* genaamd. Zij analyseren de mobiliteitsproblematiek op deze site en geven aanzetten tot oplossingen, waaronder de uitbreiding van de huidige tramlus. In 2009 keurde de raad van bestuur het project goed, hoewel een duidelijke doelstelling en probleemanalyse ontbraken.

2.3.3 Onderzoek van alternatieven

De probleemanalyse en de doelstelling moeten het kader vormen voor de bepaling van oplossingsalternatieven (weg, bus, tram, ...). Naargelang de gekozen oplossing moeten daarna tracévarianten worden geanalyseerd.

---

23 DIMARSO-SEMA/MIVA. AC2505/3. November 1990.

24 Voorbereidende studies in functie van het Pegasusplan. Livan 1. Startnota PAC. 6 mei 2009.

25 Raad van bestuur 2007-12-19 – 21 – Oost-Vlaanderen - Aanleg tramlijn ontsluiting UZ Gent – studieopdracht – project en gunningswijze.

26 Mober Site Flanders Expo, Gent, mei 2005 en The Loop, Gent, actualisatie Mobiliteitsstudie, 29 januari 2010.

Volgens De Lijn botst het onderzoek van wegvervoer als oplossingsalternatief met het STOP-principe en comodaliteit en behoort dergelijk onderzoek niet tot haar taakstelling. Het Rekenhof merkt op dat het onderzoek naar oplossingen voor mobiliteitsproblemen ruim moet worden gevoerd en alle vervoersmodi moet omvatten. De Lijn kan daarvoor samenwerken met andere agentschappen van het beleidsdomein MOW.

Dat een ruimere probleemanalyse en doelstellingen bij de onderzochte projecten ontbraken, leidde soms tot een inadequaat onderzoek naar oplossings- en tracé-alternatieven. De Lijn verantwoordde het gebrek aan onderzoek naar oplossingsalternatieven achteraf soms door te argumenteren dat werd beslist een *tramlijn* aan te leggen. In antwoord op het voorontwerp van verslag stelde De Lijn verder dat de initiële beslissingen om over te gaan tot tramexploitatie gebaseerd zijn op een combinatie van potentieelonderzoek, regels en criteria overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het netmanagement (type verbinding, bedieningsniveau, gewenste commerciële snelheid). Het Rekenhof merkt op dat De Lijn niet aantoont dat er voorafgaand aan de beslissingen potentieelstudies[27] zijn opgemaakt, hoewel dit in het besluit betreffende het netmanagement is aangegeven. Ook de toepassing van regels en criteria werd niet aangetoond. Voor sommige projecten kon De Lijn ook geen enkel ander onderzoek naar alternatieve oplossingen of naar de meest waarschijnlijke ontwikkeling die zou volgen op een eventuele beslissing het project niet uit te voeren, aantonen.

Op de beslissingen tot tramlijnaanleg volgde soms wel een beperkt onderzoek naar alternatieve tracés, maar dat geschiedde niet altijd objectief of diepgaand genoeg en zocht vooral rechtvaardiging voor het voorkeurstracé.

STL1

Voorafgaand aan de projectbeslissing van 2005 onderzocht de Stimuli-studie alleen het treinalternatief. Een beperkte analyse in 2006, na de beslissing, vergeleek de verschillende openbaarvervoersconcepten voor de verbinding Hasselt–Maastricht[28]: de bestaande busverbinding, verschillende tracés voor een sneltram en de trein. De vergelijking beperkte zich tot de trajecttijdsduur tussen verschillende stopplaatsen en het al dan niet rechtstreeks zijn van de verbinding. Zij bekeek voor de tram verschillende trajecten, maar beperkte zich voor de bus tot de bestaande rit. Andere bustrajecten of een snelbus, soms een alternatief voor de tram, bleven buiten beschouwing, evenals andere relevante elementen, zoals milieu-impact, investeringskosten, exploitatiekosten en potentieel. Die konden nochtans een beter inzicht bieden in de totaalkosten en -baten. De analyse hield evenmin rekening met de liberalisering van het internationale reizigersverkeer per spoor die in maart 2004 door de Europese Commissie werd voorgesteld[29]. Een diepgaander en voorafgaande uitwerking van de probleemanalyse en een duidelijker basisdoelstelling hadden kunnen leiden tot een ruimer denkkader voor het zoeken van oplossingen.

Het milieueffectenrapport (MER) van april 2008 besprak summier een aantal tracé-alternatieven voor de sneltram Hasselt–Maastricht. Het onderzoek van alternatieve tracés kwam echter te laat. Op 16 februari 2007 was al beslist op grond van de geraamde kostprijs van het voorkeurstracé. Ook de publieke consultatie in het kader van de MER-procedure viel na de beslissing, met name in april–mei 2007. Het MER stelde dat het niet zinvol was nog doelstellingsalternatieven te bespreken, gelet op de al genomen politieke en administratieve beslissingen over het Spartacusplan[30]. Het MER onderzocht alleen op een summiere, niet afdoende wijze het alternatief van een expresnet voor privatief vervoer. Het onderzocht niet het

27 Een voorafgaande potentieelstudie is enkel voor Zwijnaarde uitgevoerd maar daarbij waren de uitgangspunten (P&R, knooppunt bus – tram) volledig anders dan de huidige uitwerking (geen P&R, geen knooppunt).

28 De Lijn, RegioNet Limburg: Vergelijking OV-concepten Hasselt – Maastricht, 28 juli 2006.

29 Derde Spoorwegpakket.

30 MER Spartacus Lijn 1, april 2008, punt 4.6.

nulalternatief[31], dus het behoud van de bestaande toestand. Volgens het project-MER is dit evident omdat dit zou bestaan in de niet-uitvoering van het Spartacusplan, wat niet voldeed aan de projectdoelstellingen, *nl. de aanleg en exploitatie van een sneltramlijn van het station van Hasselt tot in Lanaken*[32]. De doelstelling bleek dus niet de inrichting en verbetering van het openbaar vervoer tussen Hasselt en Maastricht te zijn, maar de aanleg en exploitatie van een tram tussen Hasselt en Maastricht. Het nulalternatief (de bestaande busverbinding) was in dit kader uiteraard onaanvaardbaar. Bij een ruimere doelstelling, bv. de verbetering van de mobiliteit tussen Hasselt en Maastricht, zouden snelbus of bus wel alternatieven geweest zijn.

Livan

Als onderdeel van het totaalconcept voor het openbaar vervoer in de Antwerpse regio[33] diende het project Livan volgens De Lijn alleen op alternatieve tracés te worden onderzocht, niet op eventuele alternatieve oplossingen. Het definitieve tracé is bepaald langs een *trechterstudie* in de startnota (2009)[34], die uitging van korte- en langetermijndoelstellingen en rekening hield met operationele kwaliteit, ruimtelijk en verkeerskundig draagvlak en financiële haalbaarheid. Het plan-MER[35] onderzocht geen oplossings- of tracéalternatieven. Oplossingsalternatieven waren volgens de dienst MER niet meer nodig aangezien de Vlaamse Regering had beslist een tramlijn aan te leggen. De in de startnota onderzochte tracés werden in de kennisgevingsnota opgenomen. De dienst MER beschouwde ze als voldoende acceptabel, zodat geen andere tracés meer moesten worden onderzocht in het plan-MER.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Uit het rapport Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse regio (2003) blijkt niet dat onderzoek naar oplossingsalternatieven (bv. bussen) voor de tramlijn naar Zwijnaarde werd gevoerd. De Lijn stelt dat de tracékeuze (Heerwegtracé) werd gemaakt op basis van potentieelberekeningen in een verkeersmodel van de stad Gent maar dit werd niet aangetoond. Sinds de opmaak van de Openbaar-vervoerstudie is de globale ruimtelijke context in Zwijnaarde sterk gewijzigd. In 2008, dus na de beslissing over het project en het tracé, onderzocht De Lijn een alternatief tracé over de N60[36]. Zij concludeerde o.m. dat dit traject dubbel zo duur zou zijn, grote implicaties voor de verkeersafwikkeling zou hebben en minder potentieel zou bieden. Volgens het Rekenhof is dit onderzoek niet correct verlopen:

- Voor het Heerwegtracé was het in 2008 al zeker dat de aanleg van nieuwe bruggen nodig was. Voor het N 60-tracé was dat nog niet bepaald. De studie stelde echter onterecht dat het voor beide tracés nog onduidelijk was of nieuwe bruggen noodzakelijk zijn en liet dan ook de kosten voor deze bruggen buiten beschouwing. Zij hield zodoende geen rekening met grote en zekere kosten voor het Heerwegtracé en concludeerde dat het N60-tracé dubbel zo duur is door de grotere tracélengte. Op grond van de toen al gekende gegevens, was dat niet correct.

---

31 De invulling van het begrip nulalternatief komt niet overeen met de invulling ervan bij een MKBA.

32 MER Spartacus Lijn 1, april 2008, punt 4.7.

33 Voor het oostelijk gebied houdt dat de indienststelling van de bestaande premetro en de tramuitbreiding langs de Ruggeveldlaan in, waarna de uitbreidingen tot Ranst langs de E313 en Oostmalle uit het Masterplan 2020 kunnen worden uitgevoerd.

34 Voorbereidende studies in functie van het Pegasusplan. Livan 1. Startnota PAC. 6 mei 2009. Met de trechteringsmethode wordt uit de verschillende mogelijke tracés een voorkeurtracé geselecteerd, dat voldoet aan de vooropgestelde doelstellingen en randvoorwaarden. In concreto is voor Livan de trechtering in drie opeenvolgende stappen uitgevoerd, waarbij na elke stap alleen de beste mogelijkheden als preferentieel zijn behouden. Na de derde stap bleef alleen nog het voorkeurstracé over.

35 Pegasus Livan 1 : bovengrondse tramlijnverlenging N116 Herentalsebaan – N12 Turnhoutse baan. Plan-MER. December 2010.

36 De Lijn, Korte analyse omlegging tram Zwijnaarde via Krijgslaan, N60 en Tramstraat, 25 maart 2008.

- De Lijn stelde dat het alternatieve traject een bijkomende lichtenregeling vereiste, wat de verkeerssituatie zou verergeren. Uit de overlegvergaderingen blijkt dat ook het Heerwegtracé voor hetzelfde kruispunt een dergelijke lichtenregeling zou vergen. Dat is niet opgenomen in het onderzoek.
- Bewoning is volgens De Lijn *de enige correcte reden* om een tram te laten rijden, omdat bewoning ook buiten de spitsuren voor een reizigerspotentieel zorgt. En die bewoning is beperkter langs de N60. Het potentieelonderzoek bleef voor beide trajecten echter beperkt tot de spitsuren en een daluurberekening ontbrak. De Lijn toont dan ook niet aan hoe de bewoning langs het Heerwegtracé voldoende potentieel levert tijdens de daluren, noch of de verschillende activiteiten langs het alternatieve tracé dat potentieel niet kunnen leveren.
- Ten slotte is het ook onduidelijk waarom De Lijn het alternatieve traject niet tot in het centrum van Zwijnaarde doortrok, wat ook een belangrijker potentieel door bewoning mogelijk zou maken[37].

UZ Gent

De Lijn stelde dat onderzoek naar alternatieven plaatsvond (bv. bussen en belbussen), maar onderbouwde deze stelling niet met documenten. De beperkte lengte van het tramtracé en de gewenste eindhalte op de campus van het UZ Gent beperkten de mogelijke tracévarianten. Deze varianten zijn in de ontwerpfase door het aangestelde studiebureau onderzocht.

The Loop

Volgens De Lijn zijn alternatieven voor de uitbreiding van de tramlus onderzocht (bv. een buslus vanaf de huidige tramhalte). Het Rekenhof vond daarvan in de overgelegde documenten geen sporen. Alleen alternatieven voor het exacte tracé van de uitgebreide tramlus zou de stad Gent nog onderzoeken.

2.3.4 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

De voorbereiding van een infrastructuurproject is van cruciaal belang om binnen het afgesproken budget en de afgesproken tijd de projectdoelstellingen te realiseren. Die voorbereiding is bovendien in vele gevallen bijzonder complex: maatschappelijke, bestuurlijke, technische, juridische en financieel-economische aspecten moeten in kaart worden gebracht. Voor de beoordeling van een aantal van deze aspecten is een MKBA een geschikt instrument. Een MKBA geeft een overzicht van de maatschappelijke kosten en baten van een project. Behalve de financiële effecten, zoals investerings-, beheers- en onderhoudskosten, neemt zij ook de effecten op bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving in beschouwing. In Vlaanderen is de opmaak van een MKBA bij belangrijke investeringsprojecten niet algemeen verplicht. De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord 2009 wel het voornemen geuit de prioritering van nieuwe grote infrastructuurprojecten te baseren op een objectieve behoefteanalyse en een MKBA. Ook het Rekenhof heeft de MKBA-methodiek meermaals aanbevolen als beoordelings- en verantwoordingsinstrument voor belangrijke investeringsprojecten[38].

---

37 De Lijn mailde het Rekenhof dat daarvoor de sloop van een beschermd monument vereist was, terwijl de nota van 25 maart 2008 alleen verwees naar de sloop van een aangrenzend gebouw.

38 Bij de opvolgingsbesprekingen audit Deurganckdok heeft het Rekenhof aangedrongen op de toepassing van de methodiek voor alle belangrijke infrastructuurprojecten uit het beleidsdomein MOW (Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 4 van 5 februari 2008). Ook in zijn advies over de vertraging bij grote infrastructuurwerken heeft het Rekenhof het gebruik van een MKBA aanbevolen (Stuk 55 (2009-2010) – Nr. 1 van 8 februari 2010), evenals in zijn audit over het wegwerken van gevaarlijke punten (Stuk 37-J (2010-2011) – Nr. 1 van 15 maart 2011).

STL1

In 2008 voerde een consultant een MKBA voor het hele Spartacusplan uit[39]. Een specifieke MKBA voor STL1 is echter niet opgesteld. Het Rekenhof heeft de MKBA van het Spartacusplan op hoofdlijnen getoetst. Het stelde vast dat die niet heeft gediend tot ondersteuning van de besluitvorming. Toen de MKBA in 2008 plaatsvond, was de principiële beslissing over STL1 al genomen. En bij de bevestiging van de beslissing in september 2011 was de MKBA uit 2008 achterhaald. Bovendien was de kwaliteit van de MKBA ontoereikend: de analyse zette het projectvoorstel niet af tegen een degelijk uitgewerkt nulalternatief[40], maar woog de effecten van het voorstel af tegen de bestaande toestand. Zij rekende effecten van al genomen maatregelen die anticipeerden op het Spartacusplan mee als baten van het Spartacusplan. De MKBA schatte de indirecte effecten in op 10% van de directe baten[41], zonder dat percentage te verantwoorden. De analyse viel grotendeels terug op de gegevens die De Lijn en haar verkeersmodel verstrekten. De MKBA schatte de kosten daarentegen minimaal in. De analyse hield geen rekening met afbraakkosten van bestaande infrastructuur, projectmanagementkosten, eventuele minder-hindermaatregelen tijdens de aanleg, de kosten voor P&R-infrastructuur aan de stations of onvoorziene kosten, die klassiek in alle projecten voorkomen. Ze schatte ook het aantal trams te laag in: met vijftien trams is het onmogelijk de dienstverlening te verzekeren voor het volledige Spartacusplan. De analyse beperkte de exploitatiekosten tot de kosten verbonden aan de inzet van vijftien voertuigen. Ook de kosten van de alternatieve financiering bleven buiten beschouwing. Noch voor de discontovoet, noch voor de tijdshorizon hield de MKBA zich aan de aanbevelingen van de Europese Commissie[42]. Een gevoeligheidsanalyse, die aantoont in welke mate een verandering van de waarden het resultaat van de MKBA beïnvloedt, vond niet plaats. De kosten-batenverhouding, die ondanks deze tekortkomingen licht negatief was, gaf aldus nog een te gunstig beeld. De MKBA voldeed evenmin aan de eisen van transparantie en narekenbaarheid. Om de kwaliteit van een MKBA te bewaken is het in het buitenland niet ongebruikelijk een second opinion te vragen, die uitspraak doet over de correctheid en de volledigheid ervan. De Lijn vroeg voor het Spartacusplan geen second opinion, maar aanvaardde het rapport zonder meer. Zij stuurde deelaspecten of de evaluatie niet bij. In haar antwoord op het voorontwerp van verslag stelde De Lijn dat een second opinion geen noodzaak is en niet is opgenomen in de recent ontwikkelde beleidsdomeinbrede MKBA-standaardmethodiek. In deze nieuwe standaardmethodiek laat de betrokken overheidsorganisatie de MKBA attesteren door de studiebureaus die de methodiek hebben opgemaakt en dus ook de input hebben bepaald. Het Rekenhof is van oordeel dat een second opinion, uitgevoerd door een deskundige die op geen enkele wijze bij de opmaak van de procedure of de toepassing ervan betrokken is, aangewezen is.

Livan

Voor Livan werd geen MKBA opgemaakt. Het concrete project stond evenmin in de MKBA uit 2004 voor de weg- en openbaarvervoerprojecten van het Masterplan Antwerpen[43]. Aangezien Livan al eerder was beslist, valt dit project evenmin onder de Masterplan 2020-beslissing[44] de tramverlengingen te onderwerpen aan een MKBA.

---

39 Ecorys en Idea Consult, De maatschappelijke en sociaaleconomische impact van het Spartacusplan, Scoping en kwantificering, 7 oktober 2008.

40 Bij een MKBA wordt het nulalternatief gedefinieerd als de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling die zal plaatsvinden in geval het te beoordelen project niet wordt uitgevoerd. Dit is dus niet noodzakelijk gelijk aan een status quo van de huidige toestand.

41 Op basis van verschillende studies naar de effecten van infrastructuurprojecten mocht volgens de MKBA worden aangenomen dat de indirecte effecten 5 à 10 procent van de directe baten bedragen, afhankelijk van de omvang van de reistijdwinsten. De MKBA vermeldde de onderliggende studies niet en lichtte niet toe welke reistijdwinsten een hoog percentage verantwoorden.

42 Werkdocument 4. Richtsnoeren betreffende de methode voor de uitvoering van de kosten-batenanalyse, 2006, Europese Commissie; directoraat-generaal regionaal beleid.

43 BAM, Masterplan Antwerpen, MKBA van de weg- en openbaarvervoersprojecten, november 2004.

44 Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/37 punt 1 en nota VR 2010 2009 DOC.0891.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde / UZ Gent en The Loop

Voor geen van deze drie projecten vond een MKBA plaats.

2.3.5 Kostprijs

Zowel de initiële projectgoedkeuringen als de latere projectbevestigingen steunden op onvolledige of onderschatte ramingen. Behalve voor Livan, steeg de geraamde kostprijs voor de infrastructuuraanleg beperkt tot sterk ten opzichte van de initiële projectgegevens. De totale kostprijs van sommige studieopdrachten zal een veelvoud bedragen van het initieel vastgelegde bedrag. De som van de gekende (Livan) en geraamde (STL1) beschikbaarheidsvergoedingen voor investeringen overschrijdt de op 16 februari 2007 toegekende enveloppe. De daarin opgenomen infrastructuurwerken en kosten wijzigden echter in zo'n mate dat een vergelijking niet meer mogelijk is.

STL1

De initiële beslissing in het Limburgplan (2005) werd genomen zonder informatie over de kostprijs. In 2007 heeft de Vlaamse Regering de beslissing bevestigd op grond van onvolledige informatie over de kostprijs, wellicht doordat de beslissing niet de aanleg zelf, maar de oprichting van Lijninvest betrof. Volgens de herbevestiging van de beslissing in 2011 zouden de geraamde bouwkosten stijgen van 55.000.000 tot 122.400.000. Dat was deels het gevolg van de onvolledigheid van de initiële kostenraming uit 2006, die bovendien veel onzekerheden inhield. De Lijn bracht de Vlaamse Regering daarvan in 2007 niet op de hoogte. In 2011 verstrekte De Lijn informatie over andere kosten, maar ook deze informatie was onvolledig en soms onjuist. Een groot aantal kosten is nog altijd niet geraamd. Andere posten werden geraamd, maar kennen een grote mate van onzekerheid. Op heden is de totale kostprijs van STL1 dan ook nog onduidelijk.

De Vlaamse Regering heeft de onderhouds- en exploitatiekosten op 16 februari 2007 ten laste van de reguliere begroting van De Lijn gelegd, zonder daarvoor bijkomende budgettaire middelen ter beschikking te stellen. De vraag rijst of De Lijn deze bijkomende kosten zal kunnen dragen, rekening houdend met de recente evolutie van haar exploitatiebegroting.

Geraamde kostprijs

Hoewel de beslissing tot aanleg van STL1 werd genomen in het kader van de goedkeuring van het Limburgplan uit 2005, geeft De Lijn aan dat de initiële raming van de bouwkosten van de tramlijn 55.000.000 euro bedroeg en pas van 2006 dateert[45]. De Vlaamse Regering keurde het project dus goed zonder te beschikken over informatie over de bouwkosten. De nota van 16 februari 2007 tot oprichting van Lijninvest bevat een raming van 55.000.000 euro. De beslissing van februari 2007 was gericht op de oprichting van Lijninvest en de vergoeding van investeringskosten met beschikbaarheidsvergoedingen die het Vlaams Gewest zou betalen. Zij vermeldde geen andere, verbandhoudende kostenposten, zoals de aankoop of lease van trams, studiekosten, onderhoudskosten, exploitatiekosten of kosten ten laste van het AWV.

De raming van 55.000.000 euro ging uit van een beperkt aantal ramingsposten en veralgemeende eenheidsprijzen daarvoor[46]. De Lijn deelde deze beperkingen naar aanleiding van de beslissing over de alternatieve financiering van STL1 in 2007 niet mee aan de Vlaamse Regering. De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 preciseerde dat wel en verklaarde daarmee deels de stijging van de geraamde bouwkosten tot 122.400.000 euro. De nota ging ook uitgebreid in op de andere redenen voor deze sterke stijging. De verhoogde raming

45 Nota VR 2011 2309 DOC.0968/1BIS, punt 2.9.1.1.

46 Nota VR 2011 2309 DOC.0968/5.

van 122.400.000 euro betrof bovendien alleen de kostprijs van de traminfrastructuur, exclusief stelplaats(en), wegeninfrastructuur, studiekosten, tramaankoop, enz. Voor sommige van deze andere kosten bevatte de nota wel afzonderlijke ramingen.

Een vergelijking van tramlijninvesteringskosten is moeilijk, want elke tramlijn is anders. Bovendien is het ook niet altijd duidelijk wat de kosten omvatten (onteigeningen, alleen de trambaan of de aanleg van gevel tot gevel). Zonder zich uit te spreken over de correctheid van de raming van 122.400.000 euro, stelde het Rekenhof vast dat, specifiek voor het trajectgedeelte in de stad Hasselt[47], de kostprijs ongeveer 6.000.000 euro per km bedraagt (zonder onteigeningen en bepaalde wegenwerken), terwijl de geraamde kostprijs in een stadsomgeving bij veel andere projecten in het buitenland een veelvoud daarvan bedraagt[48]. De kans op een verdere stijging van de investeringskosten, en dus de beschikbaarheidsvergoedingen, bestaat dan ook.

De geraamde bouwkosten zijn belangrijk, aangezien zij het uitgangspunt vormen voor de raming van de beschikbaarheidsvergoedingen. De uiteindelijk aangeboden beschikbaarheidsvergoedingen zijn nog belangrijker, omdat de opdrachtnemer de afweging kan maken tussen lagere of hogere initiële bouwkosten en daaruit voortvloeiende hogere of lagere onderhoudskosten. Dat vertaalt zich in verschillende beschikbaarheidsvergoedingen voor investeringen en onderhoud.

Gedane uitgaven

De Lijn heeft een overzicht opgemaakt van alle uitgaven die zij voor het project STL1 al deed. Het Rekenhof voegde enkele kostenposten samen en voegde enkele ontbrekende kostenposten toe, die ook verband houden met het project. Uit deze gegevens bleek dat het project eind 2012 al 8.642.630,46 euro kostte voor STL1 alleen. Voor de drie geplande tramlijnen gezamenlijk kwamen daar nog eens ongeveer 2.579.705,65 euro uitgaven voor De Lijn bij. Bijlage 2 bevat het detail van deze totalen.

Nog te voorziene kosten voorafgaand aan exploitatiefase

Een volledige raming van de nog te voorziene kosten voorafgaand aan de exploitatiefase is niet beschikbaar. De Lijn heeft geen middelenplanning voor dit project opgemaakt. Met de verschillende documenten stelde het Rekenhof een zo volledig mogelijke lijst op met nog te voorziene kosten[49]. Met inbegrip van de aankoopkosten voor twaalf trams, bedragen deze kosten minimaal 106.000.000 euro. Bij leasing of huur van de trams zouden zij minstens 58.000.000 euro bedragen. Daarbij komen nog de kostenposten waarvoor geen ramingen beschikbaar zijn. Bijlage 3 bevat een samenvattende tabel van deze kosten, waarvan de belangrijkste zijn:

- Grond stelplaats Hasselt

  De kostprijs van de grond voor de bus- en tramstelplaats in Hasselt bedraagt 6.986.159,32 euro; het aandeel van de busstelplaats daarin bedraagt 1.812.500 euro[50]. Voor de aankoop

47 Tussen Hasselt Station en de halte aan de Voorstraat.

48 In een rapport van het Nederlands ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de gemiddelde kostprijs voor aanleg van traminfrastructuur op 11 miljoen euro per kilometer, prijzen 2004, bepaald (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kostenkengetallen openbaar vervoer*, Rotterdam, 2005). In een publicatie van l'Union Internationale des Transports Publics bedraagt de gemiddelde kostprijs 15,8 miljoen euro per kilometer (ERRAC, UITP, *Metro, light rail and tram systems in Europe*, 2009). Volgens een presentatie van de vakgroep verkeer van de universiteit van Wuppertal is de gemiddelde kostprijs 16 miljoen euro per kilometer; in dit bedrag zijn voorbereidingskosten en voertuigen inbegrepen (Fachzentrum Verkehr, *Cost advice for the implementation of tram and bus systems*, 2008). In het kader van de oproep tot kandidaatstelling voor het tramproject in de agglomeratie Dijon wordt het tramproject voorgesteld. Daaruit blijkt dat de geraamde prijs voor de aanleg op 398,9 miljoen euro, inclusief aanschaf voertuigen, komt, of 19,9 miljoen euro per kilometer; exclusief voertuigen is de gemiddelde prijs 16,3 miljoen euro per kilometer (Dijon, *Appel à projets 'Transports urbains' hors Ile-de-France – Suites du Grenelle Environnement. Dossier de candidature*, Dijon, 2009).

49 Incl. kosten voor het AWV, excl. kosten voor andere overheidsniveaus (provincie, gemeenten of NMBS).

50 In 2010 werd een terrein van de stad aangekocht ter waarde van 128.659,32 euro. Dit is opgenomen in de tweede tabel van bijlage 2.

van de grond, die momenteel nog in eigendom is van het AWV, is 5.045.000 euro op het fysisch programma van 2013 voorzien.

- Bus- en trambaan Hasselt-station – stelplaats (deel ten laste van De Lijn)

  Deze werken zijn aanbesteed maar nog niet uitgevoerd. Er werd een bedrag van 1.044.978 euro vastgelegd.

- Kosten voor de afschaffing van overwegen

  De tramlijn loopt in Diepenbeek en Bilzen grotendeels parallel met de bestaande spoorlijn en de aanleg ervan vergt aanpassingen aan de overwegen. Enerzijds zorgt de uitbreiding van het spoorverkeer voor meer overwegsluitingen, met nadelen voor de verkeersafwikkeling en veiligheid, anderzijds voert Infrabel zelf een beleid van overwegafschaffing. Daarom zullen Infrabel, De Lijn, het AWV en de gemeenten Diepenbeek en Bilzen bij de tramlijnaanleg samen ook de heraanleg (brug of tunnel) of afschaffing van de overwegen bekostigen. Een nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 heeft deze kosten als volgt geraamd:

Tabel 1: Kosten afschaffen overwegen

	De Lijn	AWV	Gemeente	Infrabel	Totaal
Diepenbeek	5.038.966,32	0	1.469.809,15	8.523.249,51	15.032.024,98
Bilzen	3.686.708,67	4.914.427,7	2.100.535,22	9.921.651,58	20.623.323,17
Totaal	**8.725.674,99**	**4.914.427,7**	**3.570.344,37**	**18.444.901,09**	**35.655.348,15**

Bron: VR 2011 2309 DOC. 0968/1BIS

Een meer recente raming voor de gemeente Diepenbeek bedraagt 18.741.726 euro, waarvan 7.199.124,05 ten laste van De Lijn. De gemeente Diepenbeek wil ook andere infrastructuurwerken koppelen aan het tramlijndossier. Zij heeft daarom de samenwerkingsovereenkomst met De Lijn en het AWV nog niet goedgekeurd. Eventuele aanpassingen kunnen leiden tot bijkomende kosten voor het AWV of De Lijn.

- Noodzakelijke wegenwerken

  In Hasselt wordt een ongelijkvloerse kruising van STL1 met de N702/R71 aangelegd. De kostprijs bedraagt 9.789.833,35 euro ten laste van het AWV en 2.492.548,47 euro ten laste van De Lijn. In de gemeente Lanaken zullen nog een aantal wegenwerken die verband houden met de aanleg van STL1 worden uitgevoerd. De Lijn heeft daarvoor geen globale kostprijsraming voorgelegd. De kosten zullen deels ten laste van het AWV en de gemeente vallen.

- Andere infrastructuurkosten

  Voor de tramstelplaats Lanaken is geen raming beschikbaar. De kosten voor spoor en bovenleiding zouden volgens De Lijn verwerkt zitten in de hoeveelheden. Voor uitrustingen en constructies zouden de kosten opgenomen zijn in de raming voor de stelplaats Hasselt. In de gedetailleerde raming van de kost van de stelplaats Hasselt is echter geen enkele verwijzing naar een tweede stelplaats opgenomen. Voor de eventuele aanleg van P&R-voorzieningen in Diepenbeek of voor verkeersregelingsinstallaties zijn evenmin ramingen beschikbaar. Deze kosten zijn ten laste van De Lijn of het AWV.

- Verdere onteigeningen

  De Lijn raamde de kosten voor verdere onteigeningen op 11.805.524,54 euro. Het aankoopcomité heeft nog geen raming gemaakt. Voor de kosten van de eventuele ondersteuning van het aankoopcomité zijn evenmin ramingen beschikbaar.

- Studiekosten

  Initieel werd voor het raamcontract, deel STL1, met een studiebureau 2.981.557 euro vastgelegd. Eind 2012 bedroegen de vastleggingen en vastleggingsaanvragen 6.973.665,94 euro en was binnen het contract al 5.974.373,17 euro gefactureerd. Een belangrijk deel van de kostenoverschrijdingen zijn het gevolg van verrekeningen ten gevolge van meerwerken (o.a. elektrificatie, overwegendossier, beveiligingssysteem). De opdracht is overigens nog niet afgerond, zodat nog bijkomende kosten te verwachten zijn. Die zijn niet geraamd. In die kosten zijn ook de studies voor het overwegendossier opgenomen. De Lijn betaalt 35 à 45% van die kosten en kan de rest recupereren bij de andere partners waaronder het AWV. Er is geen raming beschikbaar van de totale kost van de studies van het overwegendossier noch van het respectieve aandeel van De Lijn en het AWV. Voorts bedragen de studiekosten voor de bus-trambaan Hasselt, stedenbouwkundige studies en archeologisch onderzoek respectievelijk 55.031,84 euro en tweemaal 100.000 euro. Voor de studie van de verkeersregelingsinstallaties ten laste van De Lijn of het AWV is er geen kostprijsraming.

- Consultancy

  Voor de verdere kosten voor juridisch en financieel advies en ondersteuning bij het risicomanagement zijn geen ramingen beschikbaar.

- Andere diensten

  De Lijn raamt de kosten voor een safety manager en een veiligheidsaudit op respectievelijk 200.000 en 60.000 euro. Volgens haar kostenoverzicht betaalde De Lijn de opsteller van het Spartacusmodel 9.400 euro. Gelet op de omvang van de werkzaamheden voor het Spartacusmodel, zullen de werkelijke kosten wellicht hoger liggen.

- Inbreng van Lijninvest in de op te richten projectvennootschap

  Lijninvest zal in principe 13% van de aandelen in de projectvennootschap aanhouden. Volgens een nota van 21 januari 2009 aan de raad van bestuur zou Lijninvest deze 13% verwerven door een inbreng in natura van 1.930.000 euro relevante studies. Een recentere raming van de vereiste inbreng bedraagt 3.017.000 euro[51]. Het exacte bedrag kan echter pas worden berekend na de bepaling van het eigen vermogen dat de projectvennootschap nodig heeft.

- Rekenvergoeding[52]

  Voorlopig is in geen rekenvergoeding voorzien. Als die wel wordt toegekend, zal de som ervan bij de totale kostprijs komen.

- Aankoopkosten trams

  De eenmalige investering van 48.333.000 euro vervalt als De Lijn de trams middels huur of leasing verwerft.

---

51 Stuk 52 (2012-2013) – Nr. 1 - Verslag van de Vlaamse Regering, Alternatieve financiering van overheidsinvesteringen, 9 november 2012.

52 Vergoeding ter compensatie van transactiekosten betaald aan bepaalde kandidaten aan wie de opdracht niet wordt toegewezen.

- Mijlpaalvergoeding

  Een deel van de investeringen zou met een mijlpaalvergoeding van 11.690.000 euro, exclusief btw, worden betaald, een eenmalige betaling voor infrastructuren die zo eigendom van de overheid worden. De projectvennootschap zal dan ook niet instaan voor het onderhoud van deze infrastructuren.

Kosten gedurende de exploitatiefase

Volgens de gekende gegevens zullen de jaarlijkse kosten ten minste 20.100.000 euro bedragen (te indexeren). Bij een huur of lease van de trams zullen zij ten minste 22.700.000 euro bedragen (eveneens te indexeren). In dat geval komt er na 25 jaar nog eenmalig 7.700.000 euro kosten (raming) bij. Een aantal exploitatiekostenposten zijn nog niet geraamd en dus niet in bovenstaande minima vervat. Eventuele bijkomende kosten voor het AWV of andere overheden zijn nog niet gekend en dus evenmin in rekening gebracht. Bijlage 4 vat deze te indexeren kosten samen. De belangrijkste posten zijn:

- Beschikbaarheidsvergoeding aanleg spoorinfrastructuur

  De nota aan de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 bepaalde de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen bij een bouwkostprijs van 55.000.000 euro op 5.691.531 euro per jaar[53]. De nota van 23 september 2011 raamde deze beschikbaarheidsvergoeding en de te betalen entreevergoeding (zie verder) op 12.790.800 euro bij 122.400.000 euro bouwkosten en volgens de procentuele verhouding tussen de beschikbaarheidsvergoeding en de investeringskosten bij het Brabo I–project (10,52%). Op dit percentage werd echter een vermindering toegepast wegens gunstiger financieringsvoorwaarden en een optimalisatie van de risicoallocatie tussen de partijen. In de raming van 122.400.000 euro ontbreken echter de kosten voor een aantal P&R-voorzieningen (700.000 euro)[54], een tunnel onder de N78 te Lanaken met een geraamde kostprijs ten laste van De Lijn van 3.500.000 euro, eventueel een stelplaats te Lanaken (zie hoger) en twee bijkomende haltes te Bilzen[55]. Deze bijkomende kosten zullen de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding in principe nog verder doen stijgen. Ook merkt het Rekenhof op dat de opname van de volledige halte-infrastructuur in de basis voor het bepalen van de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen ten laste van het Gewest ertoe leidt dat deze kosten voor een belangrijk deel tweemaal worden betaald, ten laste van het Gewest en ten laste van Limburg Sterk Merk (LSM), dat voor 5.000.000 euro tegemoet komt in de kosten van de haltes.

- Beschikbaarheidsvergoeding bouw infrastructuur stelplaats Hasselt - deel tram

  De beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 betrof ook de bouw van de stelplaats te Hasselt (bus en tram) en de aanpassing van de stationsomgeving te Hasselt. Deze werken stonden in de lijst van met alternatieve financiering te realiseren stelplaatsen. Volgens deze structuur zou het Vlaams Gewest de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding dragen, die voor Hasselt gebaseerd was op geraamde bouwkosten van 21.164.000 euro. De vertraging in de realisatie van STL1 leidde tot de beslissing de bouw van het tramstelplaatsgedeelte uit deze structuur te lichten en op te nemen in het globale DBFM-contract voor STL1. De bouwkosten voor dat gedeelte werden in 2011 geraamd op 23.130.000 euro

53 Pro rata berekening door het Rekenhof op basis van een globale vergoeding van 15.274.000 euro per jaar voor de drie tramprojecten, namelijk STL1, Livan en de verlenging naar Zwijnaarde.

54 Het is immers onduidelijk of alle kunstwerken in de raming zijn opgenomen. De Lijn gaf aan dat de opsomming van kunstwerken in de selectieleidraad voor de infrastructuur niet-limitatief was (De Lijn, antwoord op lijn 186 van de vragenlijst STL1 van het Rekenhof).

55 De Lijn raamt de kost voor deze 2 haltes op 140.000 euro. Deze raming omvat echter slechts het deel van de kosten die niet door LSM ten laste zouden worden genomen. Ter vergelijking: in de totale kostenraming voor STL1 (122.400.000 euro) worden de totale kosten van de andere haltes geraamd tussen 257.987,41 euro (Hasselt Kanaalkom) en 1.979.721,39 euro (Dusartplein Hasselt).

(inclusief 5.330.000 euro meerkosten voor elektrificatie). De projectvennootschap moest 809.550 euro entreevergoeding betalen. In 2007 werd de beschikbaarheidsvergoeding voor de Hasseltse infrastructuur (tram- en busstelplaats, stationsomgeving) op 1.524.000 euro per jaar geraamd[56]. In 2011 werd de beschikbaarheidsvergoeding voor het tramstelplaatsgedeelte alleen geraamd op 2.018.100 euro per jaar, steunend op de resultaten van de al afgesloten stelplaatscontracten[57].

- Beschikbaarheidsvergoeding onderhoud spoorinfrastructuur en het gedeelte tram van de stelplaats Hasselt

  De Lijn zal de onderhoudskosten van de tramlijn en de tramstelplaats aan de projectvennootschap vergoeden met beschikbaarheidsvergoedingen ten laste van het exploitatiebudget. De nota van 23 september 2011 raamde deze jaarlijkse vergoedingen op respectievelijk 5.069.100 euro voor de tramlijn en 809.500 euro voor de stelplaats. Dit komt overeen met 4,14% van de investeringskosten. Het percentage steunt op Brabo I. Volgens de nota zijn deze vergoedingen gedurende 35 jaar verschuldigd. De Lijn bevestigde dat het hier een materiële vergissing betreft: het onderhoudscontract eindigt na 25 jaar. Het is onduidelijk of een kortere termijn een impact heeft op de vergoeding.

- Wijzigingen aan de beschikbaarheidsvergoeding

  De nota van 23 september 2011 berekende de beschikbaarheidsvergoedingen voor de tramlijn en de tramstelplaats op een terugbetaling over 35 jaar (25 jaar onroerende leasing en 10 jaar huurverlenging of een afkoopsom gelijk aan de kostprijs van 10 jaar huurverlenging). Wellicht zal de duurtijd verkorten tot 25 jaar[58]. Dat zal normaliter leiden tot een substantiële verhoging van de jaarlijkse vergoedingen, aangezien de investeringen op 25 in plaats van op 35 jaar moeten worden terugbetaald. In het financiële model[59] van eind 2012 werd geconcludeerd dat de beschikbaarheidsvergoedingen op 25 jaar veel lager zouden liggen dan die welke werden bepaald in 2011. In totaal zou de vergoeding voor de investeringen in de tramlijn en de tramstelplaats samen 11.079.644 euro per jaar bedragen[60] in plaats van de 14.808.900 euro[61] volgens de nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011. Voor het onderhoud van de spoorinfrastructuur en het tramstelplaatsgedeelte zouden de beschikbaarheidsvergoedingen 3.911.916 euro bedragen in plaats van 5.878.600 (5.069.100 + 809.500) euro. Een gedeeltelijke verklaring voor deze daling ligt erin dat een eenmalige vergoeding (mijlpaalvergoeding) een deel van de investeringen zal betalen bij de oplevering. Deze mijlpaalvergoeding zou volgens dit financiële model 11.690.000 euro bedragen, exclusief btw. Voor dit onderdeel van de infrastructuur heeft de projectvennootschap evenmin een onderhoudsverplichting. De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 voorzag niet in deze uitvoeringswijze en de betaling van een mijlpaalvergoeding. De sterke daling van de geraamde beschikbaarheidsvergoedingen zou ook te maken hebben met optimalisaties en gunstiger financieringsmodaliteiten.

---

56 Pro rata berekening door het Rekenhof.

57 Het is niet duidelijk of deze vergoeding ten laste van de stelplaatskredieten zou vallen of zou worden opgenomen in de globale beschikbaarheidsvergoeding voor STL1. Uit het 4de gedachtestreepje van de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 - *neemt akte van de aanpassing van de beschikbaarheidsvergoeding stelplaatsen gebaseerd op de geactualiseerde geraamde kostprijs stelplaats Hasselt deel sneltram* - kon immers worden afgeleid dat het de bedoeling was de beschikbaarheidsvergoeding te betalen met het budget voor stelplaatsen. De *aanpassing van de beschikbaarheidsvergoeding stelplaatsen* is echter niet opgenomen in de nota, zodat het onduidelijk is wat ermee werd bedoeld. Het gedeelte tram van de stelplaats is ondertussen volledig opgenomen in de gunningsprocedure voor STL1. In recente documenten wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen de beschikbaarheidsvergoedingen voor de tramlijn en het gedeelte tram van de stelplaats.

58 Cf. Livan, zie punt 2.4.2.

59 De Lijn, PPC Spartacus STL1 Financieel model versie 1.6. Dit model neemt de kosten van de P&R (700.000 euro) bijkomend op in de geraamde bouwkosten. Het uitgangspunt voor de berekeningen bedroeg dus 123.100.000 euro in plaats van 122.400.000 euro.

60 9.196.594,83 euro voor de traminfrastructuur en 1.883.049,16 euro voor het gedeelte tram van de stelplaats.

61 12.790.800 euro voor de traminfrastructuur + 2.018.100 voor het gedeelte tram van de stelplaats.

Een interne raming uit 2012 van de procentuele beschikbaarheidsvergoeding voor de STL1-investeringen bedraagt 7,86% van de investeringskosten, exclusief de mijlpaalvergoeding. Zij is vergelijkbaar met de vergoeding uit het DBFM-contract voor Livan (7,62%). Voor het onderhoud van STL 1 bedraagt de raming van de beschikbaarheidsvergoeding 2,77% van de investeringskosten, exclusief entreevergoeding. Voor Livan ligt deze vergoeding contractueel vast op 3,8% van de investeringskosten, exclusief entreevergoeding. Het is onduidelijk op welke parameters deze sterke daling ten opzichte van Brabo I en Livan steunt.

In een nota aan de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013[62] werden de beschikbaarheidsvergoedingen nogmaals aangepast (zie verder onder 'Beschikbaarheidsvergoedingen voor STL1, Livan en verlenging Zwijnaarde'). Deze aanpassingen gebeurden na de onderzoeksperiode van de audit. Het Rekenhof heeft deze aanpassingen niet onderzocht.

Uit de public-private comparator (PPC) van Livan die aan het Vlaams Kenniscentrum PPS werd overgelegd blijkt dat de vervangingsinvesteringen voor een tramlijn pieken in de periode tussen de 18 en 23 jaar na het begin van de exploitatie. Rekening houdend met de bijzonder sterke daling van de geraamde beschikbaarheidsvergoeding voor onderhoud voor STL1 is er volgens het Rekenhof een risico dat belangrijke vervangingsinvesteringen voor dit project zullen worden uitgesteld tot na het einde van het DBFM-contract (25 jaar).

- Huur of lease van trams

  Voor de exploitatie van de tramlijn zijn twaalf trams noodzakelijk. Er is nog niet beslist of De Lijn deze trams zal aankopen of huren. De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 bepaalt de jaarlijkse leasingkostprijs over 25 jaar op 1.411.000 euro per jaar, jaarlijks geïndexeerd met 2%. Dit bedrag is onrealistisch aangezien zo over 25 jaar en rekening houdend met de afkoopsom na 25 jaar slechts 2.074.753 euro meer zou worden betaald dan de geraamde huidige aankoopsom voor de leasinggever. Dit zou neerkomen op een leasing met een zeer lage intrestvoet en zeker niet de 5,16% aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering.

- Aankoopoptie trams na 25 jaar (eenmalig)

  Als De Lijn de trams leaset of huurt, moet zij na 25 jaar een afkoopsom (raming 7.700.000 euro) betalen voor de definitieve tramverwerving. De kosten daarvan staan niet in het overzicht van de exploitatiekosten in de nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011.

- Onderhoud trams

  De nota aan de Vlaamse Regering raamt de onderhoudskosten van de trams op 1.411.000 euro per jaar. De Lijn steunt daarvoor op een niet onderbouwde grafiek uit een onbekende publicatie, die stelt dat de onderhoudskosten over de volledige levensduur gelijk zijn aan de initiële aankoopprijs. De publicatie geeft niet aan wat de normale levensduur van een tram is. Het is dan ook onduidelijk hoe De Lijn tot een raming van 1.411.000 per jaar komt. Uitgaande van de opgegeven vergelijking, de aankoop van twaalf trams en een onderhoud gedurende 25 jaar, zouden de jaarlijkse onderhoudskosten volgens het Rekenhof 1.933.440 euro bedragen[63]. Een beter onderbouwde raming op grond van de onderhoudsspecificaties van de mogelijke leveranciers en de onderhoudsgegevens in de analytische boekhouding van De Lijn, moet volgens het Rekenhof mogelijk zijn.

- Personeelsbudget

  De geraamde jaarlijkse personeelskosten om een halfuurfrequentie te garanderen, bedragen 3.124.989 euro.

62 Nota VR 2013 1110 DOC.1057/1.

63 4.028.000 euro x 12 trams: 25 jaar.

- Elektriciteit

  De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 raamt de jaarlijkse energiekosten op 150.000 euro. Op een vraag van het Rekenhof antwoordde De Lijn dat deze raming te laag is. Zij gaf enkele aangepaste kostenparameters op, maar bezorgde geen nieuwe raming.

- Vergoeding aan Nederland

  De Lijn zal jaarlijks aan de Nederlandse overheden een geïndexeerde vergoeding van 400.000 euro betalen als gedeeltelijke terugbetaling van het onderhoud van de tramlijn op Nederlands grondgebied ten laste van de Nederlandse overheden.

- Erfpacht gronden Infrabel

  Infrabel zal een erfpacht verlenen voor de aanleg van een deel van het tracé op grond waarvan het eigenaar is. De kosten van deze erfpacht zijn nog niet afgesproken, maar Infrabel zal wellicht een marktconforme vergoeding vragen. Deze kosten zijn niet opgenomen in het exploitatiekostenoverzicht bij de nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011.

- Andere kosten

  In het exploitatiekostenoverzicht bij de nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 ontbreken ook ramingen voor het structureel onderhoud van de P&R te Lanaken ten laste van het AWV, de onderhouds- en beheerskosten van de heraangelegde overwegen ten laste van De Lijn, de onderhoudskosten van de verkeerslichteninstallaties ten laste van De Lijn of het AWV, en de exploitatiekosten van de lift te Diepenbeek.

Livan

Investeringskosten en beschikbaarheidsvergoedingen

De initieel geraamde bouwkosten bedroegen 81.000.000 euro. Het is echter onduidelijk wat in die raming begrepen was. In sommige documenten is sprake van de uitrusting en afwerking van vier stations[64], in andere van slechts twee of één[65]. De afwerking van de open helling Leien tot en met Opera-3 zou er niet in zijn begrepen. De raming daarvoor varieert van 10.000.000[66] euro tot 15.000.000 euro[67].

De nota aan de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 bepaalde de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen op 8.382.073 euro[68]. De op 18 december 2012 contractueel vastgelegde beschikbaarheidsvergoeding bedraagt 7.976.457,68 euro, te indexeren, en als volgt onder te verdelen:

- 5.423.991,2 euro voor investeringen, ten laste van het Vlaams Gewest,
- 2.552.466,44 euro voor onderhoud, ten laste van De Lijn.

Deze beschikbaarheidsvergoeding ligt dus lager dan de in 2007 geraamde vergoeding, deels door lagere bouwkosten (ongeveer 67.000.000 euro) na de schrapping van belangrijke kostenposten uit het DBFM-contract. Het financiële model bij de BAFO-indiening op 29 augustus 2012 ging nog uit van een totale beschikbaarheidsvergoeding van 7.132.000 euro. Daartegenover steeg de contractuele vergoeding met 11,84%. Vier dagen voor de contractsluiting raamde

64 Raad van bestuur 2007-07-18 – 19 – Antwerpen – Turnhoutsebaan Wommelgem – voorstudie dbfm-contract en project-MER – proj. gunning.

65 De Lijn, Goedgekeurde selectieleidraad van oktober 2010.

66 De Lijn, Projectnota van september 2010

67 Bedragen opgenomen in de goedgekeurde selectieleidraad van oktober 2010.

68 Pro rata berekening van het Rekenhof.

de nota aan de Vlaamse Regering van 14 december 2012 de beschikbaarheidsvergoeding nog op 7.584.139,16 euro. De contractueel bepaalde onderhoudsvergoeding bleef nagenoeg constant ten opzichte van die vermeld in de nota aan de Vlaamse Regering, maar de contractuele jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen bedraagt 394.948,52 euro meer (7,8%) dan meegedeeld. Deze meerkosten zijn volledig ten laste van het Vlaams Gewest. Het Rekenhof stelt vast dat zich op korte termijn om onduidelijke redenen grote verschillen manifesteerden tussen de ramingen en de contractueel bepaalde beschikbaarheidsvergoedingen. De Lijn stelt dat dit o.a. het gevolg is van een gestegen Interest Rate Swap (IRS). Uit financiële gegevens[69] blijkt dat de IRS in de eerste helft van december 2012 (nota aan de Vlaamse Regering van 14 december 2012) niet hoger was dan eind augustus 2012 (BAFO 29 augustus). In de vier dagen tussen de nota aan de Vlaamse Regering (14 december 2012) en de uiteindelijke contractsluiting (18 december 2012) steeg de IRS wel lichtjes maar kwam niet hoger uit dan de IRS eind augustus 2012. De IRS lijkt dan ook geen rol gespeeld te hebben in de stijging van de beschikbaarheidsvergoedingen. Andere verklaringen voor de stijging zijn volgens De Lijn o.a. een aantal werken die werden toegevoegd en wijzigingen aan de parameters van de herfinanciering zoals vastgelegd in een TWB. Ook deze laatste redenen kunnen echter moeilijk de sterke stijging tussen 14 en 18 december 2012 verklaren. Het Rekenhof wijst er op dat, vermits na de BAFO slechts met één van de drie bieders verder werd onderhandeld, deze wijzigingen een ongelijke behandeling van de bieders kunnen inhouden.

Op 5 december 2012 keurde de raad van bestuur het ontwerp van DBFM-overeenkomst goed en machtigde hij de directeur-generaal en de voorzitter van de raad van bestuur het definitieve document te ondertekenen. De raad van bestuur had daarbij geen informatie over de geraamde kostprijs ten laste van De Lijn. Hij machtigde dus zonder informatie impliciet een geïndexeerde uitgave van 2.552.466,44 euro per jaar over 25 jaar.

Het Vlaams Parlement machtigde bovendien de contractueel vastgelegde beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen ten bedrage van 5.423.991,2 euro per jaar en die ten laste worden genomen door het Vlaams Gewest, niet budgettair. Op 16 februari 2007 richtte de Vlaamse Regering Lijninvest op om investeringen van De Lijn met alternatieve financiering mogelijk te maken. Daarvoor zou zij een beschikbaarheidsvergoeding van maximaal 42.759.000 euro op een afzonderlijke basisallocatie in de begroting inschrijven. Sinds de algemene uitgavenbegroting 2010 bevat de uitgaventabel een basisallocatie voor beschikbaarheidsvergoedingen voor tramstelplaatsen, echter zonder bedrag. De decreetsbepaling die principieel machtigde voor een maximum van 42.759.000 euro kwam er niet.

Andere kosten

De initiële raming van 81.000.000 hield alleen rekening met de infrastructuurkosten voor ruwbouw, afwerking en uitrusting, niet met voorbereidingskosten (honoraria), onteigeningskosten, enz. Voor de voorbereidende studies werd 3.326.864 euro vastgelegd. Tot en met het 3e kwartaal van 2012 werd 2.670.962 euro betaald. De voorbereidende studies omvatten ook de opmaak van het plan-MER en de ontheffing project-MER, evenals de communicatieopdrachten die onderaannemers van het studiebureau uitvoerden.

De Lijn heeft voor Livan een beroep gedaan op een juridisch raadgever, een financiële raadgever en een raadgever inzake risicomanagement. De kosten voor deze specifieke consultancy bedroegen eind 2012 ongeveer 522.171 euro. De Lijn heeft geen raming opgemaakt van nog te verwachten consultancykosten.

De kosten voor de grondverwerving bedragen 68.114 euro.

69 http://www.thefinancials.com/Default.aspx?SubSectionID=homesumm&ChartID=010090.

Voor de kosten tijdens de exploitatiefase zijn geen ramingen beschikbaar, op die voor de beschikbaarheidsvergoedingen voor het onderhoud van de spoorinfrastructuur na. Ook de kosten voor de aanschaf van eventuele extra tramstellen om een uitgebreide exploitatie te kunnen verzekeren, en het onderhoud ervan, zijn niet in de ramingen begrepen.

Het terechtwijzend bericht (TWB) van 5 juni 2012 voorziet in een rekenvergoeding van 100.000 euro voor de bieders aan wie de opdracht niet werd toegewezen en die voldeden aan een aantal voorwaarden. In concreto kwamen daarvoor twee bieders in aanmerking (200.000 euro, zie ook punt 2.5.2).

Entreevergoeding STL1 en Livan

De entreevergoedingen zijn specifieke kosten die bij de investeringskosten van STL1 en Livan kwamen. Zij bedragen forfaitair ongeveer 4,5% van de geraamde bouwkosten[70]. De projectvennootschap moet zodoende entreevergoedingen van 5.508.000 euro voor STL1 en 809.550 euro voor het tramgedeelte van de stelplaats Hasselt betalen. Voor Livan bedraagt deze vergoeding 4.000.000 euro. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering over STL1 moet deze eenmalige som de voorbereiding van het project door De Lijn compenseren. De nota preciseert niet om welke kosten het gaat, maar de belangrijkste kosten tot op heden zijn allerlei studiekosten (hoofdzakelijk betaald met kapitaalsubsidies, maar deels ook met het exploitatiebudget van De Lijn) en de eigen personeelskosten (betaald met het exploitatiebudget van De Lijn). Volgens de nota aan het Kenniscentrum PPS over Livan gaat het om een compensatie voor intern gemaakte kosten, hoofdzakelijk loonkosten. Door de toevoeging van de entreevergoeding aan de investeringskosten, moet deze vergoeding worden terugbetaald met de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen. Deze kosten zijn voor STL1 en Livan ten laste van het Vlaams Gewest, dat ze al betaalde langs de dotaties en nu, verhoogd met de intresten of de verwachte winstmarge van de projectvennootschap, geraamd op 12%, nogmaals langs de beschikbaarheidsvergoeding zal betalen. De Lijn of Lijninvest zelf houden aan deze constructie 6.317.550 euro (5.508.000 + 809.550) over voor het STL1-project en 4.000.000 euro voor Livan.

In de gesprekken met het Rekenhof gaf De Lijn een andere verklaring. De entreevergoeding zou niet de voorbereidingskosten compenseren, maar de personeelskosten van Lijninvest tijdens de duur van het project. Het zou dus gaan om een dure lening voor toekomstige personeelskosten. Tegelijkertijd houdt dat een kapitalisatie van deze kosten in, aangezien ze worden opgenomen in de investeringskosten. In haar antwoord op het voorontwerp van verslag stelde De Lijn zowel dat de entreevergoeding de voorbereidingskosten, specifiek de studiekosten, van De Lijn dekt als de toekomstige personeelskosten van Lijninvest. Het Rekenhof is van oordeel dat het in de praktijk, ongeacht het doel van deze vergoeding, om een lening op lange termijn aan Lijninvest of De Lijn gaat, gelijk aan de duur van de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen voor infrastructuur. Deze lening heeft een veel hogere kostprijs dan een gewone lening door een overheidsorganisatie.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Een nota aan de raad van bestuur van 8 december 2004 raamde de bouwkosten op 6.950.000 euro. Zij gaf aan dat deze raming het meest gunstige scenario voor De Lijn betrof, zonder de aanleg van nieuwe bruggen, maar ook zonder raming van de extra kosten die de andere scenario's zouden meebrengen. Informatie over andere kosten, met uitzondering van de studiekosten, ontbrak. De nota aan de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 raamde de investeringskosten, als uitgangspunt voor de beschikbaarheidsvergoeding, op 11.600.000 euro, maar gaf geen informatie over de andere kosten. De onderstaande tabel raamt de totale kostprijs, voorafgaand aan de exploitatie, op grond van de informatie die De Lijn het Rekenhof bezorgde.

[70] Uitgezonderd de entreevergoeding voor het tramgedeelte van stelplaats Hasselt (3,5% van de bouwkosten).

Tabel 2 – Kosten voorafgaand aan de exploitatiefase

Voorwerp	Firma	Kosten deel De Lijn	Al betaald
Studie (1) (2)	Grontmaat-schappij	630.189,89 (raming)	694.228,49 (317.987,82 terug te vorderen)
Aanleg tramverlenging (3)	?	8.670.363,53 (prijs obv offerte)	
Grondverwerving	Verschillende eigenaars	3.400.000 (raming)	1.814.751,44
Milieuhygiënisch onder-zoek	BDB	2.003,86 (prijs obv gunning)	10.194,2
Bouw tractiestation (inclusief 2 appartement-en) (3) (4)	?	649.592,74 (waarvan 243.251,14 ten laste van inves-teringsprovisie) (prijs obv gunning)	
Uitrusting tractiestation (1) (3)	?	773.430 (raming)	
Veiligheidscoördinatie bouw tractiestation	?	1.100 (raming)	
Veiligheidscoördinatie	Ecosafe	12.406,85 (deels te recupereren van partners) (prijs obv gunning)	
Bovenleiding (3)		885.943,93 (prijs obv gunning)	
Kabels (3)		145.462,8 (prijs obv gunning)	
Leveringen WEB (1) (3)		1.210.094,78 (raming)	
Signaletica eindhalte (3)		466.940 (raming)	
Boscompensatie		34.770,78 (raming)	
Totaal (ten laste De Lijn)		**16.882.299,16**	2.519.174,13

(1) Voor deze posten bezorgde De Lijn ook andere ramingen.

(2) De stad Gent en de TMVW nemen een deel van de studiekosten ten laste. De totale kosten van de studieopdracht werden bij de gunning geraamd op 270.681,65 euro. De meest recente raming bedraagt 913.870,81 euro, waarvan 630.189,89 euro ten laste van De Lijn.

(3) Deze posten maken normaliter deel uit van de investeringskosten die met een beschikbaarheidsvergoeding moeten worden betaald. Het geraamde totaal van deze posten is 12.558.576,64 euro. Het ligt dus ongeveer 1.000.000 euro hoger dan de raming van 2007.

(4) Het Rekenhof laat de prijs van de twee appartementen, die niet noodzakelijk zijn voor de traminfrastructuur, buiten beschouwing bij berekening van de investeringskosten die normaliter met een beschikbaarheidsvergoeding worden betaald.

Daarbuiten zijn er nog een aantal kosten waarvoor geen raming beschikbaar is, zoals de kosten van de studie voor de kabels en bovenleidingen (opgenomen in globale studie van het tractienet te Gent) of van het ontwerp van het tractiestation.

Het AWV zal 221.000 euro kosten voor infrastructuurwerken dragen, alsook de kosten voor de aanleg van een verkeerslichteninstallatie, waarvoor geen raming beschikbaar is.

De Lijn raamt de jaarlijkse exploitatiekosten te haren laste op ongeveer 1.200.000 euro, exclusief recurrente overheadkosten. In de opstartfase komen daar nog opstartkosten en promotiekosten bij. De uitbreiding van de dienstverlening kan bovendien de aanschaf van bijkomende tramstellen noodzaken. De kostenramingen omvatten de aankoopprijs en het onderhoud van deze tramstellen niet.

De tramlijn bevindt zich grotendeels op gemeentewegen. Aangezien De Lijn geen zakelijk recht bezit, wordt de traminfrastructuur door natrekking eigendom van de stad Gent. Hetzelfde geldt voor de eindhalte, die zich eveneens op stadsgrond zal bevinden.

Beschikbaarheidsvergoedingen voor STL1, Livan en verlenging Zwijnaarde

De Vlaamse Regering bepaalde de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen voor investeringen in tramlijnen op 16 februari 2007 op 15.274.000 euro. De som van de recentste raming voor STL1 (12.607.000 euro, exclusief het tramgedeelte van de stelplaats, in de nota aan de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013[71]) en de contractueel vastgelegde beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen voor Livan (5.423.991 euro) bedraagt jaarlijks 18.030.991 euro, dus meer dan het afgesproken maximum.

Tegenover 2007 deden zich belangrijke wijzigingen voor:

- Kostenverhogende wijzigingen:
  - STL1 en Livan: toevoeging van respectievelijk 5.508.000 euro en 4.000.000 euro entreevergoedingen;
  - STL1 en Livan: betaling van de beschikbaarheidsvergoedingen over 25 jaar in plaats van 30 jaar;
  - STL1: meerkosten door volledige elektrificatie (26.200.000) en verhoogde ramingen voor andere posten.
- Kostenverlagende wijzigingen:
  - STL1: betaling van een deel van de investeringen met een eenmalige mijlpaalvergoeding (11.690.000 euro).
  - Livan: een aantal kosten zijn uit het DBFM-contract gelicht en dus niet opgenomen in de beschikbaarheidsvergoedingen: roltrappen (geraamd op 3.910.000 euro, 1.911.700 euro bij de gunning[72]), seininrichting en spoorbeveiligingssysteem[73], telefooncentrales en GSM-dekking.

De berekeningen voor STL1 steunen op een raming van de bouwkosten en de huidige, vrij gunstige, financieringsvoorwaarden. Er is dus een grote onzekerheidsmarge.

Conform de initiële beslissing uit 2007 moest het bedrag van 15.274.000 euro ook dienen voor de beschikbaarheidsvergoedingen voor de aanleg van de tramlijn naar Zwijnaarde[74], die nu via een klassieke financiering zal worden gerealiseerd.

UZ Gent

De eerste raming die De Lijn aan de raad van bestuur van 19 december 2007 heeft voorgelegd, ging uit van een kostprijs van 8.480.000 euro (uitvoering en studies). De Lijn gaf in 2007 geen informatie over de geraamde exploitatiekosten. In 2011 raamde zij de totale kostprijs te haren laste op 10.910.000 euro[75]. De maatschappij heeft al 7.300 euro betaald aan een studiebureau.

---

71 Nota VR 2013 1110 DOC.1057/1, p. 44.

72 Raad van bestuur – 2011-10-19 definitieve notulen.

73 Geen afzonderlijke raming voor Livan beschikbaar. De seininrichting en het spoorbeveiligingssysteem maken deel uit van het totaalproject *Premetro. Uitbreiding en vernieuwing van de seininrichting. Implementatie van het Spoorbeveiligingssysteem*. Dat totaalproject bestaat uit vijf onderdelen. Een aantal zijn inbegrepen in de dbfm-opdracht Livan. Het onderdeel spoorbeveiliging is niet inbegrepen. De raming voor het volledige premetronet bedraagt 97.900.000 euro (nota raad van bestuur van 28 september 2011). Bij de afsluiting van de auditverrichtingen was deze opdracht nog niet toegewezen.

74 De geraamde bouwkosten van deze tramlijn bedragen 12.558.576,64 euro (zie hoger). Bij de uitvoering van dit project met DBFM kan de beschikbaarheidsvergoeding worden geraamd op 1.000.026,9 euro per jaar. Samen zouden de geraamde beschikbaarheidsvergoedingen voor de drie tramlijnen dus 15.620.612,03 euro bedragen, 346.612,93 euro boven het in 2007 bepaalde maximum.

75 Raad van bestuur 2011-11-09–18, Oost-Vlaanderen, tramlijn UZ Gent Pegasus toewijzing (kostenverdeling).

De jaarlijkse exploitatiekosten worden geraamd op 1.200.000 euro. Overheadkosten zijn niet in dit bedrag vervat. Door de uitbreiding van de dienstverlening zal De Lijn zich eventueel nieuwe tramstellen moeten aanschaffen, waarvan de aankoopprijs en de onderhoudskosten niet in de kostenramingen staan.

The Loop

Er is nog onduidelijkheid over het tracé en de eventuele gelijkgrondse kruising van de tram met de ringweg. Bijgevolg is er nog geen geactualiseerde raming. De vroegere ramingen varieerden van 5.600.000 euro[76] tot 8.300.000 euro[77] . Het ontwerp van fysisch programma 2013–2015 voorzag in 7.790.000 euro voor de studie ter ontheffing van de MER-plicht, de aankoop van gronden, de bouw van het tractiestation en de uitvoering. De kosten voor de studieopdracht zijn niet opgenomen in deze ramingen. Afspraken over de eventuele tegemoetkomingen van andere partners in de kosten ontbreken nog. Tot op heden vonden nog geen betalingen voor dit project plaats. De bijkomende exploitatiekosten zouden 350.000 tot 402.892 euro per jaar bedragen. De kostenramingen omvatten niet de aankoopprijs en het onderhoud van eventuele extra tramstellen.

2.3.6 Opbrengsten

Alleen voor het STL1-project zijn inkomstenramingen beschikbaar.

- Externe tegemoetkomingen

  LSM (Limburg Sterk Merk) zal voor 5.000.000 euro tegemoetkomen in de kosten van de haltes. Volgens De Lijn zijn deze kosten supplementair bij de haltekostprijs die in de raming van 122.400.000 euro is opgenomen. Daarbuiten is een tegemoetkoming van Interreg aangevraagd[78]. Die zou 946.476 euro bedragen.

- Recurrente inkomsten

  De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 raamde de jaarlijkse inkomsten op 10.500.000 euro, uitgaande van 6.800.000 reizigers per jaar. Wellicht zullen maar 2.800.000 à 3.500.000 reizigers de tram zelf gebruiken (zie verder onder 2.3.7). De andere passagiers zijn immers opstappers op bussen en treinen[79]. De berekening van de reizigersinkomsten ging ook uit van een te hoge prijszetting (zie verder onder 2.3.7 – Spartacusmodel). Zij rekende met een gemiddelde trajectlengte per passagier van 23,6 km, terwijl een recente Nederlandse studie rekening hield met 15,6 km[80]. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de werkelijke inkomsten wellicht lager zullen liggen dan het geraamde bedrag.

Lijninvest zal in principe over een periode van 25 jaar op zijn inbreng (via een achtergestelde lening en gestort kapitaal) een return van 12% ontvangen. Deze inkomstenstroom is echter onzeker.

Voor Livan en de drie Gentse projecten zijn geen inkomstenramingen voorhanden.

76 Raad van bestuur 2009-05-27 definitieve notulen.

77 Stuk 1299 (2011 – 2012) – Nr. 1, 19 oktober 2011.

78 In het kader van het programma *ROCK - Regions of Connected Knowledge.*

79 Als de inkomsten van de bijkomende buspassagiers worden meegerekend, moeten ook de bijkomende exploitatiekosten voor deze bussen in rekening gebracht worden, wat niet het geval is.

80 Goudappel & Coffeng, Tram Vlaanderen-Maastricht, probleemanalyse en vervoerwaarde, 30 oktober 2012.

2.3.7 Prognoses van het reizigerspotentieel

Potentieelinschattingen voor de vijf projecten ontbreken of zijn onvoldoende precies. Voor STL1 heeft De Lijn de cijfers verkeerd uitgelegd, waardoor zij een veel te positief beeld van deze tramlijn naar de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement en de andere belanghebbenden communiceerde.

STL1

De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 ging uitgebreid in op het potentieel van de tramlijn STL1[81]. Een eerste raming volgens het Spartacusmodel kwam tot een potentieel van 3.159.000 reizigers per jaar voor STL1. Dit model kon grensoverschrijdende reizigers niet doorrekenen en hield volgens De Lijn dus een onderschatting in[82]. Volgens de nota steunde de berekening op een volledig aangepast openbaar vervoernet volgens het Spartacusplan. De Lijn gaf echter niet aan wat zij daarmee bedoelde. Op vraag van het Rekenhof bezorgde De Lijn wel een opsomming van wat de berekening omvatte[83].

De Lijn vroeg een studiebureau het Spartacusmodel aan te passen opdat het ook grensoverschrijdende reizigers zou meerekenen. Na de aanpassing van het model schatte de maatschappij het potentieel van STL1 op 4.830.000 reizigers per jaar in. Na een aanpassing van de lokale buslijnen, stelde zij deze raming bij tot 6.800.000 reizigers.

Deze twee laatste potentieelinschattingen voor STL1 in de nota aan de Vlaamse Regering zijn om diverse redenen verkeerd.

- Zo stelt de nota dat het om 4.830.000 reizigers gaat die enerzijds binnen Vlaanderen reizen *op* de sneltramlijn en anderzijds de grens overschrijden *op* de sneltramlijn. Dat impliceert dat het alleen om reizigers (opstappers) op de tram gaat. De Lijn lichtte het Rekenhof echter toe dat door de aanleg van STL1 4.830.000 reizigers meer gebruik zullen maken van het openbaar vervoer (bus, tram én trein), ook buiten Limburg en dat zij een bus- of treinreiziger meerekent als hij ook een deel van zijn traject met tramlijn 1 op Vlaams grondgebied uitvoert. In dat geval telt elk stuk van het traject van de reiziger (trein, bus, tram) voor een reizigersrit, en dus een reiziger. Daarbij worden ook ritten buiten Limburg meegerekend. Een treinrit Antwerpen–Hasselt met overstap op de sneltram te Hasselt betekent bijvoorbeeld twee opstappen, en dus twee reizigers. Neemt de reiziger in Lanaken nog een bus, dan worden drie opstappen, en dus drie reizigers, geteld. Het betreft dus veel meer dan alleen maar reizigers op tramlijn STL1.
- Volgens De Lijn ging de berekening uit van een aangelegde STL1 en het lijnennet van De Lijn dat in 2008 bestond (voor de periode 8 tot 9 uur), het stadsnet te Maastricht en de *business as usual 2020* voor MIVB, TEC en NMBS. Dat is een ander uitgangspunt dan dat van de eerste berekening (3.159.000). De cijfers zijn dan ook niet vergelijkbaar.
- De nota verduidelijkt dat het cijfer van 6.800.000 reizigers ook *reizigers binnen Vlaanderen of grensoverschrijdende reizigers op sneltramlijn 1* omvat en dat *reizigers die sneltramlijn 1 zouden gebruiken voor een Nederlandse verplaatsing niet zijn meegeteld.* Het gaat in deze nota m.a.w. ook alleen om reizigers op de tramlijn 1. In werkelijkheid gaat het echter om alle bijkomende opstappers op het openbaar vervoer (bus, tram of trein en ook buiten

81 VR 2011 2309 DOC.0968/1BIS, punt 2.2, p. 34 tot 44.

82 Met het Nederlandse Euregionale model werd het aantal grensoverschrijdende reizigers op 2.190.000 per jaar geschat.

83 *Sneltrams, snelbussen, verbindende streeklijnen en ontsluitende streeklijnen. Verder waren ook de lokale netten rond Hasselt (H-net), Genk (G-net) en Tongeren (T-net) in hun huidige vorm meegenomen bij de doorrekening, alsook een concept met drie lijnen voor het S-net, dat ooit werd uitgewerkt, maar dat niet als beslist beleid kan worden beschouwd. Vraagafhankelijk vervoer was niet opgenomen, functionele ritten van het huidig aanbod op dat moment wel.* Uit het schriftelijk antwoord van De Lijn op vragen van het Rekenhof i.v.m. potentieel.

Limburg) die een deel van het hele traject met STL1 in Vlaanderen afleggen. Als een reiziger bv. de tram neemt in Antwerpen, van daaruit met de trein naar Hasselt spoort en daar overstapt op tramlijn 1, worden drie opstappen (drie reizigers) geteld. Het verschil met de 4.830.000 reizigers is dat de lokale netten rond Diepenbeek, Bilzen, Riemst en Lanaken zoals die in het kader van het Spartacusplan zouden worden aangepast, zijn meegerekend. Deze berekening gaat ook uit van de afschaffing van de rechtstreekse trein Brussel–Maastricht. Zij kan dus niet met de voorgaande berekeningen worden vergeleken door de afwijkende dienstverlening.

- De nota vergelijkt de raming van 6.800.000 reizigers ook met de opstappers op de kusttram (p. 44). Daarbij gaat het over effectieve tramopstappers en niet ook om opstappers die voor of na hun tramrit de bus of trein nemen. Deze foute vergelijking versterkt nog de verkeerde voorstelling van de potentieelinschattingen.

De verkeerde weergave van de betekenis van alle belangrijke potentieelramingen, versterkt door de vergelijking met de cijfers van de kusttram, doen een veel positiever beeld van deze tramlijn ontstaan dan het beeld in potentieelstudies die De Lijn en de Nederlandse projectorganisatie bestelden. Het Vlaams Parlement debatteerde op 6 oktober 2011[84] over de potentieelcijfers van de lijn Hasselt–Maastricht. Uit de vragen en bemerkingen van de parlementsleden bleek dat zij ervan uitgingen dat jaarlijks 6.800.000 reizigers op de tram zouden stappen. De directeur-generaal van De Lijn antwoordde: *Dat levert een cijfer van 6,8 miljoen openbaarvervoergebruikers ten gevolge van de ingebruikname van lijn 1 op.* Deze verwijzing naar openbaar vervoergebruikers, dus gebruikers van alle vormen van openbaar vervoer, was correct. Uit het vervolg van het debat bleek duidelijk dat de parlementsleden echter bleven uitgaan van 6.800.000 reizigers die op de tram zullen stappen. De Lijn of de minister reageerden niet op deze misvatting.

Op 12 november 2012 verklaarde de Nederlandse projectleider in de Commissie Mobiliteit van de gemeente Maastricht dat een nieuwe potentieelstudie het potentieel, beperkt tot opstappers op de tramlijn, tussen de 2.800.000 en 3.500.000 raamde. De Lijn blijft achter de eigen modelresultaten staan (6.800.000 reizigers) zonder daarom de Nederlandse resultaten (2.800.000 à 3.500.000) als onjuist af te doen. Het Rekenhof kan dit standpunt enkel bijtreden indien De Lijn ten opzichte van alle belanghebbenden duidelijk en correct communiceert over de betekenis van de 6.800.000 reizigers.

De Lijn bezorgde het Rekenhof diverse documenten over de potentieelcijfers, die vaak een verschillende invulling gaven aan de dienstverlening. De verantwoordelijken van De Lijn verstrekten over deze cijfers soms afwijkende en steeds wijzigende verklaringen in de gesprekken met het Rekenhof.

De potentieelcijfers steunen op het Spartacus-verkeersmodel, dat afwijkt van het normaal door De Lijn gebruikte verkeersmodel[85] en niet door het Vlaams Verkeerscentrum geattesteerd is. Volgens De Lijn was een specifiek model voor het Spartacusplan noodzakelijk omdat het normaal gebruikte verkeersmodel een aantal zwakheden vertoont (o.a. de beperking tot spitsuren en een onvoldoende nauwkeurige inschatting en weging van overstappen). Het Spartacusmodel heeft deze zwakheden echter niet opgelost. Daarnaast zijn andere elementen met een negatieve invloed op het potentieel (o.a. een duurdere ticketprijs dan het gehanteerde basistarief, een negatieve aanpassing van het potentieel bij overstappen) niet meegenomen in het model. De resultaten van het Spartacusmodel zijn dus, net zoals bij andere verkeersmodellen, onzeker. Alleen kon in het Spartacusmodel een belangrijk aantal factoren, die de onzekerheid veroorzaken, worden aangepast maar dit is, zoals hierna wordt uiteengezet, niet gebeurd.

84 Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken, 6 oktober 2011, vragen om uitleg 17, 31 en 69.

85 De nota aan de Vlaamse Regering van 23 september 2011 zette de redenen voor het afwijkend model uiteen.

- Hoewel een van de redenen voor een aangepast verkeersmodel was dat de gebruikelijke verkeersmodellen strikte spitsuurmodellen zijn, wat voor Limburg, met een hoge spitsuurbezetting en een lage daluurbezetting, een vertekend, te positief, beeld zou opleveren, richt het Spartacusmodel zich uitsluitend op de dienstverlening tussen 8 en 9 uur, dus een spitsuur[86].
- Het Spartacusmodel gaat uit van gegarandeerde aansluitingen in het Spartacus-knooppuntplan, waarvan STL1 een onderdeel is, omdat andere verkeersmodellen gegarandeerde verbeterde aansluitingen niet of onderwaarderen. Er bestaan echter een aantal bedreigingen voor de gegarandeerde aansluiting. Zo is slechts in een overstapmarge van trein naar tram voorzien van drie minuten[87], terwijl de NMBS meedeelde dat alle treinverbindingen in de knoop in Hasselt zullen vallen *met een zekere spreiding.* Daarenboven is het onzeker of de huidige stiptheidsproblemen van het treinverkeer zullen zijn opgelost. Uit de cijfers[88] blijkt dat ook bij De Lijn vele ritten niet op tijd aankomen zodat ook zo vele aansluitingen dreigen verloren te gaan. Bovendien zal de tram in Hasselt en Maastricht een afstand tussen het autoverkeer rijden, wat, ondanks eventuele doorstromingsmaatregelen en een kleine marge in de dienstregeling, een risico op vertragingen inhoudt.
- Het Spartacusmodel hanteert de huidige tarieven als standaardtarief, terwijl de berekening in de nota aan de Vlaamse Regering van 2011, verklaringen van de Nederlandse projectmanager en het ontwerp van kaderovereenkomst Project Tram Vlaanderen–Maastricht aantonen dat de tarieven veel hoger zullen zijn. De impact van deze hogere tarieven is niet verrekend in het Spartacusmodel. De Lijn stelt dat de kostprijs van het vervoersbewijs een constante parameter is in het verkeersmodel. Het effect van deze parameter zou niet significant zijn ten opzichte van andere parameters in het model. Het aanpassen van de kostprijsparameter aan de te verwachten kostprijs is volgens De Lijn dan ook niet nodig. De Lijn kent geen prijsdifferentiatie op basis van lijnen zodat een constante prijs, voor zover deze realistisch is, aanvaardbaar lijkt. Voor STL1 zou echter wel een afzonderlijke, (veel) hogere, prijs worden aangerekend. Het gebruik van de constante prijs is in dit opzicht niet correct. Alvorens te concluderen dat een hogere prijs geen significant effect heeft, moet dit met het model worden berekend. Dit is echter niet gebeurd.
- In het gebruikte Spartacusmodel worden inschattingen gemaakt op basis van parameters/vuistregels. Zo leidt een frequentieverhoging van 120 naar 60 minuten dienst tot 70 % meer reizigers. Een aantal parameters kunnen ook tot een verlaging van het potentieel leiden. Een van deze *negatieve* parameters is *overstappen,* aangezien reizigers een weerstand vertonen tegenover overstappen, o.a. wegens tijdsverlies en het risico op gemiste aansluitingen. Elke overstap verlaagt het potentieel met 15%. Aangezien het Spartacusmodel een knooppuntmodel is, waarbij het gemiddeld aantal overstappen ten opzichte van de huidige toestand eerder zal stijgen dan dalen[89], is het correcte gebruik van de parameter overstappen van primordiaal belang om tot goede ramingen te komen. Deze parameter is echter uitgeschakeld in de berekeningsmodule. Verschillende personeelsleden van De Lijn stelden in hun mondelinge verklaringen altijd dat met deze parameter wel rekening werd gehouden. Omdat deze verklaringen in strijd waren met een eerdere interne studie van De Lijn[90], drong het Rekenhof aan op een schriftelijk antwoord. Daarin bevestigde De Lijn dat zij de parameter uitschakelde bij de berekeningen. Die uitschakeling leidde tot een te positief resultaat.

86 VR 2011 2309 DOC. 0968/1BIS, punt 2.2.2.3.

87 VR 2011 23 09 DOC. 0968/1BIS, de punten 2.2.2.3 en 2.1.2.3.

88 Stuk 1841 (2012-2013) – Nr. 1, p. 24.

89 De Lijn, Provinciale multimodale verkeersmodellen en het Spartacusmodel, 12 februari 2010.

90 De Lijn, Provinciale multimodale verkeersmodellen en het Spartacusmodel, 12 februari 2010.

- De parameters zijn opgesteld door een Nederlands studiebureau en steunen op een Nederlandse situatie. De Lijn kon naar geen enkele andere studie verwijzen, die deze parameters bevestigt. Het is dan ook onduidelijk in hoeverre zij zonder meer op de Vlaamse realiteit toepasbaar zijn.

Livan

In 2005, dus vóór de beslissing over Livan in 2007, vroeg De Lijn het Vlaams Verkeerscentrum om een potentieelinschatting[91] voor de verlenging van de tramlijnen in de omgeving van Deurne, Borsbeek en Wommelgem. Het centrum gebruikte daarvoor het Multimodaal Verkeersmodel Antwerpen (MMA2). Het studiegebied en het onderzochte tramaanbod stemde maar gedeeltelijk overeen met dat van Livan. De studie concludeerde dat de verlenging 80 nieuwe openbaarvervoerreizigers zou aantrekken per avondspitsuur, wat volgens de studie veel was, gelet op het beperkt meeraanbod. De Lijn actualiseerde dit onderzoek uit 2005 niet.

Volgens een ander, ongedateerd, onderzoek met het Multi Modaal Model van het Vlaams Gewest voor de volledige oostelijke corridor, met inbegrip van Livan, zouden 3.869.589 nieuwe verplaatsingen per jaar worden gerealiseerd.

De nota aan de Vlaamse Regering van 14 december 2012 voor de erkenning van Livan als PPS-project verwees voor de noodzaak van deze tramlijn naar de modeldoorrekening van het Vlaams Verkeerscentrum die op 23 september 2011 aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd[92]. Dat rapport bevatte geen gedetailleerde of specifieke doorrekening voor Livan, maar was gericht op de financierbaarheid en het oplossend vermogen van het Masterplan 2020 en ging uit van een ambitieuze *modal split*, waarvoor een aanvullend flankerend beleid (parkeerbeleid en prijsbeleid) noodzakelijk was, en van de volledige realisatie van de openbaarvervoerprojecten van het Masterplan 2020. Voor Livan is echter niet voldaan aan de vereiste van een aanvullend flankerend beleid: De Lijn handhaaft het algemeen prijsbeleid en de P&R-faciliteiten zijn beperkt[93].

Er bestaan dus geen gedetailleerde, specifieke en actuele studies over het potentieel van de tramlijnverlenging Livan, die de beslissing ondersteunen. Het potentieel van het geheel van de Antwerpse tramprojecten is wel doorgerekend en verantwoordt volgens De Lijn ook de realisatie van Livan.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

De Openbaar-vervoerstudie voor de Gentse regio (2003) bevatte een inschatting van het potentieel van deze tramlijn[94]. De studie hield rekening met een nieuwe P&R te Zwijnaarde en vatte de eindhalte te Zwijnaarde op als een grootstedelijk transferpunt[95]. De verslagen van de overlegvergaderingen voor dit project tonen echter aan dat noch een P&R, noch de realisatie van een transferpunt werden overwogen. Zonder de P&R zijn er nauwelijks parkeermogelijkheden aan de eindhalte. De potentieelinschattingen uit de studie zijn dan ook niet dienstig om het huidige potentieel te ramen.

---

91 Aldus de startnota.

92 Nota VR 2012 1412 DOC.1346/1 BIS, p.1, en Vlaams Verkeerscentrum, Rapport evaluatie Masterplan 2020, 23 september 2011.

93 Dit is o.a. ook gesteld in het advies van de Stad Antwerpen in het kader van de ontheffingsaanvraag project-MER. Volgens De Lijn was de aanleg van P&R geen taak van De Lijn op het ogenblik dat de beslissing over Livan werd genomen (De Lijn, antwoord op lijn 80 van de vragenlijst Livan van het Rekenhof).

94 Openbaar-vervoerstudie Regio Gent – Fase 3a: Uitwerking duurzaam openbaar-vervoersscenario.

95 Een overstappunt tussen bus en tram, met een lokaal ontsluitend karakter.

In 2007 is voor het verlengingsproject een specifieke potentieelstudie opgemaakt, die zich echter beperkte tot de periodes tussen 8 en 9 uur en tussen 16 en 17 uur[96]. Een potentieelinschatting voor andere periodes (daluren, weekends) vond niet plaats.

UZ Gent

Een inschatting van het potentiële tramgebruik is niet opgemaakt. Er is alleen een inschatting van de totale verplaatsingsstromen van en naar het UZ Gent (auto, fiets, voetgangers en openbaar vervoer).

The Loop

Voor de verlenging van de tramlus op The Loop hebben de stad Gent en een studiebureau een potentieelinschatting gemaakt met een model dat verschilt van dat van De Lijn. Het is dan ook onduidelijk of de resultaten vergelijkbaar zijn met die van de gebruikelijke potentieelinschattingen door De Lijn. Het gebruikte model raamt alleen het volledige potentieel voor het openbaar vervoer (bus en tram) en schat het potentieel van de verlengde tramlus niet afzonderlijk in. De Lijn heeft zelf geen inschatting gemaakt.

2.4 Keuze voor PPS of een klassieke overheidsopdracht

Voordat een bestuur beslist een project met een PPS/DBFM-structuur uit te voeren, moet het twee aspecten grondig onderzoeken: het marktpotentieel en de meerwaarde die de keuze voor een dergelijke structuur meebrengt ten opzichte van een klassieke overheidsopdracht. Dat laatste sluit aan bij de bepaling van het PPS-potentieel[97]. De Lijn onderzocht het marktpotentieel van Livan en STL1 niet. Zij toetste de PPS-meerwaarde aan de hand van de meerwaardescan van het Kenniscentrum PPS. Deze scan toonde wel het PPS-potentieel aan, maar niet de mogelijke meerwaarde ten opzichte van uitvoering met een klassieke overheidsopdracht. Een evaluatie van uitvoering met klassieke overheidsopdrachten ontbreekt immers. De Lijn trachtte met een financieel model (PPC) de financiële meerwaarde van de DBFM-uitvoering aan te tonen. De gegevensinbreng in deze modellen waren echter onaanvaardbaar (STL1) of foutief (STL1 en Livan). Correct opgemaakte PPC's zouden hebben geleid tot de conclusie dat de PPS-uitvoeringsvorm financieel nadelig was tegenover een klassieke uitvoeringsvorm.

2.4.1 Marktpotentieel

Noch voor Livan, noch voor Spartacus werd voorafgaand aan de beslissing tot projectuitvoering via een DBFM nagegaan of er voldoende marktinteresse was.

2.4.2 PPS-potentieel en meerwaarde tegenover een klassieke overheidsopdracht

Begin 2006 wees De Lijn de Vlaamse Regering erop dat zij met het geplafonneerde investeringsbedrag waarin de meerjarenbegroting voorzag, onmogelijk aan de dringende investeringsbehoeften kon voldoen. Daarom richtte de Vlaamse Regering in 2007 de nv Lijninvest op[98]. De Lijn en Lijninvest zouden met alternatieve financiering, dus ook PPS/DBFM, projecten kunnen realiseren. Bovendien zouden deze constructies de ESR-neutraliteit van de investeringen garanderen. De tramlijnen STL1, Livan en de verlenging naar Zwijnaarde kwamen louter op grond van financiële argumenten in aanmerking voor alternatieve financiering. Het

96 De Lijn, Potentieelonderzoek verlenging tram 21/22 naar Zwijnaarde met het multimodaal verkeersmodel, 5 november 2007.

97 Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid (Stuk 37-A (20082009) – Nr. 1 van 25 februari 2009).

98 Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 punt 43 en nota VR 2007 1602 DOC.0150.

Vlaams Parlement vroeg de Vlaamse Regering echter bij PPS vooral aandacht te hebben voor de meerwaarde die privé-partners kunnen leveren wat betreft expertise, creativiteit, kostenbesparing en tijdswinst. Het raadde af PPS als een louter budgettair instrument te hanteren[99].

Op basis van een conceptnota gaf het Kenniscentrum PPS in 2006 het voorlopig advies dat het voorstel voor alternatieve financieringen van investeringen door De Lijn de potentie had een aantal interessante projecten naar de markt te brengen[100].

Volgens het PPS-decreet dient de overheid PPS-projecten op te zetten om maatschappelijke, operationele of financiële meerwaarden te realiseren[101]. Dat houdt in dat zij de meerwaarde van een PPS- of DBFM-structuur tegenover een klassieke overheidsopdracht moet aantonen voor zij beslist een project alternatief te realiseren. Daartoe wordt internationaal vaak gebruik gemaakt van een PPC (*public-private comparator*), een financieel model dat nagaat welke optie (PPS/DBFM of klassieke overheidsopdracht) de beste netto actuele waarde (NPV) van alle toekomstige financiële stromen oplevert. Het actualiseert en vergelijkt alle verwachte toekomstige inkomsten en uitgaven van het klassieke en het PPS-alternatief. Het Kenniscentrum PPS heeft ook een meerwaardescan ontworpen, die ook ingaat op andere aspecten dan louter financiële. Kwalitatief uitgevoerde meerwaardescans en PPC's kunnen dus de beslissingen over de uitvoeringswijze degelijk onderbouwen. De beslissingen voor STL1, Livan én Zwijnaarde gingen echter meerwaardescans en PPC's vooraf.

STL1

Het Limburgplan vermeldde al dat voor Spartacus een beroep zou worden gedaan op prefinanciering door de LRM en dat De Lijn met *een schaduwtol* de terugbetalingsverplichting op zich zou nemen. Initieel was voor STL1 dus al in alternatieve financiering voorzien, maar niet specifiek in een PPS- of DBFM-constructie. Waarom werd afgeweken van het oorspronkelijke opzet is onduidelijk.

Pas op 2 maart 2012 vroeg De Lijn het Kenniscentrum PPS om een advies over een aanvraag tot erkenning door de Vlaamse Regering van het project als PPS-project. Toen was het volledige voorbereidingstraject al jaren uitgewerkt als PPS/DBFM-project en waren ook al overheidsopdrachten gericht op een DBFM-realisatie opgestart. Het Rekenhof is, net als het Kenniscentrum PPS[102], van oordeel dat deze adviesvraag veel eerder in de voorbereidingsfase moest plaatsvinden, zodat een eventueel negatief advies nog kon worden gevolgd zonder belangrijke negatieve gevolgen. Aan de hand van een meerwaardescan wilde het Kenniscentrum PPS in 2012 nagaan of de DBFM-uitvoering een meerwaarde kan genereren ten opzichte van een klassieke uitvoering van datzelfde project. Zowel uit het gesprek met het kenniscentrum als uit de analyse van het gebruikte model, blijkt dat dit model niet toelaat een meerwaarde aan te tonen. Het model bestaat immers in de bepaling van het DBFM-potentieel en dus de slaagkansen van een DBFM-uitvoering op grond van een aantal criteria, zonder dat het ook de klassieke uitvoeringsvormen aan deze of vergelijkbare criteria toetst, met uitzondering van het financiële criterium. Het Rekenhof is van oordeel dat een aangepaste meerwaardescan een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben, aangezien hij de positieve en negatieve elementen van de uitvoeringsvormen kan verduidelijken en een aantal op te volgen knelpunten kan aanduiden.

99 Stuk 107 (2004 – 2005) – Nr.4, 16 februari 2005.

100 Nota VR 2007 1602 DOC.0150.

101 Decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking.

102 Vlaams Kenniscentrum PPS, Advies met betrekking tot het element PPS bij het project Spartacus (STL1 Hasselt–Lanaken–(Maastricht)-stelplaats Hasselt), 25 mei 2012.

De vergelijking voor het financiële criterium berustte op de PPC die de financiële raadgever van De Lijn opstelde[103]. Zoals uit zijn advies van 25 mei 2012 bleek, ging het Kenniscentrum PPS ervan uit dat de gecumuleerde risico-inschatting[104] voor de klassieke uitvoeringswijze in de PPC 27.000.000 euro bedroeg. Dat wil zeggen dat in de klassieke uitvoering 27.000.000 euro uitgaven, gespreid over een aantal jaren, worden toegevoegd aan de geraamde bouwkosten. Het Kenniscentrum PPS stelde in zijn advies dat deze gecumuleerde risico-inschatting *ruim ingeschat* leek *en een positief vertekend effect op de financiële meerwaarde als gevolg* had, daarmee de financiële meerwaarde van DBFM-uitvoering tegenover klassieke uitvoering bedoelend. Het Rekenhof stelde vast dat de gecumuleerde risico-inschatting volgens het voorgelegde financieel model echter 75.857.000 euro bedroeg, overeenstemmend met een netto actuele waarde van 49.010.162 euro. Het is van oordeel dat inderdaad een bedrag voor risico's kan worden toegevoegd aan de netto bouwkosten in het klassieke alternatief, maar dat 27.000.000 euro, zoals ook het Kenniscentrum PPS al aangaf, en zeker 75.857.000 euro, te ruim zijn ingeschat.

In het DBFM-alternatief zal de private partij een prijs aanrekenen voor de risico's die ze op zich neemt (risicopremie). De Lijn kon niet aantonen dat de PPC die zij het Kenniscentrum PPS voorlegde, met deze risicopremie rekening hield.

In de PPC wordt aangegeven dat een discontovoet van 6% wordt gehanteerd, terwijl het Rekenhof berekende dat de werkelijk gebruikte discontovoet voor het project ongeveer 8,12% bedraagt. In haar antwoord op het voorontwerp van verslag onderbouwt De Lijn dit percentage van 8,12% door te verwijzen naar de Partnerships Victoria methodiek[105]. Volgens deze methodiek moet de discontovoet worden gebaseerd op de intrestvoet van een 10-jarige OLO, verhoogd met een risicopremie. De Lijn stelt echter dat werd uitgegaan van een 30-jarige OLO, verhoogd met een risicopremie. Op basis van die methodiek is de gebruikte discontovoet dus te hoog, daar de intrestvoet op een 30-jarige OLO hoger is dan op een 10-jarige. Bij de berekening van de NPV geldt de algemene regel dat een hogere discontovoet gunstiger is voor de NPV van het DBFM-alternatief en een lagere voor de NPV van het klassiek alternatief. Internationaal noch op Vlaams niveau is er overeenstemming over de hoogte van de te hanteren discontovoet. Een discontovoet van 4 à 6% is gangbaar. Het Kenniscentrum PPS gaf in een gesprek met het Rekenhof aan dat de gebruikte discontovoet (8,12%) te hoog is. De Europese Unie beveelt een discontovoet van 5% aan[106]. Het gebruik van een lagere discontovoet dan de 8,12%, met behoud van alle andere parameters, zou het financiële voordeel van de DBFM-variant sterk beperken of teniet doen. Een gecumuleerde risico-inschatting van maximaal 27.000.000 euro, de toevoeging van een risicopremie in het PPS-alternatief en het gebruik van een lagere discontovoet zou bij de vergelijking een financieel voordeel voor de uitvoering met klassieke overheidsopdrachten hebben aangetoond.

Na een gesprek met het Rekenhof pasten de financiële dienstverleners van De Lijn het financieel model aan. Een versie van het model van eind 2012 rekende voor beide varianten met een aanvaardbare discontovoet van 6%, maar schatte het voorheen al te hoog ingeschatte gecumuleerde risico, nog eens hoger in (83.109.812 euro, corresponderend met een NPV van 57.707.842 euro). De NPV van de klassieke variant bedraagt volgens deze berekening 257.510.543 euro, die van de DBFM-variant 222.987.700 euro. Een risico-inschatting voor de klassieke variant van minder dan 27.000.000 euro, zoals geadviseerd door het Kenniscentrum PPS, zou leiden tot een NPV van de klassieke variant die ongeveer gelijk of gunstiger is dan die

[103] De Lijn, PPC Spartacus STL1 FinModel v 1.2.

[104] De gecumuleerde risico-inschatting is een financiële vertaling van de risico-inschatting bij realisatie met een klassieke overheidsopdracht, steunend op het uitgangspunt dat bij klassieke overheidsopdrachten de kostprijs meestal hoger is dan de ramingen en de werken veelal laattijdig worden opgeleverd.

[105] Victoria Department of Treasury, Australië.

[106] European Commission, The New Programming Period 2007-2013, Guidance on the methodology for carrying out cost-benefit analysis, 08/2006.

van de DBFM-variant[107]. Overigens is het, net als bij het initiële financiële model, onduidelijk hoe de risicopremie is verrekend in de DBFM-variant.

Livan

De Lijn vroeg het Kenniscentrum PPS voor dit project pas laat in 2010 om een advies. Zij voerde, zoals voor STL1, een meerwaardescan uit die echter voor de klassieke uitvoeringsvariant beperkt was tot het financiële criterium, zodat geen meerwaarde van de DBFM-variant tegenover de klassieke variant kon worden bepaald. Ook voor dit project voegde De Lijn een PPC bij de adviesaanvraag ter onderbouwing van de financiële meerwaarde van de DBFM-variant. Zij werkte deze PPC echter minder ver uit dan die voor STL1. Zo bepaalde zij geen risico-inschatting voor de klassieke variant.

Bovendien bevat de PPC een fout. Volgens de toenmalige constructie zou De Lijn 25 jaar een beschikbaarheidsvergoeding voor de investeringen en het onderhoud betalen, waarna zij de infrastructuur nog 10 jaar verder kon huren of afkopen. Met deze opties werd in de PPC geen rekening gehouden. De Lijn is van oordeel dat een PPC geen rekening moet houden met de opties na 25 jaar en vindt de PPC dus correct. Het Rekenhof merkt op dat in de klassieke variant De Lijn na 25 jaar eigenaar is van alle infrastructuur. Indien bij de DBFM-variant na 25 jaar geen opties worden gelicht (dus geen afkoopsom of verdere huur wordt betaald) wordt de SPV eigenaar van de infrastructuur. Het betreft hier een fundamenteel verschil dat bij een correcte financiële vergelijking van de DBFM-variant en de klassieke variant niet kan worden genegeerd. Daarom diende het model de afkoopsom of de bijkomende 10 jaar huurkosten toe te voegen aan de DBFM-kostprijs. Voor de vergelijking van de NPV geschiedde dat echter niet. Met inbegrip van deze kosten in de vergelijking zou dat een duidelijk financieel voordeel voor de klassieke uitvoeringsvariant hebben opgeleverd, in plaats van het voordeel van ongeveer 4,3% voor de DBFM-variant.

De PPC voegde ook verschillende bijkomende studiekosten toe in de klassieke uitvoeringsvariant (8.284.800 euro) en in de DBFM-variant (3.452.000 euro). De entreevergoeding ten bedrage van 4.000.000 euro moet volgens De Lijn bij de studiekosten van de DBFM-variant worden gevoegd. Vermits De Lijn verschillende verklaringen geeft over het waarom en de bestemmeling van de entreevergoeding (zie hoger) is het onduidelijk of deze verklaring wel correct is. Het verschil in studiekosten tussen de klassieke en de DBFM-variant is volgens De Lijn aldus beperkt tot 832.000 euro, verschil dat De Lijn toewijst aan de hogere efficiëntie van de private partijen bij het uitvoeren van studies. Het Rekenhof wijst er op dat zowel in de klassieke als in de DBFM-variant de studies door private bureaus worden uitgevoerd en de efficiëntie dus gelijk moet worden geacht.

De vraag rijst of het Kenniscentrum PPS op grond van deze gegevens nog positief geadviseerd zou hebben.

De Lijn vroeg het Kenniscentrum PPS in 2012 om een nieuw advies omdat de contractuele constructie na het negatieve advies van het INR[108] ingrijpend was aangepast (beschikbaarheidsvergoedingen gedurende 25 jaar en geen afkoopsom of verdere huur meer). Het Kenniscentrum PPS bevestigde zijn vroegere positieve advies[109] zonder dat De Lijn een gecorrigeerd of aangepast financieel model (PPC) voorlegde.

Tijdens de gunningsprocedure vroeg De Lijn de inschrijvers meermaals een aangepast financieel model, waarin zij ook de NPV van de DBFM-variant moesten berekenen. De Lijn gaf ook

[107] Een exacte berekening is daarbij niet mogelijk, aangezien de NPV ook afhankelijk is van de spreiding in de tijd van deze geraamde risicokost. Kosten in jaar 1 leiden immers tot een veel hogere NPV dan dezelfde kost in jaar 5.

[108] INR-advies van 10 mei 2012.

[109] Nota VR 2012 1412 DOC.1346/3.

aan dat een *public sector comparator* (PSC) het mogelijk zou maken de NPV van de BAFO te vergelijken met de NPV van een uitvoering met een klassieke overheidsopdracht. Deze oefening vond echter niet plaats, zodat de NPV van een klassieke uitvoering onbekend was. Het is dan ook onduidelijk of de finale keuze voor een DBFM-structuur vanuit financieel oogpunt de meest voordelige is.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

De derde tramlijn die volgens de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007[110] door tussenkomst van Lijninvest en met alternatieve financiering diende te worden gerealiseerd, was de tramverlenging naar Zwijnaarde. Voor dit project vroeg De Lijn het Kenniscentrum PPS op 17 december 2008 om advies. Het centrum concludeerde dat het weinig waarschijnlijk was dat met DBFM een meerwaarde zou kunnen worden bereikt voor dit project, gelet op de beperkte omvang van het project en de complexiteit die een DBFM-formule met zich zou brengen[111]. De Lijn trad dit advies bij en zette de voorbereiding als klassieke overheidsopdracht verder. Het Rekenhof kan deze handelwijze bijtreden, al is zij niet conform de beslissing van de Vlaamse Regering. De huidige uitvoeringswijze zou dan ook aanleiding moeten geven tot een bijsturing van die beslissing en, eventueel, de erin voorziene maximale beschikbaarheidsvergoedingen voor investeringen in tramlijnen (zie ook punt 2.3.5).

UZ Gent en The Loop

Voor deze projecten werd een uitvoering met een PPS/DBFM-formule nooit in overweging genomen. Door de beperkte financiële omvang ervan kan de mogelijke meerwaarde de hoge transactiekosten van een PPS of DBFM immers onvoldoende compenseren.

2.5 PPS: andere aspecten

2.5.1 Structuur: participatief

Zowel voor Spartacus als Livan koos De Lijn voor een participatieve PPS: zij sluit een contract met een op te richten speciale projectvennootschap die als aandeelhouders de private partner, Lijninvest en eventueel andere publieke partners zou hebben. Volgens het Kenniscentrum PPS betreft het een vrij complexe structuur, die alleen kan worden gekozen als daar goede redenen voor bestaan[112]. Ook het Rekenhof nam al dit standpunt in[113].

De nota aan de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 tot oprichting van Lijninvest heeft de keuze voor een participatieve PPS niet gemotiveerd. De Lijn deelde het Rekenhof mee dat zij zo, langs Lijninvest, meer zeggenschap en controle had tijdens de projectuitvoering. Dit stemt overeen met wat kan worden afgeleid uit de bemerking van het Kenniscentrum PPS. De SPV moet De Lijn onder meer een risicomanagementplan, een kwaliteitsmanagementstrategie, een business case, een communicatiemanagementstrategie en een gedetailleerd onderhouds- en projectmanagementplan voorleggen. Overeenkomsten met de financiële instellingen regelen de financiering. De Lijn kan nochtans de belangrijkste beleids- en beheerselementen ook voldoende beoordelen en bijsturen zonder beroep te doen op dergelijke complexe structuur.

110 Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 punt 43.

111 Kenniscentrum PPS, Advies voor het project Verlenging tramlijn 21/22 tot Zwijnaarde, 15 januari 2009.

112 Kenniscentrum PPS, Advies met betrekking tot het element pps bij het project Spartacus, 25 mei 2012.

113 Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid (2009), p.42

2.5.2 Transactiekosten

Een belangrijk nadeel van de keuze voor een PPS/DBFM-structuur zijn de hoog oplopende kosten voor de kandidaten, onder meer door de complexiteit van de documenten die de gunningsprocedure vereist. De Lijn heeft deze transactiekosten ten laste van de kandidaten nog verhoogd door de vele wijzigingen tijdens de selectie- en gunningsprocedure. Sommige wijzigingen waren het gevolg van een ontoereikende projectvoorbereiding door De Lijn.

STL1

De PPC raamde de offertekosten (bid cost) voor de uiteindelijk gekozen kandidaat op 3.000.000 euro. Hij kan deze kosten langs de beschikbaarheidsvergoedingen recupereren. De andere kandidaten kunnen dat niet. De stopzetting van de procedures en de start van een nieuwe procedure voor zowel de infrastructuur als de trams, heeft al tot verhoogde transactiekosten voor de kandidaten geleid. De Lijn had met een betere dossiervoorbereiding en een beslissing over de elektrificatie vóór de publicatie van de opdracht, deze kosten kunnen beperken.

De verschillende (ontwerp)overeenkomsten tussen de publieke partners stellen dat de publieke partners hun (technische) eisen *uiterlijk op het ogenblik van het uitsturen van de uitnodigingen tot indiening van een BAFO* dienen goed te keuren. Het risico bestaat dan ook dat wijzigingen aan het oorspronkelijke bestek nodig zullen zijn en dat de kandidaten nieuwe documenten zullen moeten opmaken (ontwerp, kostprijsberekeningen, financiële modellen,…). Dat zal tot aanzienlijke bijkomende transactiekosten leiden.

Livan

Voor Livan zijn verschillende terechtwijzende berichten gepubliceerd. Deze bestekaanpassingen leiden weliswaar tot opdrachtoptimalisatie en ESR-neutraliteit, maar ze brengen ook bijkomende transactiekosten mee voor de kandidaat-inschrijvers. Soms zijn de wijzigingen het gevolg van onvoldoende projectvoorbereiding. Zo kon een tijdige adviesvraag aan het INR wellicht voorkomen dat de ver uitgewerkte offertes volledig moesten worden herwerkt na een negatief advies van het INR. Door de vele wijzigingen besliste De Lijn de afgewezen kandidaten een rekenvergoeding toe te kennen[114]. De projectvennootschap zal deze rekenvergoedingen betalen[115]. Net als de entreevergoeding, komt deze rekenvergoeding in praktijk neer op een lening over 25 jaar van de projectvennootschap aan De Lijn. De vergoedingen worden zo bij de investeringskosten gevoegd en gespreid over 25 jaar terugbetaald langs de beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen ten laste van het Vlaams Gewest. De vraag rijst of De Lijn deze beperkte kosten (200.000 euro) niet beter zelf zou betalen om zo de kosten voor een 25-jarige lening te vermijden.

2.5.3 Erkenning als PPS–project en ESR-neutraliteit

De Vlaamse Regering heeft het project Livan erkend als Vlaams PPS-project[116], zodat de Vlaamse overheid, indien nodig, een herfinancieringsgarantie kan verstrekken die evenwel kan leiden tot een herziening van de ESR-behandeling van de constructie. Ook voor STL1 beoogt De Lijn de erkenning als Vlaams PPS-project, zodat hetzelfde risico kan ontstaan. Bovendien bereidt Europa wijzigingen aan de ESR-regels voor, wat het risico inhoudt dat eventuele nieuwe regels ertoe zullen leiden dat de ESR-neutraliteit zelfs zonder toepassing van de herfinancieringsgarantie niet gegarandeerd kan blijven[117].

---

114 Raad van bestuur 2012-06-12 definitieve notulen.

115 Raad van bestuur 2012-06-20 extra – Project Livan 1 – toelichting bij Terechtwijzend bericht 5 (bijlage).

116 Beslissing Vlaamse Regering PV 2012/44 punt 0082.

117 PPP-seminar The Hague, 26 – 27 november 2012, Prof. Frans van Schaik, IPSAS 32 Service concession arrangements – Grantor.

2.6 Informatie en rapportering aan Vlaams Parlement

Spartacus en Livan

Het Vlaams Parlement ontvangt veelvuldig informatie over het Spartacusplan, onder meer langs antwoorden op parlementaire vragen, tijdens een gedachtewisseling over de vertrammingsprojecten[118] en bij de evaluatie van de beheersovereenkomst[119]. De meest gedetailleerde informatie put het parlement uit de jaarlijkse rapportering van de Vlaamse Regering over de alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen. De rapportering van 9 november 2012[120] was echter niet duidelijk over de budgettaire aanrekening van de beschikbaarheidsvergoedingen. Zij voegde in een afsluitende tabel alle vergoedingen samen, zonder echter aan te geven welke gedeeltes op welke budgetten zullen worden aangerekend. Bovendien strookte de opgave van de geraamde studiekosten voor STL1 (1.400.000 euro) niet met de werkelijke kostprijs, aangezien alleen al de betaalde kosten vele malen hoger zijn (zie 2.3.5). Ten slotte ontbreekt ook informatie over de geraamde exploitatiekosten[121].

Gentse projecten

De Lijn betaalt de Gentse projecten met haar dotatie (bouwkosten) en het exploitatiebudget (exploitatie). Aangezien de projecten geen alternatieve financiering krijgen en evenmin tot de grote infrastructuurprojecten behoren, bestaat geen verplichte informatievoorziening aan het Vlaams Parlement. Dat is wel summier geïnformeerd over deze projecten, onder meer in de gedachtewisselingen over de vertrammingsprojecten van De Lijn en de evaluatie van de beheersovereenkomst van De Lijn.

---

118 Stuk 1299 (2011 – 2012) Nr. 1, 19 oktober 2011.

119 Stuk 1841 (2012-2013) – Nr. 1, 17 december 2012.

120 Stuk 52 (2012-2013) – Nr. 1, 28 november 2012.

121 Voor STL1: zie ook 2.3.7 - potentieelcijfers.

Voorbereiding van de vijf projecten door De Lijn

Hoofdstuk

3

3.1 Projectmanagement

Tramprojecten zijn meestal grote en complexe projecten waarvoor een projectmanagement op maat aangewezen is. De Lijn steunt voor dit management soms op andere partijen (studiebureaus, opdrachtnemers van werken) waardoor het interne projectmanagement bij De Lijn onvoldoende ontwikkeld is.

STL1

De Lijn stelde dat zij sinds september 2011 de projectmethodologie Prince II op maat van dit project toepast, maar verduidelijkte niet wat dat inhoudt. Volgens het Rekenhof is dit project zo groot en complex, dat alleen een nagenoeg volledige toepassing van het model aangewezen is. De informatie en documentatie die De Lijn bezorgde, tonen maar enkele aspecten van projectwerking. Zij betreft vooral de verschillende stuurgroepen die de publiek-publieke samenwerking moeten concretiseren (aanduiding stuurgroepen, bepaling taken en verantwoordelijkheden) en heeft aandacht voor risicomanagement, financiële opvolging, projectmonitoring en communicatie. Belangrijke aspecten ontbreken echter, zoals een overkoepelende stuurgroep, een projectdefinitie, een projectinitiatiedocument, een business case, de bepaling van de taken en bevoegdheden van medewerkers, een projectfiche inclusief doelstelling, een kostenplanning, een middelenplanning, een kwaliteitsaanpak, enz.

Livan

Overeenkomstig de DBFM-overeenkomst is het projectmanagement een taak van de opdrachtnemer, dus de speciale projectvennootschap. Ter waarborging daarvan moet de opdrachtnemer een projectmanagement opzetten en in stand houden dat van toepassing is op de werken. Het intern projectmanagement van De Lijn is beperkt. De Lijn heeft een projecteigenaar en een projectmanager aangeduid en verschillende stuur- en werkgroepen opgericht, die regelmatig samenkomen. Belangrijke aspecten ontbreken evenwel, zoals een overkoepelende stuurgroep, een projectinitiatiedocument, een business case, de bepaling van de taken en bevoegdheden van medewerkers, een kostenplanning, een middelenplanning, een kwaliteitsaanpak, enz.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Een stuurgroep stuurt het project aan. Na elke vergadering wordt een verslag opgemaakt. Andere elementen die wijzen op een projectmatige aanpak ontbreken echter, zoals een projectdefinitie, een projectnota, een projectplanning (met uitzondering van de bouwfaseplanning), een middelenplanning, een omschrijving van de bevoegdheden van de stuurgroep, enz. De beperkte projectmatige aanpak staat dus niet in verhouding tot het belang, de complexiteit en de lange doorlooptijd van het project.

UZ Gent

De opdracht aan het studiebureau omvat een projectmanagement volgens de PRINCE II-methodiek die De Lijn ook zelf gebruikt. Elementen voor een projectmatige aanpak zijn aanwezig, zoals een stuurgroep en verslagen van het stuurgroepoverleg, een projectfiche, een projectplanning en een (beperkt) risicomanagement. Deze aanpak is positief. De Lijn toont echter niet aan dat zij het project ook intern op een projectmatige manier uitwerkt. Het is evenmin duidelijk hoe zij het projectmanagement zal voortzetten na de afloop van het studiecontract.

The Loop

Uit de gesprekken blijkt dat de stad Gent dit project stuurt. De Lijn volgt de beslissingen van de stad Gent en neemt zelf weinig initiatief. Volgens De Lijn is een specifieke projectmatige aanpak van harentwege nog niet aan de orde.

3.2 Risicomanagement

De PPS/DBFM-projecten besteden veel aandacht aan het risicomanagement dat de projectvennootschap moet voeren, maar minder aan het gestructureerd risicomanagement dat De Lijn zelf moet voeren. Bij STL1, Livan, UZ Gent is dat vrij beperkt, voor Zwijnaarde en The Loop bijna onbestaande.

STL1

Een externe adviseur staat De Lijn voor het risicomanagement bij. Uitgangspunt is een planmatige aanpak die steunt op de *Deming circle* (risico-identificatie, risicoanalyse, risicokwantificatie, risicobeheersing, risicofinanciering en recurrente evaluatie). De klemtoon ligt volgens De Lijn op risicovermijding, meer dan op de risicofrequentiebeheersing. Tot op heden beperkte het risicomanagement zich tot de projectvoorbereidingsrisico's die de opdrachtgever (De Lijn) of andere publieke partners dragen. Bovendien is het aantal geanalyseerde risico's vrij beperkt in verhouding tot de projectomvang en -complexiteit. Volgens De Lijn komt dat de beheersbaarheid van de risico's ten goede. Het brengt echter mee dat een aantal risico's niet zijn ingeschat: het risico op wijzigingen in de ESR-regelgeving, het risico op negatief advies van het INR, het risico op prijsstijgingen wegens gemeente-eisen of noodzakelijke bestekswijzigingen, enz. De opgesomde risico's zijn ook maar in beperkte mate gedetailleerd (bv. het draagvlakrisico), wat kan leiden tot onvoldoende inzicht en ontoereikende beheersmaatregelen. Een kernteam volgt in maandelijkse opvolgingsdocumenten de risico's en hun aanpak op.

Een eerste aanzet tot risicoallocatie tussen De Lijn en de op te richten projectvennootschap gaat ervan uit dat de projectvennootschap de risico's moet dragen, tenzij dat de plaatsing van de opdracht in de markt onmogelijk zou maken, bv. bij onverzekerbare risico's of in gevallen van overmacht. Deze risicoverdeling dient rekening te houden met de ESR-neutraliteitseisen, die soms een optimale risicoverdeling kunnen belemmeren. Zo kan de overheid vaak goedkoper verzekeringen afsluiten dan een privaat bedrijf, maar staan de ESR-vereisten dat niet toe. Een optimale risicoverdeling vormt normaliter een belangrijke meerwaarde van een PPS-aanpak. De continue verstrenging van de ESR-neutraliteitseisen kan deze meerwaarde verder in het gedrang brengen.

Net zoals voor Livan zal De Lijn de opdrachtnemer wellicht ook voor STL1 risicomanagementsvereisten opleggen.

Livan

Een van de gunningscriteria was de aanpak van het risicomanagement door de kandidaatinschrijvers. Risicomanagement kan inderdaad een geschikt gunningscriterium zijn. In de praktijk had dit criterium echter geen invloed op de gunning, door het lage gewicht ervan in het geheel van de criteria(8,33%)[122].

[122] Raad van bestuur, 2012-09-26 – Entiteit Antwerpen – Livan 1 – toewijzing (beoordelingsverslag).

Tijdens de voorbereidingsfase werd een risicokwantificatietabel gebruikt[123], een tabel die een aantal risico's kwantificeerde en aangaf wie de risico's zou dragen (De Lijn, de SPV of gedeeld).

De definitieve overeenkomst[124] verwijst naar de contractueel vastgelegde risicoallocatie en bepaalt dat de opdrachtnemer *de risico's moet dragen, beheersen en ondergaan die volgens de overeenkomst te zijnen laste zijn*. Het contract somt deze risico's echter niet expliciet op, in tegenstelling tot de risico's ten laste van de opdrachtgever. Volgens de overeenkomst is het noodherstel en het incident management op het tramgedeelte ten laste van De Lijn, tenzij zij redelijkerwijze kan aantonen dat die rechtstreeks voortvloeien uit een tekortkoming van de opdrachtnemer[125]. Deze bepaling wijst de facto veel risico's aan De Lijn toe.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat De Lijn maar een beperkt aantal risico's te haren laste in kaart heeft gebracht en geanalyseerd. Een volledige risico-identificatie en –analyse, en ook een gestructureerde aanpak van de gedetecteerde risico's, toonde zij niet aan.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

De Lijn geeft zelf aan dat het project veel onzekerheden, en dus risico's, inhoudt. Ondanks deze vaststelling en rekening houdend met de complexiteit, doorlooptijd en omvang van het project (meer dan 24.000.000 euro, waarvan ongeveer 16.600.000 euro te haren laste), voert De Lijn geen gestructureerd risicomanagement. Zo is er geen indicatie dat zij risico's identificeerde en analyseerde of een vorm van risicobeheersing uitwerkte.

UZ Gent

Het bestek droeg het risicomanagement aan het studiebureau op[126]. Dat stelde een beperkt register op met risico's, een inherente risicoscore, beheersmaatregelen en het uiteindelijke residuele risico. De Lijn en de andere publieke partners komen tussen in de uitvoering van de beheersmaatregelen. De opzet van een gestructureerd risicomanagement door het studiebureau is positief, maar risicomanagement stopt niet na afloop van de opdracht van het studiebureau en beperkt zich evenmin tot de voorbereidingsfase.

The Loop

De Lijn acht risicomanagement nog niet aan de orde wegens het uitblijven van een beslissing door de stad Gent. Het Rekenhof kan dit standpunt niet bijtreden. Risicomanagement hoort thuis in alle projectfasen, ook in de voorbereidingsfase. Onder meer het uitblijven van de beslissing van de stad Gent vergt risicomanagement.

123 Model Risicokwantificatietabel, bijlage 7 biedingsleidraad.

124 De Lijn, DBFM-overeenkomst Livan, 18 december 2012, artikel 8.2.

125 De Lijn, DBFM-overeenkomst, art. 6.

126 De Lijn, Bestek 'Studieopdracht betreffende de tramlijnverlenging van lijn 4 tot op de campus van het UZ Gent'.

3.3 Belanghebbendenmanagement

Belanghebbendenmanagement moet starten vanaf het stadium van de probleemanalyse en doorlopen tot het einde van het project. De belangrijkste stappen in een gestructureerd belanghebbendenmanagement zijn: de identificatie van de belanghebbenden, de dialoog met hen en de input van de verzamelde informatie in de projectvoorbereiding. Na de initiële beslissing kan de dialoog verder gaan over uitvoeringsaspecten. Deze dialoog en de informatievoorziening moeten tijdens het hele project bijdragen tot de creatie van een groter draagvlak. Voor geen van de vijf projecten toonde De Lijn echter een gestructureerd belanghebbendenmanagement aan. De dialoog beperkte zich hoofdzakelijk tot de publieke partners. Wel investeerde De Lijn voor sommige projecten in communicatie en informatie om tot een draagvlak te komen. Voor de Gentse projecten verzorgt vooral de stad Gent de informatie en communicatie. De basis voor bijna alle informatie en communicatie zijn de genomen beslissingen. Er is zodoende onvoldoende plaats voor echte dialoog en inspraak.

STL1

Toen De Lijn het Spartacusplan eind 2004 voorlegde aan haar raad van bestuur, gaf zij aan dat het om haar visie ging, waarvoor zij een draagvlak wilde creëren bij de provincie, gemeenten en NMBS[127]. Zij had in de tweede jaarhelft van 2004 al initiatieven genomen om de belanghebbenden te informeren.

Het Limburgplan van 8 juli 2005, dat besliste STL1 aan te leggen, beschreef zijn totstandkoming[128]. De voorstellen bleken buiten de interkabinettenwerkgroepen alleen met de bevoegde bestendig afgevaardigde te zijn besproken. Het is onduidelijk of De Lijn tussen december 2004 en juli 2005 nog andere initiatieven nam om inspraak mogelijk te maken.

Tussen maart 2005 en februari 2007 vonden geen communicatieacties plaats. Op 16 februari 2007 bevestigde de Vlaamse Regering de beslissing tot de aanleg van STL1[129] met een kostprijsraming voor één specifiek tracé[130]. De Vlaamse Regering bevestigde zodoende ook impliciet dit tracé, zonder dat blijkt of de belanghebbenden inspraak hadden.

In maart 2007 vond in het kader van de MER-procedure voor STL1 een communicatie met de belanghebbenden plaats, die zich echter vooral op informatiedoorstroming richtte (voorstelling in provinciehuis en krantenartikelen).

In oktober 2007 heeft De Lijn een communicatieplan opgemaakt waarin zij verschillende doelgroepen identificeerde en per doelgroep de in te zetten communicatiemiddelen aangaf, met de nadruk vooral op informatieverstrekking. Het is onduidelijk hoe De Lijn dit plan verder concretiseerde.

In 2008 stelde De Lijn een nota Draagvlak voor Spartacus op, die zij tegelijk als communicatieplan bedoelde, met als een van de doelstellingen de creatie van een draagvlak bij de brede bevolking en stakeholders. Ook dit plan was vooral gericht op informatieverstrekking en minder op dialoog en inspraak.

---

127 Raad van bestuur 2004-12-15 – definitieve notulen.

128 Raad van bestuur 2004-12-15 – definitieve notulen.

129 Beslissing Vlaamse Regering PV 2007/06 punt 43.

130 Nota VR 2007 1602 DOC.0150.

Dat alle belangrijke beslissingen al waren genomen, beperkte de mogelijkheid op een werkelijke dialoog. De communicatieplannen voor STL1 kwamen dan ook te laat om nog de basis te kunnen vormen van een gestructureerd belanghebbendenmanagement. Zij wilden vooral de informatieverstrekking structureren en een draagvlak creëren voor een beslist project.

In 2009 heeft De Lijn nog een planning voor concrete communicatieacties opgemaakt voor de drie tramlijnen. Zij kon een specifieke opvolging van deze planning echter niet aantonen en het is onduidelijk wat zij uiteindelijk heeft gerealiseerd.

In 2011 heeft De Lijn een uitgebreide stakeholdersanalyse voor het volledige Spartacusplan opgemaakt[131]. Zeker voor STL1 was dat te laat, want alle belangrijke beslissingen waren al genomen. Een stakeholdersanalyse hoort bij de start van het project, want deze analyse moet de basis vormen voor de creatie van een draagvlak en het mogelijk maken van inspraak. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2012 analyseerde De Lijn de standpunten van de nieuwe gemeentebesturen[132] en gaf hen een toelichting. Het is echter onduidelijk of zij de resultaten verder gebruikte om de belanghebbenden op gestructureerde wijze te benaderen.

Voor 2011 en 2012 heeft De Lijn nieuwe operationele planningen opgemaakt, zonder evenwel duidelijk aan te geven welke acties uit de vorige plannen zij al had uitgevoerd. Sinds medio 2012 volgt zij wel het communicatiegebeuren gestructureerd op, maar dat houdt geen duidelijke opvolging van de planning in. Deze opvolgingsnota's halen ook risico's aan, maar analyseren die niet en vermelden geen beheersmaatregelen. Deze risico's kaderen alle in het risico *draagvlak* en houden een beperkte precisering van dat risico in. Dit is een positieve evolutie, die echter niet mag leiden tot een tweede structuur voor risicomanagement, los van het algemene projectrisicomanagement.

Livan

De Lijn heeft het belanghebbendenmanagement voor Livan maar in geringe mate uitgebouwd. Zij heeft geen plan van aanpak of lijst met belanghebbenden opgemaakt. De Lijn gewaagt van een participatietraject, maar richtte de communicatie voor Livan in de praktijk ook meer op informatiedoorstroming dan op inspraak, op de dialoog met de publieke partners na. Zij stelt dat het principe van goed nabuurschap in samenwerking met het AWV, de Stad Antwerpen en het district Deurne de communicatie en informatie regelen en dat zij verder bouwde op de goede traditie van Brabo 1 en de werken aan de R1. Zij plant communicatie en informatie in functie van de projectvoortgang. Eind 2009 organiseerde zij een eerste klankbordgroep met vertegenwoordigers van de projectpartners, belangengroepen uit de buurt en buurtbewoners, waarmee ze de lokale bezorgdheden onderzocht *om daar in een vroeg stadium al rekening mee te kunnen houden*. Toen was de projectbeslissing echter al een feit en lag ook het tracé al vast. Overigens kwam De Lijn bij de verdere projectuitwerking nauwelijks tegemoet aan de bezorgdheden die de eerste klankbordgroep en een tweede van mei 2010 aan het licht brachten, zoals de verdwijning van parkeerplaatsen en de beperkte P&R-capaciteit.

131 Connect – Spartacusplan, stakeholderanalyse, 27 mei 2011.

132 Connect, Verschuivingen lokale verkiezingen Spartacus lijn 1, 15 oktober 2012.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Volgens De Lijn werd geen gestructureerd belanghebbendenmanagement opgestart. De beslissing tot tramverlenging vloeide voort uit de *Openbaar Vervoerstudie voor de Gentse regio* (2003) in opdracht van De Lijn, waarvan de stuurgroep ook andere publieke partners bevatte (de provincie Oost-Vlaanderen, de stad Gent, het AWV, de NMBS, enz.). In hoorzittingen voor een ruimer publiek was voorzien, maar het is onduidelijk of die plaatsvonden.

Na de initiële beslissing voerden de betrokken publieke partners een gestructureerd overleg, waarop zij soms andere belanghebbenden uitnodigden (bv. een bedrijf). De stad Gent stond in voor de communicatie aan andere belanghebbenden, zoals bewoners en winkeliers. Het is onduidelijk of het daarbij om een echte dialoog ging. Uit de besprekingsverslagen van het overleg tussen de publieke partners bleek dat zij naar oplossingen zochten voor de bezwaren tegen de verdwijning van parkeerplaatsen. Dat de bouwaanvraag ongeveer 75 bezwaarschriften uitlokte, wijst erop dat het belanghebbendenmanagement zijn doel niet had bereikt. Een gebrek aan inspraak en overleg zijn trouwens elementen die veel bezwaarschriften aanhaalden[133].

UZ Gent

De Lijn toonde geen specifiek belanghebbendenmanagement voorafgaand aan de initiële beslissing aan. De gestructureerde aanpak van het belanghebbendenmanagement na de initiële beslissing beperkte zich tot regelmatig overleg tussen de publieke partners in werk- en stuurgroepen en het beheer van draagvlakrisico's (bij omwonenden en handelaars). Voor deze risico's werkte De Lijn beheersmaatregelen en acties uit. Ook in dit geval voerde hoofdzakelijk de stad Gent de communicatie. Zo organiseerde de stad voor belanghebbende burgers een infomarkt in november 2012. Op dat moment waren de belangrijkste beslissingen echter al genomen. Met de suggesties van de belanghebbenden werd soms rekening gehouden, maar dat bleef beperkt tot concrete uitwerkingsdetails.

The Loop

Ook voor een belanghebbendenmanagement achtte De Lijn de tijd nog niet rijp wegens het uitblijven van een tracébeslissing door de stad Gent. Het Rekenhof kan dit standpunt niet bijtreden, gelet op de basisprincipes van een goed belanghebbendenmanagement. Het is onduidelijk of en hoe de stad Gent eventueel een gestructureerd belanghebbendenmanagement voert, maar De Lijn is daarbij niet betrokken.

3.4 Mededinging (overheidsopdrachten)

Het Rekenhof beperkte zijn audit tot de belangrijkste overheidsopdrachten per project. Het stelde vast dat De Lijn soms verregaande wijzigingen aan bestekken aanbracht tijdens de gunningsprocedure. Daarnaast waren er belangrijke wijzigingen tijdens de uitvoering van de studieopdrachten. Dat kan de gelijkheid en mededinging verstoren. Vaak waren de wijzigingen het gevolg van een gebrekkige dossiervoorbereiding.

[133] Departement RWO, Toekenning van de stedenbouwkundige vergunning.

STL1

Studieopdracht

De Lijn breidde de studieopdracht tijdens de onderhandelingen en uitvoering steeds verder uit, hoofdzakelijk wegens projectwijzigingen, maar ook door de toewijzing van bijkomende opdrachten. De eerste vastlegging bedroeg 2.981.557 euro. Eind 2012 was al 4.181.185,04 vastgelegd en was in 2.792.480,9 euro bijkomende vastleggingen voorzien. De ingediende verrekeningen bedragen voorlopig 3.992.108,94 euro (134% ten opzichte van de kostprijsraming).

De studieovereenkomst stelde forfaitaire prijzen vast voor de opmaak van een ontwerpstreefbeeld (114.000 euro) en projectnota (45.500 euro). Ook de opdrachtbrief vermeldde nog deze bedragen. Uiteindelijk keurde De Lijn voor beide opdrachten samen een verrekening van 111.750 euro goed wegens belangrijke projectwijzigingen. Toegevoegde opdrachten waren onder meer de ondertunneling van de R71 (486.594 euro) en de N78 (142.308,4 euro). De uitbreiding van de strategische communicatie, die in de overeenkomst beperkt was tot een startnota (2.400 euro excl. btw), tot een uitgebreide ondersteuning voor strategische communicatie bracht een verrekening van 172.800 euro mee. De verschillende opdrachtuitbreidingen tijdens de uitvoering vormen een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging[134]. Het beroep van De Lijn op artikel 39, § 2, 4°,b) van de wet van 24 december 1993 om deze wijzigingen te onderbouwen kan niet worden aanvaard gezien de bijkomende opdrachten wel degelijk technisch af te scheiden waren. Daarenboven stelt dit artikel dat er in alle geval een nieuwe overheidsopdracht moet worden opgestart wat in casu niet is gebeurd.

Opdrachten voor trams en bouw/onderhoud infrastructuur

De Lijn publiceerde in mei 2009 selectieleidraden voor de terbeschikkingstelling van de trams en de bouw en het onderhoud van de infrastructuur. Zij ontving voor de tramlevering vijf kandidaturen[135] en voor de infrastructuurwerken zes[136]. Nadat de Vlaamse Regering koos voor een volledige elektrische aandrijving in plaats van de initieel voorziene dieselelektrische variant, zette de raad van bestuur de procedures op 9 november 2011 stop[137]. Op 14 december 2011 besliste de raad van bestuur nieuwe selectieleidraden te publiceren[138]. De kandidaat-inschrijvers moesten daardoor opnieuw een uitgebreid selectiedossier opmaken en bekostigen. De wijzigingen vergden volgens het Rekenhof inderdaad een nieuwe procedure, maar het getuigt niet van goed bestuur dat de aandrijvingswijze ruim vier jaar na de projectstart nog niet was beslist en dat de kandidaten daardoor verloren kosten moesten doen.

---

134 Zie het verslag van het Rekenhof over het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen (Stuk 37-J (2010-2011) – Nr. 1, pp. 16-18 en pp. 30-31), het verslag van het Rekenhof over de onderhandse aankoop van lagevloertrams door de VVM-De Lijn (Stuk 37-C (2011-2012) – Nr. 1, pp. 14 en 15) en het verslag van het Rekenhof over de verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal (Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1, pp. 18 en 19). Zie ook Pressetext-arrest Hof van Justitie, 19 juni 2008, C-454/06. In dit mijlpaalarrest verklaarde het Hof van Justitie voor recht dat een wezenlijke wijziging van een gegunde opdracht tijdens de uitvoering ervan een nieuwe overheidsopdracht uitmaakt, waarvoor een nieuwe gunningsprocedure dient te worden uitgeschreven.

135 Eén kandidatuur trok zich terug. Raad van bestuur 2011-11-09 – 20 Stopzetting huidige procedures infrastructuur en sneltram.

136 Raad van bestuur 2011-11-09 – 20 Stopzetting huidige procedures infrastructuur en sneltram.

137 Raad van bestuur 2011-11-09 – definitieve notulen.

138 Bulletin der aanbestedingen van 21 december 2011. Promotieopdracht 262 – Levering van sneltrams. Project 'SPARTACUS' – fase 1.

De nieuwe selectieleidraad geeft aan dat de tramleverancier de trams met lease/huur of met een koop ter beschikking moesten stellen[139]. Zeven jaar na de projectstart was er dus nog geen beslissing over de wijze van terbeschikkingstelling. Deze onzekerheid houdt het risico in dat bepaalde leveranciers zich geen kandidaat stellen. Als ook het bestek deze keuze niet maakt, zal de offertevergelijking problematisch zijn[140], met het risico op aanvechting van de gunningsbeslissing.

Voor de tramlevering schreven zeven kandidaten in, waarvan De Lijn er zes selecteerde op grond van een gemotiveerd verslag[141]. Voor de opdracht van de werken ontving De Lijn vijf kandidaturen, die ze op 20 juni 2012 alle selecteerde[142]. Voor beide procedures is er dus voldoende mededinging. De gunning van de infrastructuurwerken telde maar één kandidatuur minder dan in de initiële procedure, maar enkele grote ondernemingen, die deel uitmaakten van een combinatie, stelden zich geen kandidaat meer. Dit kan erop wijzen dat de stopzetting en heropstart van de procedure een negatieve invloed had op de mededinging.

Marktconsultatie bovenleidingloos rijden

Op 16 november 2011 startte De Lijn een marktconsultatie voor de mogelijkheden van bovenleidingloos rijden over lange afstand[143]. Het resultaat ervan zou mede haar besluitvorming over de haalbaarheid van deze technologie bepalen[144]. Eind februari 2012 bleek uit ontvangen informatie dat bovenleidingloos rijden niet aangewezen was. De Lijn wachtte het resultaat van de consultatie niet af en publiceerde de selectieleidraden van 21 december 2011 zonder in de mogelijkheid van bovenleidingloos rijden over lange afstand te voorzien. Zij nam zo het risico de selectieprocedures nog eens te moeten stopzetten. Nochtans kon zij de gunningsprocedure starten na de afronding van de marktconsultatie zonder vertraging voor de procedure. Dat blijkt uit het verdere verloop van de procedures: de selectiebeslissing viel pas op 20 juni 2012 en eind 2012 hadden de kandidaten het bestek nog niet. Dat getuigt van een slecht projectbeheer.

Livan

Studieopdracht

Op 18 juli 2007 stelde de raad van bestuur een studiebureau aan voor de voorbereiding van het PPS-project *Pegasusplan - Tramlijn Turnhoutsebaan-Wommelgem* middels een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking[145]. Op grond van de bouwkostenraming (81.000.000 euro) raamde hij de kostprijs van het studiecontract op 4.050.000 euro. De Lijn onderhandelde met twee van de vier kandidaten. Zij wees de studieopdracht uiteindelijk toe aan de THV Pegasus voor 3.326.864 euro[146].

139 Raad van bestuur 2011-12_14 – 20 – nieuwe selectiefase (sneltrams – fase 1).

140 Om lease/huur en koop te vergelijken zal bv. een bepaalde discontovoet moeten worden gehanteerd om de meest voordelige offerte te bepalen. De vaststelling van de te gebruiken discontovoet kan tot betwistingen leiden.

141 Raad van bestuur 2012-07-18 PV 2012-06-20.

142 Raad van bestuur 2012-06-20 definitieve notulen.

143 Bulletin der Aanbestedingen dd. 16 november 2011.

144 De Lijn, Marktonderzoek consultatiedocument.

145 Bulletin der Aanbestedingen d.d. 16 januari 2008. Europees Publicatieblad d.d. 19 januari 2008.

146 Raad van bestuur 2008-07-16 – 11- Antwerpen Pegasusplan- tramlijnen Turnhoutsebaan – voorstudie – contract – toewijzing.

Opdracht voor bouw/onderhoud infrastructuur

De Lijn besteedde de opdracht voor de bouw en het onderhoud van de traminfrastructuur als een promotieopdracht voor werken aan[147] en publiceerde een selectieleidraad op nationaal en Europees niveau. Zij aanvaardde de vier ingediende kandidaturen, maar één kandidaat trok zich nadien terug. De Lijn onderhandelde dus met drie kandidaten, die elk een BAFO indienden[148]. Er was dus voldoende mededinging en De Lijn motiveerde uitvoerig haar selectiebeslissing én haar beslissing de finale contractonderhandelingen te beperken tot één inschrijver[149]. Zij stuurde het bestek wel met verscheidene terechtwijzende berichten bij, die de inschrijvers tot offerteaanpassingen en bijkomende kosten noopten. Toen een negatief advies van het INR nogmaals belangrijke bestekwijzigingen[150] vergde, kende De Lijn een rekenvergoeding toe aan de inschrijvers die de opdracht niet krijgen[151].

De Lijn verstuurde de eerste oproep op 12 november 2009 naar het Europees Publicatieblad, selecteerde de kandidaten op 23 juni 2010 en sloot eind 2012 de DBFM-overeenkomst[152]. De gunningsprocedure duurde dus meer dan twee jaar, vooral door de complexiteit van een ESR-neutrale DBFM-structuur en de eisen die aan de inschrijvers werden gesteld (bv. de opmaak van financiële modellen). Een belangrijk voordeel van alternatieve financiering, namelijk een snellere projectrealisatie, ging zodoende verloren.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

Studieopdracht

De Lijn wees de studieopdracht toe na onderhandelingen met vijf van de zes kandidaten. Er was dus voldoende mededinging.

Uit het evaluatieverslag van de tweede onderhandelingsronde kan het Rekenhof niet afleiden waarom drie van de inschrijvers niet werden toegelaten tot de volgende ronde.

In de derde onderhandelingsronde wees De Lijn de opdracht toe aan een studiebureau. Het verslag van de evaluatiecommissie na deze ronde verwees daarvoor uitsluitend naar het prijselement. De offerte van het gekozen studiebureau bleek op grond van haar ereloonberekening de meest gunstige[153]. De uiteindelijke overeenkomst hield tegenover die offerte echter een belangrijke kostenverhogende wijziging in: een bijkomend afzonderlijk ereloon van 5% voor stabiliteitsstudies, berekend op de kostprijs van de werken waarvoor deze studies nodig zouden zijn[154]. De evaluatie van de offertes hield met dit afzonderlijk ereloon geen rekening. Deze wijziging miskent dan ook de gelijke beoordeling van de offertes. Deze bijkomende kosten hadden een grote impact op het globale ereloon. Volgens de toewijzingsbrief[155] bedroeg de

147 Overeenkomstig artikel 9 van de wet van 24 december 1993.

148 Raad van bestuur 2010-06-23 -27- Antwerpen – Livan 1 – selectiebeslissing en raad van bestuur 2010-06-23 definitieve notulen.

149 Raad van bestuur 2012-09-26 -16- Entiteit Antwerpen – Livan 1 – toewijzing en raad van bestuur 2012-09-26 definitieve notulen.

150 Raad van bestuur 2012-05-30 – 14 – Entiteit Antwerpen Livan 1 – DBFM – terechtwijzend bericht 4 en raad van bestuur 2012-05-30 definitieve notulen.

151 Raad van bestuur 2012-06-20 – extra- project Livan 1 – Toelichting bij Terechtwijzend bericht 5 en raad van bestuur 2012-06-20 definitieve notulen.

152 De Lijn, DBFM-overeenkomst 18 december 2012.

153 De Lijn, PG0624 20149A Zwijnaarde Nota raad van bestuur 20041208. Het bureau zou het ereloon voor de volledige aanneming baseren op het KVIV barema I – klasse 1, en daarop een korting toepassen.

154 De Lijn, PG0624 20149A Zwijnaarde Overeenkomst Grontmij 21 feb 2006.

155 Brief 24 januari 2005.

initiële kostprijs van de studie 270.681,65 euro[156]. De huidige raming bedraagt 913.870,81 euro, waarbij het ereloon van 5% voor de stabiliteitstudies geraamd is op 230.731,24 euro[157].

De overeenkomst voor de studieopdracht verschilt nog op meer punten van het bestek[158]. Volgens het bestek waren de opmaak van onteigeningsplannen en de grondonderzoeken deel van de voorstudie, waarvan de kosten vervat waren in het algemene ereloonpercentage. Volgens de overeenkomst zijn de onteigeningsplannen en grondonderzoeken echter niet in het algemene ereloon begrepen[159]. Het is onduidelijk of De Lijn alle offertes op dit punt gelijk heeft beoordeeld[160].

UZ Gent

Studieopdracht

De Lijn heeft de studieopdracht gegund met een Europees bekend gemaakte onderhandelingsprocedure. Zij ontving en selecteerde vijf kandidatuurstellingen. Na de onderhandelingen vergeleek zij de uiteindelijke offertes in een gemotiveerd gunningsverslag[161]. Volgens de beschikbare documentatie, heeft De Lijn de regelgeving op de overheidsopdrachten gerespecteerd.

The Loop

Voor dit project zijn nog geen specifieke overheidsopdrachten gegund.

3.5 Naleving vereiste procedures

Het Rekenhof ging na of De Lijn de vereiste wettelijke procedures heeft nageleefd (MER, Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (GRUP), Gemeentelijke Begeleidingscommissie, Provinciale Auditcommissie en bouwvergunning). Dat bleek het geval, maar de inhoudelijke vereisten van een milieueffectenrapport (STL1 en Livan) werden niet steeds volledig gerespecteerd. De procedures hadden geen impact op het trage verloop van de voorbereidingsfasen, behalve bij het Zwijnaardse project (afleveren bouwvergunning).

STL1

Voor STL1 is er voor een gedeelte van het tracé een GRUP opgemaakt[162].

Voor het gehele traject was een MER noodzakelijk. De dienst MER bepaalde in haar richtlijnen[163] dat het project-MER ook de milieuvoor- en nadelen van het nulalternatief, dus het niet aanleggen van spoorinfrastructuur, moest beschrijven. Het MER deed dat niet omdat het nulalternatief niet voldeed aan de doelstelling van het Spartacusproject[164]. Het gaf boven-

156 De Lijn, PG0624 20149A Zwijnaarde Opdrachtbrief Grontmij 20050124.

157 De Lijn, PG0624 Zwijnaarde ereloon Grontmij 20121010.

158 De Lijn, PG0624 20149A Zwijnaarde bestek studie tramverlenging 2004.

159 De Lijn, PG0624 20149A Zwijnaarde Overeenkomst Grontmij 21 feb 2006. Het studiebureau heeft afzonderlijke vorderingen voor de grondonderzoeken (18.937 euro) en de opmaak van plannen voor grondverwerving (10.688,94 euro) ingediend die De Lijn inmiddels heeft betaald.

160 De Lijn, PG0624 Zwijnaarde ereloon Grontmij 20121010.

161 Raad van bestuur 2011-11-09 – 18 – Oost-Vlaanderen tramlijn UZ Gent Pegasus toewijzing.

162 Besluit Vlaamse Regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Spartacus: lijn Hasselt-Maastricht tussen Diepenbeek en Bilzen", 15 januari 2010.

163 Richtlijnen milieueffectenrapportage Spartacus lijn 1.

164 Zie punt 2.3.3.

dien maar minimalistisch en onvolledig de milieuargumenten in het voordeel van de sneltram tegenover de trein of de snelbus aan die de dienst MER vroeg. De dienst MER keurde het MER op 5 juni 2008 goed.

Het MER bevat een aantal aanbevelingen (bv. bijkomend onderzoek voor twee valleigebieden) en verplichtingen, waarvan het onduidelijk is of het huidige technische projectontwerp ze bevat. Hoewel de elektrificatie van de hele lijn een belangrijke projectwijziging inhield, heeft De Lijn geen nieuw of aanvullend MER opgemaakt en evenmin werd een verzoek tot ontheffing van de project-MER-plicht ingediend. De regelgeving voorziet niet in de opmaak van een nieuwe project-MER of een aanvraag tot ontheffing indien na de goedkeuring van de project-MER maar voor het verkrijgen van een vergunning wijzigingen aan het project worden aangebracht. Deze lacune in de regelgeving houdt een risico in voor De Lijn bij het aanvragen van een vergunning voor een project dat afwijkt van het project waarvoor het MER werd opgemaakt.

Voor de bouw van de stelplaatsen te Hasselt en Lanaken heeft De Lijn nog geen stappen ondernomen op het vlak van milieurapportering. De verregaande voorbereidingen in deze dossiers, met o.a. grondaankopen, houden bijgevolg een risico in daar het milieueffectenrapport negatief kan zijn voor deze locaties.

De Provinciale Auditcommissie (PAC) heeft het conceptstreefbeeld, het ontwerpstreefbeeld en de projectnota respectievelijk op 26 juni 2007, 25 november 2008 en 28 april 2009 conform verklaard[165]. Rekening houdende met de huidige stand van het project zijn nog geen verdere procedures vereist.

In 2005 kreeg de lijn naar Maastricht prioriteit. Zij diende in 2011 in gebruik te zijn. Deze ingebruikname is nu voorzien begin 2018. De vereiste procedures hebben tot op heden geen vertragende invloed gehad op de projectvoorbereiding.

Livan

De gemeentelijke begeleidingscommissie besprak de LIVAN-startnota, met inbegrip van de tracéstudie. De projectauditor verklaarde de startnota voorwaardelijk conform op 19 mei 2009 en de Provinciale Auditcommissie volgde hem daarin op 16 september 2010. Voor het bovengrondse projectgedeelte werd een plan-MER opgemaakt, die de dienst MER in januari 2011 goedkeurde [166]. Voor de project-MER vroeg en verkreeg De Lijn in mei 2011 ontheffing[167].

De startnota vergeleek zes tracés voor het bovengrondse tramlijngedeelte. Het plan-MER bevat de resultaten ervan. Een tracé, dat niet het voorkeurstracé was, scoorde voor milieuaspecten duidelijk beter dan de andere. De Lijn onderzocht het echter niet verder in het MER. Nochtans stellen de algemeen methodologische richtlijnenboeken van de dienst MER[168] dat in het MER de alternatieven die volgens een voorstudie het minst milieuschadelijk zijn, maar die de initiatiefnemer niet verkiest, zouden moeten worden onderzocht. De dienst MER heeft deze onderzoeksverplichting niet opgenomen in de richtlijnen voor het plan-MER.

165 De Lijn, Adviesaanvraag aan Kenniscentrum PPS, 1 maart 2012.

166 Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Plan-MER-verslag, Goedkeuring milieueffectenrapport, 12 januari 2011.

167 Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de mer-plicht, beslissing, 13 mei 2011.

168 http://www.lne.be/themas/milieueffectrapportage/deskundigen/richtlijnenboeken/rlb-alg-meth-asp-1997.pdf.

Voor de *antenne* langs de E313, waarvoor de startnota en het plan-MER een RUP nodig achtten, mocht De Lijn afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften[169].

In de loop van 2011 bekwam De Lijn voor diverse onderdelen van Livan stedenbouwkundige vergunningen.

De procedures zijn correct en binnen redelijke termijnen doorlopen.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde

De Lijn vroeg op 15 december 2009 ontheffing van de MER-plicht[170]. De dienst MER stond dat op 10 mei 2010 toe[171]. De Provinciale Auditcommissie verklaarde de projectnota definitief conform op 20 mei 2008[172]. Op 22 juli 2010 vroeg De Lijn een stedenbouwkundige vergunning aan, die zij op 11 december 2012 verkreeg[173]. De motivering in deze vergunning steunt deels op de nota waarin De Lijn het alternatieve tracé over de N60 verwierp. Het gebruik van deze nota in de vergunningsprocedure houdt risico's in, daar sommige bevindingen van de nota betwistbaar zijn.

De concrete projectvoorbereiding startte in 2004 met de gunning van de studieopdracht. Pas 6,5 jaar later diende De Lijn haar aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning in. De redenen van deze lange doorlooptijd zijn onduidelijk, maar de naleving van de vereiste procedures had daarop geen impact.

UZ Gent

Omdat De Lijn voor het project geen wijzigingen aan ruimtelijke plannen, een MER of een aanvraag tot ontheffing van de MER-plicht noodzakelijk achtte, heeft zij tot op heden geen procedures opgestart. Ook dit project liep een grote vertraging op. Tussen de goedkeuring van de gunningswijze van de studieopdracht op 19 december 2007 en de toekenning van deze opdracht op 9 november 2011 verliep bijna vier jaar.

The Loop

Op initiatief van de stad Gent werd een beperkte herziening van het bijzonder plan van aanleg goedgekeurd. Een plan-MER voor de volledige site werd opgemaakt. Andere procedures zijn nog niet opgestart.

169 Volgens artikel 4.4.7,§2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening mag in een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijke beperkte impact hebben, worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. De aanleg, wijziging en uitbreiding van tramlijnen en lightrails worden beschouwd als dergelijke handelingen.

170 De Lijn, Nota MER ontheffing tramlijn Zwijnaarde, 15 december 2009.

171 Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de MER-plicht, beslissing, 5 mei 2010.

172 Verslag PAC bis 20080804.

173 Departement RWO, Toekenning van een stedenbouwkundige vergunning, 11 december 2012.

3.6 Kennismanagement, informatie- en documentatiebeheer

Het Rekenhof heeft zich beperkt tot de aspecten van kennismanagement en informatie- en documentatiebeheer die het meest relevant waren voor de onderzochte projecten. De Lijn beweerde haar informatie- en documentatiebeheer te baseren op een *sharepoint*-omgeving waarin zij alle relevante documenten per project bijeenbracht, maar toonde dat niet aan. Bovendien duurde het maanden voor zij het Rekenhof de gevraagde documentatie kon verstrekken. De Lijn verklaarde dat de documentatieverspreiding over Mechelen en de entiteiten en het vertrek van medewerkers, waardoor zij verscheidene documenten niet meer op korte tijd terugvond, aan de basis daarvan lagen.

STL1 en Livan

De Lijn richtte een interne PPS-stuurgroep op om de verschillende PPS-projecten te begeleiden en kennis uit te wisselen. Ook met het Kenniscentrum PPS vindt regelmatig overleg plaats. De Lijn maakt echter weinig gebruik van de standaarddocumenten van dat centrum. Zo werd geen gebruik gemaakt van de standaard selectieleidraad voor STL1, noch van het modelcontract bij Livan[174].

De Lijn heeft al verscheidene PPS-projecten uitgevoerd, maar blijft in belangrijke mate externe adviseurs inhuren. De complexe financiële PPS-aspecten wettigen een beroep op financiële adviseurs. De taken van de juridische adviseurs richten zich o.a. op de opmaak van samenwerkingsovereenkomsten met publieke partners, die vooral praktische afspraken bevatten en weinig juridische aspecten inhouden. Het is dan ook de vraag of het nog aangewezen is dat De Lijn daarvoor een beroep doet op (duur) extern juridisch advies. Ook vanuit het oogpunt van kennisopbouw is het aangewezen deze documenten intern op te maken. Ondanks het groot aantal lopende DBFM-projecten doet De Lijn ook voor risicomanagement een beroep op externe ondersteuning.

Verlenging tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde / UZ Gent / The Loop

Uit de gesprekken bleek niet dat De Lijn aandacht had voor interne kennisoverdracht of kennisopbouw.

[174] Bovendien toonde De Lijn het gebruik van de standaard gunningsleidraad en de taken-risico-allocatiematrix niet aan.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

4

De beslissingen tot de aanleg van de tramlijnen zijn door De Lijn onvoldoende onderbouwd. De vijf onderzochte projecten kaderen weliswaar alle in het mobiliteitsbeleid dat de opeenvolgende regeerakkoorden en beleidsnota's bepaalden, maar er werd niet aangetoond waarom deze lijnen prioritair waren tegenover andere tramlijnen en de kwaliteit van de onderbouwende informatie liet voor de meeste projecten te wensen over. Zo ontbreken duidelijke probleemanalysen en doelstellingen en kregen alternatieve oplossingen, voorafgaand aan de beslissingen, weinig aandacht. Ook ontbreekt de motivatie voor de keuze van een tramlijn als oplossing en onderzocht De Lijn de tracévarianten voor de tramlijnen te laat, onvoldoende en niet altijd objectief. Door het gebrekkige alternatievenonderzoek voldeed De Lijn evenmin altijd aan de inhoudelijke vereisten van een milieueffectenrapport. Voorts heeft De Lijn enkel voor het hele Spartacusplan een maatschappelijke kosten-batenanalyse opgemaakt en niet voor de afzonderlijke tramlijnen. De geraamde totale kostprijs van de projecten is dikwijls onvolledig of houdt soms een grote mate van onzekerheid in. De som van de geraamde (STL1) en contractueel vastgelegde (Livan) beschikbaarheidsvergoedingen is hoger dan de enveloppe die de Vlaamse Regering hiervoor in 2007 vastlegde, maar een correcte vergelijking is niet meer mogelijk door de vele wijzigingen in de investeringen voor STL1 en Livan en de onttrekking van het Zwijnaardse project aan alternatieve financiering. Ook prognoses van het reizigerspotentieel ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt. Alleen STL1 kan terugvallen op een uitgebreide potentieelinschatting, maar de nota aan de Vlaamse Regering van september 2011 heeft de resultaten ervan foutief en positiever dan wat naar voren komt in de potentieelstudies, voorgesteld. Het verkeersmodel dat aan de basis van deze inschatting ligt, vertoont overigens tekortkomingen die de resultaten onzeker maken.

De keuze voor een DBFM-uitvoering mist eveneens een afdoende onderbouwing. De meerwaarde van de DBFM-structuur tegenover een klassieke overheidsopdracht wordt aangetoond met een meerwaardescan, een instrument van het Kenniscentrum PPS. De scan liet echter na de uitvoering via een klassieke overheidsopdracht te evalueren en kon dan ook niet vergelijken. De financiële meerwaarde toont De Lijn aan met een complex financieel model (PPC), dat voor Livan echter een fout bevat. Een correcte financiële vergelijking toont aan dat een klassieke uitvoering voor Livan voordeliger zou zijn. Voor STL1 voerde De Lijn een aantal gegevens met een grote meerwaarde voor de DBFM-uitvoering in de PPC in, die echter onaanvaardbaar of fout zijn. Het gebruik van aanvaardbare gegevens zou ook voor STL1 hebben doen besluiten tot een voordeel voor een uitvoering met klassieke overheidsopdrachten.

De nota's aan de beslissingsnemers, Vlaamse Regering en raad van bestuur van De Lijn, bevatten, onder meer wegens tekortkomingen in de onderbouwing, vaak geen, beperkte of foutieve informatie over cruciale elementen zoals kostprijs, potentieel en voordelen van de DBFM-structuur. Na bijwerking en actualisering, bleek deze informatie meestal minder gunstig te zijn. Een raming toont aan dat De Lijn jaarlijks met haar exploitatiebudget voor STL1 minstens 20.100.000 euro kosten zal moeten dragen, te indexeren, terwijl de inkomsten veel lager zullen liggen. Voor Livan ontbreekt een volledige raming, maar alleen de beschikbaarheidsvergoeding voor het onderhoud bedraagt jaarlijks al 2.552.466 euro, te indexeren. Gelet op de recente evolutie van het exploitatiebudget, is het onduidelijk of De Lijn deze kosten zal kunnen dragen.

Zowel voor STL1 als Livan vraagt De Lijn de projectvennootschap bij de sluiting van het DBFM-contract een entreevergoeding, volgens de maatschappij als compensatie voor al gemaakte kosten of als voorschot op de personeelslonen van Lijninvest. Volgens het Rekenhof gaat het de facto echter om een lening aan De Lijn of Lijninvest met een looptijd van 25 jaar, die het Vlaams Gewest moet terugbetalen met de beschikbaarheidsvergoedingen voor investeringen.

Het contract voor Livan heeft een meerjarige budgettaire impact, zonder dat het Vlaams Parlement die machtigde. Het schendt zodoende de parlementaire prerogatieven.

Ook de voorbereiding van de vijf projecten door de Lijn vertoont een aantal tekortkomingen. De Lijn legde voor enkele projecten de opdrachtnemer de verplichting op een uitgebreid project- en risicomanagement te voeren, terwijl ze zelf de uitbouw van haar project- en risicomanagement te weinig heeft aangepast aan de omvang van de projecten. Bovendien bleef het belanghebbendenmanagement voor de meeste projecten beperkt. De Lijn richt zich vooral op de creatie van een draagvlak door informatieverstrekking en beperkt de communicatie en inspraakmogelijkheden hoofdzakelijk tot enkele andere publieke partners of uitvoeringsdetails van besliste projecten en tracés.

Voor STL1, Livan en de tramverlenging naar Zwijnaarde bracht De Lijn tijdens de gunningsprocedure of de uitvoering van de overheidsopdrachten soms grote (bestek)wijzigingen aan, die soms aanzienlijke kostprijsverhogingen meebrengen. Een van de contracten week bovendien op belangrijke wijze af van de offerte.

De wettelijk voorziene procedures, zoals die inzake het milieueffectenrapport, het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of de bouwvergunning, hadden voor vier van de vijf onderzochte projecten geen invloed op de lange voorbereiding van sommige tramlijnen.

De Lijn doet ten slotte nog altijd een ruim beroep op dure externe consultants. Daarbij blijft de interne kennisoverdracht beperkt. Hoewel De Lijn beweerde alle informatie en documentatie per project geordend bij te houden, kon zij het Rekenhof tijdens de audit maar langzaam informatie verstrekken.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

5

Aan de Vlaamse Regering

1. De Vlaamse overheid moet criteria vastleggen om de prioriteitenstelling van de tramprojecten te objectiveren. Daarbij moet zij bepalen of de prioritering geldt per provincie of voor het hele Vlaamse Gewest.
2. De Vlaamse overheid moet een heldere probleemanalyse maken en duidelijke doelstellingen formuleren, zonder de uitvoering van het project als enige oplossing naar voren te schuiven. Een correcte maatschappelijke kosten-batenanalyse, die door een onafhankelijke deskundige wordt gevalideerd, kan daartoe bijdragen.
3. Een PPC moet steunen op algemeen aanvaarde parameters (o.a. te hanteren discontovoet en aan te rekenen risicokosten bij klassieke en bij PPS-uitvoering).
4. De Vlaamse Regering moet een standpunt innemen over de mogelijkheid entreevergoedingen te vragen.
5. Zij moet ook een standpunt innemen over de budgettaire aanrekening van de beschikbaarheidsvergoeding voor het tramgedeelte van de Hasseltse stelplaats.
6. De Vlaamse Regering moet haar beslissing over de alternatieve financiering van het project Zwijnaarde bijsturen.

Aan De Lijn

7. Een DBFM-overeenkomst mag pas worden gesloten na een parlementaire machtiging voor de uitgaven ten laste van het Vlaams Gewest.
8. Als bij de start van een project belangrijke randvoorwaarden of uitgangspunten wijzigen, moet De Lijn herevalueren op grond van de criteria voor prioriteitenstelling.
9. Voor een goede publiek-publieke afstemming en een ruim maatschappelijk draagvlak moet De Lijn zorgen voor doelstellingen die alle publieke partners onderschrijven.
10. De Lijn moet op basis van een probleemanalyse en doelstellingen oplossingsalternatieven analyseren en een keuze maken voor een alternatief.
11. De Lijn moet de mogelijke tramtracés aan de hand van relevante criteria onderzoeken en vergelijken, haar keuze objectief onderbouwen en de resultaten aanwenden bij de verdere procedures (MER, bouwvergunningen).
12. Bij belangrijke projectwijzigingen, zoals de elektrificatie van STL1, moet De Lijn de gevolgen voor het uitgevoerde MER grondig onderzoeken.
13. De Lijn moet haar raad van bestuur, de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement volledig, correct en actueel informeren en hiaten of onzekerheden meedelen. Voor tramprojecten bestaat de informatie minimaal uit de volgende elementen: probleemanalyse, doelstelling, verantwoording tramproject als oplossing, onderbouwing tracékeuze, bouwkosten, andere voorbereidingskosten (studies, onderzoeken), financiële kosten, potentieelinschatting (inhoud van het potentieelcijfer, gebruikte dienstverlening bij de modelberekening en beperkingen van het verkeersmodel), de kostprijs van bijkomende trams, exploitatiekosten, exploitatieopbrengsten en kosten ten laste van andere organisaties van de Vlaamse overheid.

14. Voorafgaand aan de keuze voor een klassieke uitvoeringsvorm of een PPS-variant moet De Lijn de financiële, operationele én maatschappelijke waarde van beide varianten vergelijken. Bij gebruik van de meerwaardescan van het Kenniscentrum PPS voor deze vergelijking moet ook de uitvoering via klassieke overheidsopdrachten volledig worden geëvalueerd, zodat een vergelijking van beide varianten mogelijk is en een uitspraak mogelijk is over de mogelijke meerwaarde van een van de varianten.

15. Alvorens een PPS te gunnen moet De Lijn de netto actuele waarden van de ingediende PPS-offerte en een klassieke uitvoering met een public sector comparator vergelijken.

16. De Lijn moet de keuze voor een participatieve PPS- of DBFM-structuur voldoende motiveren.

17. Het bestek en de informatie aan de beslissingnemers moeten de uitgangspunten inzake onderhoud en de vereiste infrastructuurtoestand op het einde van een DBFM-contract verduidelijken.

18. De Lijn moet wijzigingen tijdens de gunningsprocedure beperken door een zorgvuldige voorbereiding. Bij complexe projecten kan een voorafgaande marktconsultatie aangewezen zijn. Als tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht bijkomende opdrachten worden toegewezen, moet rekening worden gehouden met het restrictieve standpunt van het Hof van Justitie.

19. De Lijn moet voor alle projecten intern, eventueel samen met de partners, een project- en risicomanagement op maat opzetten en doorlopen. Zij mag die niet volledig uitbesteden aan een studiebureau, want een project stopt niet na de studiefase. Voor grote, complexe en langdurige projecten zoals STL1 is een (bijna) volledige toepassing van een projectmethodologie (Prince II of een vergelijkbare methodologie) aangewezen. De publicaties van het Kenniscentrum PPS kunnen hierbij nuttig zijn om bepaalde methodologische vereisten te vertalen naar een PPS/DBFM-project.

20. De Lijn moet zelf, en niet via externe dienstverleners, de volledige cyclus van risicomanagement doorlopen en dit voor alle relevante fases van een project. Daarbij zijn o.a. een vollediger identificatie en analyse van risico's en het verfijnen van de risico's (bv. het risico 'draagvlak' is ruim) nodig. Dit laatste kan leiden tot een beter begrip van risico's en dus het bepalen van effectievere beheersingsmaatregelen.

21. De DBFM-contracten moeten de risicoverdeling duidelijk stellen en alle bepalingen daarover op mekaar afstemmen.

22. De Lijn moet bij de aanvang van het project de belanghebbenden identificeren en met hen een dialoog aangaan over de beste oplossing (alternatieven, tracékeuze,...). Tijdens de projectvoorbereiding en -uitvoering moet het belanghebbendenmanagement bijdragen tot de creatie van een maatschappelijk draagvlak.

23. Van bij de projectstart moet aandacht naar een doordacht documentenbeheer gaan.

24. De Lijn dient zelf de kennis op te bouwen om eenvoudige juridische en financiële documenten op te stellen en een risicomanagement te voeren.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

6

Het antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 29 januari 2014 bevat een reactie in algemene zin over de toe te passen normen. Daarnaast ging de minister in op de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering en aan De Lijn.

De minister stelde dat het voor zich spreekt dat De Lijn de geldende normen en regelgeving dient te hanteren. Volgens de minister is er evenwel geen sluitend antwoord op de vraag welke in de managementliteratuur voorkomende principes specifiek door De Lijn dienen te worden gehanteerd. Het betreft dus de normen die De Lijn moet hanteren en die door het Rekenhof kunnen worden gebruikt om de werking van De Lijn te toetsen. De minister heeft echter voor geen enkele vaststelling van het Rekenhof aangegeven welke andere norm kon zijn gehanteerd of tot welke afwijkende conclusie dat zou hebben geleid. De minister verwees naar de Leidraad Interne controle/Organisatiebeheersing die De Lijn moet volgen. De evaluatie opgenomen in hoofdstuk 3 'Voorbereiding van de vijf projecten door De Lijn' steunt grotendeels op die leidraad. De vaststelling dat IAVA (nu Audit Vlaanderen) het maturiteitsniveau van de organisatiebeheersing bij De Lijn op niveau 3 inschatte, is niet tegenstrijdig met de vaststellingen en de aanbevelingen van het Rekenhof. Zoals IAVA in zijn rapporten vermeldt, maakt *de werking van het instrumentarium in de praktijk geen voorwerp uit van het onderzoek*. Het Rekenhof daarentegen heeft wel het gebruik van het instrumentarium in de praktijk geëvalueerd voor de onderzochte projecten en dat tot eind januari 2013. Daarbij heeft het vastgesteld dat het gebruik voor verbetering vatbaar is.

De minister was ook van oordeel dat een belangrijk aantal aanbevelingen, gericht aan de Vlaamse Regering, al uitgevoerd zijn in de loop van de legislatuur. Het Rekenhof plaatst daar volgende kanttekeningen bij.

- Het Rekenhof vindt dat slechts ten dele is tegemoetgekomen aan de aanbeveling over de prioriteitenstelling van de tramprojecten. De minister/Vlaamse Regering nam immers nog geen standpunt in over een prioritering per provincie dan wel een prioritering voor het gehele Vlaams Gewest. Volgens de minister is vervoerspotentieel het beslissingscriterium voor prioritering, rekening houdend met het maatschappelijk draagvlak en getoetst aan de resultaten van een MKBA. Welk belang het maatschappelijk draagvlak en de MKBA daarbij hebben, blijft onduidelijk. Het Rekenhof wijst er overigens op dat de shortlist van prioritaire projecten, in bijlage X bij de beheersovereenkomst 2011-2015 van De Lijn, niet steunt op de resultaten van MKBA's.
- Ook inzake de tweede aanbeveling kan het Rekenhof het antwoord van de minister niet bijtreden. De minister ging alleen in op het tweede deel van de aanbeveling over het instrument MKBA. De minister stelde dat binnen het beleidsdomein MOW een algemene MKBA-methodiek is opgesteld, die in 2013 werd toegepast op een aantal piloottramprojecten in Vlaams-Brabant. Het Rekenhof constateert dat in de MKBA's voor de projecten van het Brabantnet het project werd afgezet tegenover het nulalternatief, maar dat oplossingsalternatieven niet in rekening werden gebracht. Volgens het Rekenhof is een MKBA niet alleen nuttig om de kosten en baten van het gekozen project in kaart te brengen, maar ook als afwegingsinstrument tussen verschillende oplossingsalternatieven (tram, bus, snelbus, weg,...) en tracé-alternatieven. Dat vereist een voorafgaande, ruime analyse van het probleem en de doelstellingen met inbegrip van onderzoek naar oplossingsalternatieven. In de MKBA's voor het Brabantnet is dat niet gebeurd. Verder wijst het Rekenhof erop dat de attestatie door weliswaar externe studiebureaus, die op verschillende wijzen betrokken waren bij de ontwikkeling van de MKBA-methodiek, niet kan worden beschouwd als een validatie door een onafhankelijke deskundige zoals aanbevolen.

- De minister nam geen standpunt in over de derde en vierde aanbeveling en verwees naar het Vlaams Kenniscentrum PPS, dat geen geauditeerde was in deze audit.
- De minister stelde dat de vijfde aanbeveling is gerealiseerd door de beslissing van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013. Met deze beslissing hecht de Vlaamse Regering o.a. haar goedkeuring aan de geraamde kostprijzen zonder evenwel een beslissing te nemen over de financiering en de budgettaire aanrekening. De aanbeveling is dan ook niet uitgevoerd.
- Met betrekking tot de zesde aanbeveling stelde de minister dat de beschikbaarheidsvergoeding zoals bepaald bij beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 (15.274.000 euro) determinerend is voor het totale investeringsvolume dat kan worden gerealiseerd. Aangezien die voorwaarde wordt gerespecteerd, moet de beslissing van 2007 volgens de minister niet worden aangepast. Het Rekenhof stelt vast dat de voorwaarde niet wordt gerespecteerd, aangezien alle drie de voorziene projecten (Livan, STL1 en Zwijnaarde) (zullen) worden uitgevoerd, niettegenstaande de ontoereikendheid van de beschikbaarheidsvergoeding. Zwijnaarde wordt via de klassieke investeringsdotatie gefinancierd en moet om een correcte vergelijking te maken eigenlijk worden meegerekend. Maar ook een uitvoering van enkel Livan en STL1 binnen de bepaalde beschikbaarheidsvergoeding lijkt, op basis van de laatst bekende (geraamde) kostprijs, niet mogelijk. Dit blijkt uit een nota aan de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013[175].

De minister sloot zich in belangrijke mate aan bij de aanbevelingen aan De Lijn, die de besluitvorming en de onderbouwing van tramprojecten door De Lijn kunnen verbeteren. Voor de MER-procedure en de vergelijking van ramingen gaf de minister nog een aanvullende reactie mee.

- Over de MER-procedure merkte de minister terecht op dat de aanbevelingen van het Rekenhof beperkt zijn tot enkele vaststellingen bij het alternatievenonderzoek en de naleving van de procedures. Ook met het standpunt dat de dienst MER een discretionaire bevoegdheid ter zake heeft, kan het Rekenhof instemmen. Dat stelt De Lijn als initiatief nemende overheid echter niet vrij van de correcte en tijdige naleving van de regelgeving. Zo kunnen procedures achteraf worden vermeden.
- Zoals de minister in haar antwoord stelde, spreekt het Rekenhof zich niet uit over de correctheid van de raming van de kostprijs van de tramlijninfrastructuur Hasselt–Maastricht omdat elke tramlijn anders is en het ook niet altijd duidelijk is wat de kosten omvatten. Het Rekenhof wijst er wel op dat de kosten ten opzichte van de eerste ramingen al sterk gestegen zijn en dat het risico bestaat dat de kostprijs nog verder stijgt. Het Rekenhof onderbouwt dat risico door te verwijzen naar de geraamde kostprijs voor het trajectgedeelte in de stad Hasselt (+/- 6.000.000 euro/km), waar belangrijke omgevingswerken zijn voorzien, terwijl de kostprijs bij andere projecten in een stadsomgeving een veelvoud bedraagt. Daarvoor wordt gesteund op drie studies en een raming voor één concreet project. In haar antwoord stelde de minister dat het Rekenhof niet verwijst naar de onder- en bovengrens qua kostprijs opgenomen in één van die studies en die respectievelijk 3.300.000 euro/km (prijzen 1996) en 28.500.000 euro/km (prijzen 2003) bedragen. Het Rekenhof constateert enkel dat de raming voor Hasselt dichter bij de onder- dan bij de bovengrens ligt en ver onder de gemiddelde kostprijs vermeld in de drie studies. De voorbeelden inzake de variabiliteit in tramprojecten opgenomen in de studie waar de minister naar verwijst, zijn te beperkt uitgewerkt om te vergelijken met de tramlijn in Hasselt, maar het goedkoopste voorbeeld kostte al 6.700.000 euro/km (prijzen 2001).

175 Nota VR 2013 1110 DOC.1057/1, p. 44.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Belangrijkste beslissingsmomenten per project

STL1

08.07.2005	Vlaamse Regering keurt het Limburgplan, waarin STL1 is opgenomen, goed
16.02.2007	Vlaamse Regering beslist tot oprichting Lijninvest en bevestigt uitvoering STL1
06.05.2009	Raad van bestuur keurt selectiedossiers overheidsopdrachten voor levering trams en bouw/onderhoud infrastructuur goed
15.11.2010	Vlaamse Regering keurt GRUP Spartacus lijn Hasselt – Maastricht tussen Diepenbeek en Bilzen goed
23.09.2011	Nota aan de Vlaamse Regering
09.11.2011	Raad van bestuur zet procedures overheidsopdrachten voor levering trams en bouw/onderhoud infrastructuur stop
14.12.2011	Raad van bestuur keurt selectiedossiers voor promotieopdracht voor levering van sneltrams en bouw infrastructuur goed en verleent goedkeuring om nieuwe procedures op te starten
20.06.2012	Raad van bestuur selecteert de kandidaten voor de levering van de sneltrams en de bouw van de infrastructuur
Stand project bij afsluiten onderzoeksactiviteiten	Gunningsprocedure lopende

Livan

16.07.2003	Raad van bestuur keurt Pegasusplan goed
16.02.2007	Vlaamse Regering beslist tot oprichting Lijninvest en bevestigt uitvoering Livan
18.07.2007	Raad van bestuur stelt studiebureau aan
30.03.2010/ 20.09.2010	Vlaamse Regering beslist over Masterplan 2020 en bevestigt uitvoering Livan
30.05.2012	Raad van bestuur keurt terechtwijzend bericht 4 goed (aanpassing bestek na negatief advies INR)
12.06.2012	Raad van bestuur keurt terechtwijzend bericht 5 goed (toekennen rekenvergoeding)
26.09.2012	Raad van bestuur neemt een formele gunningsbeslissing
14.12.2012	Vlaamse Regering erkent Livan als PPS-project
18.12.2012	Sluiting DBFM-contract
Stand project bij afsluiten onderzoeksactiviteiten	Werken in uitvoering

Zwijnaarde

23.11.2004	Vlaams Gewest verleent goedkeuring aan project en gunningswijze voor studieopdracht
08.12.2004	Raad van bestuur wijst studieopdracht toe
16.02.2007	Vlaamse Regering beslist tot oprichting Lijninvest en bevestigt uitvoering tramverlenging Zwijnaarde
11.02.2012	Toekenning bouwvergunning
Stand project bij afsluiten onderzoeksactiviteiten	Gunningsprocedure bouw infrastructuur lopende, enkele deelprojecten gegund

UZ Gent

19.12.2007	Raad van bestuur keurt het project en de gunningswijze van de studieopdracht goed
Stand project bij afsluiten onderzoeksactiviteiten	Voorbereiding lopende

The Loop

27.05.2009	Raad van bestuur keurt het project en de gunningswijze van de studieopdracht goed
Stand project bij afsluiten onderzoeksactiviteiten	Voorbereiding lopende

BIJLAGE 2

Uitgaven STL1 en Spartacusplan

Alleen STL1 Opdrachtomschrijving	Firma	Kosten (euro)
Onteigeningen		1.043.535,46
Studieopdracht (ontwerpstudies, communicatie)	THV Varina	5.974.373,17
Juridisch advies (tot 31/10/12)	Eubelius	171.953,96
Juridisch advies	Denys Martin	6.000
Financieel advies (tot 28/11/12)	Maple	79.458
Risicomanagement (tot 30/09/12)	Marsh	16.133,33
Revisoraat	Mazars bedrijfsrevisoren	2.875
Milieuhygiënisch onderzoek *	BDB	107.884,92
Ondersteuning Aankoopcomité	Bussels	32.835
Project-MER	Limo	191.430
Opmetingen	Libost	72.258,5
Opmetingen	Tempels	10.500
Studie brug Albertkanaal te Gellik	TUcRail	50.074,4
Ondersteuning STL1 (4 opdrachten)	Goudappel & Coffeng	5.338,15
Adviesopdracht	Technum-Tractebel	9.084
Tractiecabines	Infrax	8.171,99
Tekenwerk	Multi nv	42.457,5
Spartacusmodel	Mint nv	9.400
Rock	RSM InterAudit BV CVBA	8.622,08
Infokrant	?	28.000
Infobus	?	107.361
Grond stelplaats Lanaken (bussen én STL1) **		664.884
Totaal STL1		**8.642.630,46**

* Uit het voortgangsrapport van oktober 2012 van De Lijn blijkt dat deze onderzoeken niet meer geldig zijn door het lange tijdsverloop. Deze kosten zijn dus verloren kosten. Zij moeten opnieuw worden gemaakt.

** Het is onmogelijk dit bedrag correct op te splitsen in een aandeel voor de bussen en een aandeel voor STL1.

Drie tramlijnen		
Opdrachtomschrijving	**Firma**	**Kost (euro)**
Maatschappelijke kosten-batenanalyse	IdeaConsult	83.000
Sociaal-economische impact van een sneltram-project	IMOB	29.194
Opmaak startnotitie	LIMO	*9.084
Studie tolerable hazard rates	TUV Rheinland	51.975
Toelating proefrit sneltram	Belgorail	6.735
Proefritten met sneltram	Belgorail	34.664
Algemene studies (2 studies)	U.I.T.P	661,5
Spartacus en lijnennet (6 opdrachten)	Goudappel & Coffeng	28.366,39
Studie sneltraminfrastructuur	Universiteit Hasselt	10.840
3-d animatie Spartacusplan	Geonius	6.920
Vertaling	Personal Copy	294
Presentatie Spartacus	HTM Consultancy	1.729
Tentoonstelling	RCA Group	19.803
Studiereizen		36.598,44
Communicatie	Groep C	13.365
Grond stelplaats Hasselt		128.659,32
Bus- en trambaan Hasselt station – stelplaats (te verdelen over 3 tramlijnen)		2.117.817
Totaal ten laste van De Lijn		**ca. 2.579.705,65**

* offerte – geen gegevens ontvangen over effectieve betaling

BIJLAGE 3

Kosten vóór exploitatie van STL1

In punt 2.3.5 is nadere toelichting opgenomen bij de opdrachten en bedragen in onderstaande tabel.

Tabel 3 – Nog te voorziene kosten voorafgaand aan de exploitatiefase

Opdracht	Raming (ten laste van De Lijn, tenzij anders vermeld)
Grond stelplaats Hasselt	5.045.000
Bus- en trambaan Hasselt station – stelplaats (te verdelen over 3 tramlijnen)	1.044.978
Afschaffen overwegen	8.725.674,99 tot 10.885.832,91 (De Lijn) 4.914.427,7 (AWV)
Hasselt: ongelijkvloerse kruising met de N702/R71	2.492.548,47 (De Lijn) 9.789.833,35 (AWV)
Wegenwerken Lanaken	Geen raming beschikbaar (deels ten laste van AWV en gemeente Lanaken)
Stelplaats Lanaken	Geen raming beschikbaar
P&R Diepenbeek (eventueel)	Geen raming beschikbaar
Aanleg van de verkeersregelingsinstallaties	Geen raming beschikbaar
Verdere onteigeningen	11.805.524,54
Kosten Aankoopcomité en eventuele ondersteuning Aankoopcomité	Geen raming beschikbaar
Studiekosten TH Varinia	Geen raming beschikbaar
Studiekosten overwegendossier	Geen raming beschikbaar
Studie bus-trambaan Hasselt	55.031,84
Stedenbouwkundige studies	100.000
Archeologisch onderzoek	100.000
Studie van de verkeersregelingsinstallaties	Geen raming beschikbaar
Eubelius (juridisch advies)	Geen raming beschikbaar
Maple (financieel advies)	Geen raming beschikbaar
Marsh (risicomanagement)	Geen raming beschikbaar
Safety manager	200.000
Veiligheidsaudit	60.000
Spartacusmodel MINT nv	Geen raming beschikbaar
Inbreng van Lijninvest in de op te richten SPV	3.017.000
Rekenvergoeding	Optioneel
Aankoopkost trams (tenzij huur/lease)	48.333.000
Mijlpaalvergoeding	11.690.000

BIJLAGE 4

Kosten tijdens exploitatie STL1

In punt 2.3.5 is nadere toelichting opgenomen bij de opdrachten en bedragen in onderstaande tabel.

Tabel 4 – Kosten STL1 gedurende exploitatiefase

Onderwerp	Raming/jaar	Ten laste van
Beschikbaarheidsvergoeding aanleg spoor-infrastructuur	9.196.594,23 tot 12.790.800	Vlaams Gewest
Beschikbaarheidsvergoeding stelplaats Hasselt – deel tram	1.883.049,16 tot 2.018.100	?
Beschikbaarheidsvergoeding onderhoud spoorinfrastructuur	3.247.063,4 tot 5.069.100	De Lijn (exploitatiebudget)
Beschikbaarheidsvergoeding onderhoud stelplaats Hasselt – deel tram	664.852,6 tot 809.500	De Lijn (exploitatiebudget)
Huur/lease trams (tenzij aankoop trams)	2.822.000	?
Aankoopoptie trams na 25 jaar (éénmalig) (tenzij aankoop trams)	7.733.000	De Lijn
Onderhoud trams	1.411.000 tot 1.933.440	
Personeelsbudget (halfuurfrequentie)	3.124.989	De Lijn (exploitatiebudget)
Elektriciteit	Geen raming beschikbaar, maar minstens 150.000 euro	De Lijn (exploitatiebudget)
Vergoeding aan Nederland	400.000	De Lijn (exploitatiebudget)
Erfpacht gronden Infrabel	Geen raming beschikbaar	De Lijn (exploitatiebudget)
Structureel onderhoud P&R Lanaken	Geen raming beschikbaar	AWV
Deel onderhoud en beheerskosten van de heraangelegde overwegen	Geen raming beschikbaar	De Lijn (exploitatiebudget)
Onderhoud verkeerslichteninstallaties	Geen raming beschikbaar	De Lijn en/of AWV
Exploitatiekosten lift Diepenbeek	Geen raming beschikbaar	De Lijn (exploitatiebudget)

BIJLAGE 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

29 januari 2014

Betreft: Audit besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn

Geachte heer Voorzitter,

Met uw brief d.d. 15 oktober 2013 werd het ontwerpverslag met betrekking tot "de besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn" aan mij voorgelegd.

Om de 2de fase van de tegensprekelijke procedure vlot te laten verlopen en het antwoord van De Lijn toe te lichten heeft mevrouw Dewicke, eerste auditeur, een toelichting gegeven aan mijn kabinet op 12 november 2013. Naar aanleiding van de brieven van 14 november en 23 december 2013 en in overleg met uw diensten heeft het Rekenhof een bijkomende antwoordtermijn toegekend tot en met 15 januari 2014.

Het Rekenhof onderzocht voor vijf tramprojecten of De Lijn de beslissingen tot uitvoering zorgvuldig onderbouwde en het voorbereidingtraject goed uitvoerde. Het Rekenhof koos volgende projecten:

De sneltram tussen Hasselt en Maastricht (Limburg), Livan (Antwerpen), de verlenging van tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde (Gent), de tramlijn naar het UZ Gent, de tramlus The Loop (Gent, Flanders Expo).

Al deze tramprojecten zijn het gevolg van eerdere studies van De Lijn en de daaropvolgende openbaar vervoerplannen of visies zoals het Limburgplan {2005} (later Spartacusplan), openbaar vervoerstudie voor de Gentse Regio {2003} (later Pegasusplan Oost-Vlaanderen) en het Pegasusplan Antwerpen {2003}. Deze visies en plannen werden door De Lijn in april 2009 geïntegreerd in een globaal wensnet namelijk de "Mobiliteitsvisie 2020" van De Lijn.

De sneltram tussen Hasselt en Maastricht in de provincie Limburg is een onderdeel van het Limburgplan. De Vlaamse Regering keurde op 8 juli 2005 het Limburgplan, waarin sneltramlijn 1 is opgenomen, goed. Op 16 februari 2007 besliste de Vlaamse Regering tot oprichting van Lijninvest en bevestigt de uitvoering van sneltramlijn 1 Hasselt-Maastricht. Deze sneltramlijn maakt onderdeel uit van het Spartacusplan van De Lijn voor de provincie Limburg. Dat plan houdt behalve de aanleg van drie sneltramlijnen ook een netwerk van snelbussen in, alsook de aanpassing van andere buslijnen in functie van de sneltrams en -bussen. De lengte van deze tramlijn bedraagt ongeveer 35 km, waarvan ongeveer 5 km in Nederland. Het Rekenhof sloot het onderzoek af op 31 januari 2013. Daarna nam de Vlaamse Regering nog specifieke beslissingen op basis van geactualiseerde gegevens. lk verwijs hiervoor naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 betreffende de sneltramlijn 1 en de betreffende nota (VR 2013 1110 DOC.1057).

De eerste beslissing voor de realisatie van het project LIVAN dateert van 2003. De Raad van Bestuur van De Lijn keurde op 16 juli 2003 het Pegasusplan goed. Op 16 februari 2007 besliste de Vlaamse Regering tot oprichting van Lijninvest en bevestigt de uitvoering van LIVAN. Dit project betreft de ingebruikname van een bestaande premetrotunnel en de Turnhoutsebaan,

met inbegrip van de ontsluiting van de Park & Ride aan het rondpunt van Wommelgem en de R11. De lengte van deze tramlijn bedraagt ongeveer 7 kilometer waarvan 4 kilometer reeds bestaande tunnelinfrastructuur. Het project maakt onderdeel uit van de verdere vertramming in Antwerpen. De bouwwerken zijn na het onderzoek van het Rekenhof in maart 2013 opgestart.

De eerste beslissing om te komen tot de realisatie van de verlenging van de tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde dateert van 2004. Op 23 november 2004 verleende het Vlaams Gewest goedkeuring aan project en gunningwijze voor de studieopdracht. Op 8 december 2004 wijst de Raad van Bestuur van De Lijn de studieopdracht toe. Op 16 februari 2007 besliste de Vlaamse Regering tot de oprichting van Lijninvest en bevestigt de uitvoering van de tramverlenging naar Zwijnaarde. Het project zal tramlijn 21/22 met ongeveer 2 kilometer verlengen zodat de eindhalte verschuift van Zwijnaarde Gestichtstraat naar Zwijnaarde Ter Linden. Voor dit project vroeg De Lijn het Kenniscentrum PPS op 17 december 2008 om advies. Het centrum concludeerde dat het weinig waarschijnlijk was dat met DBFM een meerwaarde zou kunnen bereikt worden, gelet op de beperkte omvang van het project en de complexiteit die een DBFM-formule met zich zou brengen. De Lijn trad dit advies bij en zette de voorbereiding als klassieke overheidsopdracht verder. De Raad van Bestuur van De Lijn heeft sinds 2010 het project Zwijnaarde opgenomen in het meerjareninvesteringsprogramma van De Lijn. Via de periodieke rapportering van de alternatieve financiering van de Vlaamse overheidsinvesteringen aan de Vlaamse Regering werd aangegeven dat het project Zwijnaarde via klassieke financiering zou gerealiseerd worden. Bij het afsluiten van het onderzoek van het Rekenhof op 31 januari 2013 was de gunningsprocedure voor de bouw nog lopende. De budgetten voor de realisatie van dit tramproject werden door de Raad van Bestuur van De Lijn effectief voorzien in de investeringsjaren 2013 en 2014. Gelet op de grootte van het budget vereist de realisatie van het project geen beslissing van de Vlaamse Regering. Ondertussen zijn de bouwwerken sinds eind 2013 opgestart.

Voor de realisatie van de tramlijn naar het UZ Gent werd door de Raad van Bestuur van De Lijn op 19 december 2007 de eerste beslissing genomen door het project en de gunningswijze van de studieopdracht goed te keuren. Tramlijn 4 zal vanaf het station het traject van lijn 21/22 volgen, tot aan het kruispunt van de Galglaan met de De Pintelaan. Van daar zal tram 4 doorrijden tot op het terrein van het UZ. De totale lengte bedraagt ongeveer 750 meter dubbelspoor. Bij het afsluiten van het onderzoek van het Rekenhof op 31 januari 2013 was de voorbereiding nog lopende. De budgetten voor de realisatie van dit tramproject werden door de Raad van Bestuur van De Lijn effectief voorzien in de investeringsjaren 2013 en 2014. Gelet op de grootte van het budget vereist de realisatie van het project geen beslissing van de Vlaamse Regering. De werken voor de realisatie van de tramsporen zullen in de tweede helft van 2014 starten.

Voor de uitbreiding van de huidige tramlus op de site van The Loop (Gent, Flanders Expo) werd door de Raad van Bestuur van De Lijn op 25 mei 2009 de eerste beslissing genomen door het project en de gunningswijze van de studieopdracht goed te keuren. De uitbreiding dient om een groter deel van de site, die volop in ontwikkeling is, op aanvaardbare wandelafstand van een tramhalte te brengen. De totale lengte is ongeveer 800 meter. De voorbereiding voor de realisatie loopt nog. De budgetten voor de realisatie van dit tramproject werden door de Raad van Bestuur van De Lijn voorzien in het meerjareninvesteringsprogramma van De Lijn. Gelet op de grootte van het budget vereist de realisatie van het project geen beslissing van de Vlaamse Regering.

Het ontwerpverslag van de audit die uw diensten uitvoerden van de besluitvorming en de onderbouwing van tramprojecten door De Lijn werd met bijzondere aandacht gelezen en heeft geleid tot volgende elementen van reactie:

1. Algemeen:

Het rapport bevat naast de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering heel wat aanbevelingen aan De Lijn die kunnen toelaten om de besluitvorming en onderbouwing van de tramprojecten bij De Lijn te optimaliseren. Daarbij dient opgemerkt dat het onderzoek van het Rekenhof uitgevoerd werd op de besluitvorming en onderbouwing van 5 tramprojecten die zoals hierboven uiteengezet reeds jaren geleden opgestart werden.

Deze legislatuur zijn verschillende aanbevelingen al geïmplementeerd om de besluitvorming en onderbouwing van de toekomstige tramprojecten waar nodig bij te sturen. Daarbij wordt rekening gehouden met het hier verder beschreven kader (MKBA, leidraad interne controle en organisatiebeheersing,…).

Een belangrijk deel van de aanbevelingen werd reeds omgezet. Hiervoor kan onder meer verwezen worden naar de opgestelde uniforme MKBA-methodiek, de uitvoering van het regeerakkoord en de beheersovereenkomst. Het spreekt voor zich dat De Lijn de geldende normen en regelgeving dient te hanteren. Dit is een minimum vereiste en is niet voor discussie vatbaar.

Daarnaast bestaan er zowel in de literatuur als in de ons omringende landen ook andere beleidskaders en managementnormen. Voor deze categorie van mogelijk te hanteren modellen is er echter geen eenduidig antwoord welke principes gehanteerd dienen te worden. Er is met andere woorden geen sluitend antwoord op de vraag welke in de managementliteratuur voorkomende principes specifiek door De Lijn gehanteerd dienen te worden.

Via het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid en met de nieuwe beheersovereenkomst 2011-2015 van De Lijn werd daarom een zo duidelijk kader gecreëerd waarbinnen De Lijn dient te werken.

Het hervormingsproces Beter Bestuurlijk Beleid dient er net voor te zorgen dat elke organisatie en dus ook De Lijn verantwoordt welk beleid is gevoerd en welke doelstellingen zijn behaald. Een goede organisatiebeheersing zorgt ervoor dat De Lijn is afgestemd op het behalen van haar doelstellingen en biedt een redelijke zekerheid dat die doelstellingen ook werkelijk worden bereikt. De leidraad interne controle en organisatiebeheersing van eind 2007 maakt het De Lijn mogelijk om het bestaande interne controlesysteem te expliciteren en te verfijnen.

Dit werd dan ook specifiek opgenomen in de nieuwe beheersovereenkomst 2011-2015 van De Lijn op blz.26:

"9.2 ORGANISATIEBEHEERSING

Strategische doelstelling:

Op het vlak van organisatiebeheersing zal De Lijn op korte termijn het maturiteitsniveau 3 nastreven voor die thema's waar dat niveau nog niet is bereikt. De Lijn zal zich daarbij baseren op de Leidraad Organisatiebeheersing van IAVA, op de sterkte-zwakteanalyse die in 2008 is uitgevoerd en op de daarop geënte opvolgingsaudit in 2010.

Voor die thema's waar al wel een niveau 3 is bereikt, onderzoekt De Lijn hoe (mensen en middelen) de beheersmaatregelen zouden kunnen worden doorgevoerd waardoor ze maturiteitsniveau 4 kan bereiken. Op basis van deze analyse werkt De Lijn voor deze thema's een actieplan uit."

De heer Adri De Brabandere, eerste auditeur-revisor bij het Rekenhof, heeft hierover het volgende vermeld in de Commissievergadering voor Mobiliteit en Openbare Werken van 28 februari 2013 naar aanleiding van de gedachtenwisseling over de werving en selectie bij De Lijn { nr. C138 - OPE11 (2012-2013)}:

"De Lijn heeft een eigen interne auditdienst en een auditcomité. Ze functioneren in het auditholdingmodel van de Vlaamse Gemeenschap. IAVA, het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie, heeft in 2008 en 2011 het maturiteitsniveau van de organisatiebeheersing van De Lijn onderzocht en ingeschat op niveau drie, wat vrij hoog is."

Betreffende de toetsing van de MKBA systematiek werd volgende operationele doelstelling opgenomen in de beheersovereenkomst 2011-2015 van De Lijn, blz. 19:

"O.D. 7.20 OPERATIONELE DOELSTELLINGEN DE LIJN: OPMAAK MKBA GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Voor de investeringsprojecten (of clusters van projecten) in het kader van haar Mobiliteitsvisie 2020 voert De Lijn telkens een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse uit. De daartoe te volgen methodiek wordt uitgebouwd in 2011 (Actie 10, C1 3) (Resolutie 4, 7).

De Lijn tekent bovendien een eengemaakte systematiek uit voor de opvolging en beheersing van risico's bij grote infrastructuurprojecten, ongeacht de financieringswijze. Daarbij houdt ze rekening met de bepalingen van het decreet op de grote infrastructuurprojecten. De werking van het risicomanagement bij De Lijn wordt jaarlijks kwalitatief geëvalueerd."

Er wordt hierover verder ingegaan in de reactie op de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering.

2. Reactie op aanbevelingen aan de Vlaamse Regering:

Er wordt hier in detail gereageerd op de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering. Daarbij wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan het voorkomen van procedurele verzwaring. Dit zou immers het beslisvormingsproces mogelijk nog verlengen en kan nieuwe beroepsprocedures tot gevolg hebben.

Aanbeveling 1: De Vlaamse overheid moet criteria vastleggen om de prioriteitenstelling van de tramprojecten te objectiveren. Daarbij moet zij bepalen of de prioritering geldt per provincie of voor het hele Vlaamse Gewest.

Deze aanbeveling werd ondertussen in grote mate uitgevoerd. Ik verwijs hiervoor eerst en vooral naar het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 waar volgende is opgenomen op blz. 20 en 42:

"In het kader van de vertramming van het openbaar vervoer maken we werk van tramprojecten in alle Vlaamse provincies, maar met onder meer de focus op plaatsen met een groot vervoerspotentieel."

"Op basis van de benchmarkstudie van het openbaar vervoer, de aanbevelingen van het Rekenhof over de financiering, het verzamelen van statistisch materiaal en de efficiëntie bij de Lijn komen we tot een nieuwe beheersovereenkomst."

In de beheersovereenkomst 2011-2015 tussen de Vlaamse Regering en De Lijn is volgende opgenomen bij de operationele doelstelling 7.3. De Lijn/klant en netmanagement (vertramming/snelbussen):

"De Lijn start in elke entiteit met minstens één project van hoogwaardig spoorgebonden openbaar vervoer (zie bijlage X). Dit gebeurt volgens de prioriteiten vastgesteld in potentieelonderzoeken, rekening houdend met het maatschappelijk draagvlak en getoetst aan de resultaten van een Maatschappelijke Kosten/Batenanalyse in het voor de betrokken projecten(clusters) relevante studiegebied. (Acties 3, B2) (Resolutie 18)."

In bijlage X is volgende opgenomen:

"In 2010 werden verschillende tram- en sneltramprojecten uit de Mobiliteitsvisie 2020 verder onderzocht op hun vervoerskundige meerwaarde en financiële haalbaarheid. Dit leidde tot een shortlist van prioritaire projecten voor deze legislatuur."

De Vlaamse Regering heeft dus wel degelijk bepaald op welke manier er prioriteiten gelegd worden en heeft met de beheersovereenkomst 2011-2015 een shortlist van prioritaire projecten voor deze legislatuur vastgelegd.

Aanbeveling 2: De Vlaamse overheid moet een heldere probleemanalyse maken en duidelijke doelstellingen formuleren, zonder de uitvoering van het project als enige oplossing naar voren te schuiven. Een correcte maatschappelijke kosten-batenanalyse, die door een onafhankelijke deskundige wordt gevalideerd, kan daartoe bijdragen.

Deze aanbeveling werd ondertussen uitgevoerd. Ik verwijs hiervoor eerst en vooral naar het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 waar volgende is opgenomen op blz. 42:

"Voor grote projecten zal voorafgaandelijk een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden uitgevoerd waarbij ook het nulalternatief in rekening gebracht wordt."

Binnen het beleidsdomein MOW werd voor het hele beleidsdomein een algemene MKBA-methodiek opgesteld die werd overgemaakt aan het Vlaams Parlement. Ik verwijs hiervoor naar de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van 6 juni 2013 waar dit werd

toegelicht {Stuk 2102 (2012-2013) — Nr. 1}. Deze methodiek werd een eerste maal toegepast op een aantal pilootprojecten. Voor de tramprojecten werd dit toegepast voor de piloottramprojecten in Vlaams-Brabant. De resultaten van deze MKBA werden meegedeeld aan de Vlaamse Regering (VR 2013 1705 MED.0258).

De cruciale gegevens zoals reizigerspotentieel en de daaraan gekoppelde mobiliteitsbaten haalt men uit het multimodaal verkeersmodel. Het gebruik daarvan wordt geattesteerd door het studiebureau dat het Vlaamse Gewest ook adviseert inzake het gebruik van het model van het studiebureau MINT. Voor de algemene methodiek staat Technum in voor de externe toets. Dat staat nog los van het inschakelen van de methodiek die De Lijn hanteerde en die door de Rebelgroep wordt bekeken.

Aanbeveling 3: Een PPC moet steunen op algemeen aanvaarde parameters (o.a. te hanteren discontovoet en aan te rekenen risicokosten bij klassieke en bij PPS-uitvoering).

Aanbeveling 4: De Vlaamse Regering moet een standpunt innemen over de mogelijkheid entreevergoedingen te vragen.

Voor de aanbevelingen in het kader van de opvolging van PPS-projecten verwijs ik naar het specifiek hiervoor opgezette Vlaams Kenniscentrum PPS.

In Vlaanderen werd immers een legistiek kader opgezet om de verschillende PPS-initiatieven zoveel mogelijk te stimuleren en te faciliteren nl. het decreet betreffende publiek-private samenwerking (aangenomen door het Vlaams Parlement op 9 juli 2003 in plenaire vergadering - gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19 september 2003). Specifiek om een impuls te geven aan de introductie en de implementatie van PPS in Vlaanderen, richtte de Vlaamse Regering het Vlaams Kenniscentrum PPS op.

Gezien het kenniscentrum hierbij ook een adviserende rol, zowel op beleids- als projectmatig vlak, op zich neemt, is het Vlaams Kenniscentrum PPS de aangewezen partij om vanuit de opgebouwde expertise en hun rol van meerwaardebewaker hierover een standpunt in te nemen.

Bovendien dient opgemerkt te worden dat de publiek-private samenwerking niet beperkt is tot de tramprojecten van De Lijn. De publiek-private samenwerking kan betrekking hebben op uiteenlopende sectoren en projecten. Het kan gaan om infrastructurele projecten zoals de aanleg van wegen, tramverbindingen, bruggen en tunnels. De publiek-private samenwerking kan ook betrekking hebben op de bouw en exploitatie van woon- en zorgcentra, de bouw van een ziekenhuis of de aanleg en exploitatie van een bedrijvencomplex, enz.

Het Vlaams Kenniscentrum PPS kan er vanuit haar rol over waken dat alle PPS-projecten in Vlaanderen op een zo gestandaardiseerd mogelijke manier worden aangepakt.

lk verwijs hiervoor ook naar de jaarlijkse rapportage van het Kenniscentrum PPS en meer bepaald naar het Jaarrapport Kenniscentrum PPS 2012-2013 (stuk 52 (2013-2014 — Nr.1; http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g52-1.pdf).

Op 23 februari 2009 bracht het Rekenhof naar aanleiding van een grootschalige audit een omstandig verslag uit over Publiek-Private Samenwerking bij de Vlaamse Overheid. Sindsdien rapporteert het Kenniscentrum PPS jaarlijks via het Jaarrapport waarbij o.a. wordt gerapporteerd over de activiteiten van het Kenniscentrum om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof en aan de nieuwe uitdagingen die zich stellen op het terrein.

Aanbeveling 5: Zij moet ook een standpunt innemen over de budgettaire aanrekening van de beschikbaarheidsvergoeding voor het tramgedeelte van de Hasseltse stelplaats.

Deze aanbeveling werd ondertussen uitgevoerd. Ik verwijs hiervoor naar de beslissing van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 betreffende de sneltramlijn 1 en de betreffende nota (VR 2013 1110 DOC.1057).

Aanbeveling 6: De Vlaamse Regering moet haar beslissing over de alternatieve financiering van het project Zwijnaarde bijsturen.

In de beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007 is opgenomen:

"Dat de beschikbaarheidsvergoeding determinerend is voor het totale investeringsvolume dat gerealiseerd kan worden."

Vermits deze voorwaarde gerespecteerd werd, was er voor de Vlaamse Regering geen aanleiding om deze eerdere beslissing aan te passen.

3. Reactie op aanbevelingen aan De Lijn:

Zoals bij aanvang van dit schrijven aangegeven kan in belangrijke mate aangesloten worden bij een groot deel van de aanbevelingen aan De Lijn die de besluitvorming en de onderbouwing van tramprojecten door De Lijn kunnen verbeteren. Betreffende de MER-procedure en de vergelijkingen van ramingen kan volgende aanvullende reactie meegegeven worden:

- MER-procedure:

Het Rekenhof heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd op basis van enkele standpunten inzake het onderzoek naar alternatieven en het naleven van MER-procedures.

De beoordeling van MER studies gebeurt door de bevoegde en onafhankelijke instantie ter zake (nl. de dienst Milieueffectenrapportagebeheer, voorheen de MER-cel). De dienst MER heeft ter zake een discretionaire bevoegdheid.

- Ramingen:

Betreffende de ramingen wordt door het Rekenhof op blz. 20 volgende gesteld: *"De kans op een verdere stijging van de investeringskosten, en dus de beschikbaarheidsvergoedingen bestaat dan ook."*

Het Rekenhof baseert zich hiervoor op een aantal studies (waar ze naar verwijst) en suggereert door volgende stelling dat de kostprijs te laag ligt:

"Zonder zich uit te spreken over de correctheid van de raming van 122.400.000 euro, stelde het Rekenhof vast dat, specifiek voor het trajectgedeelte in de stad Hasselt, de kostprijs ongeveer 6.000.000 euro per km bedraagt (zonder onteigeningen en bepaalde wegenwerken), terwijl de geraamde kostprijs in een stadsomgeving bij veel andere projecten in het buitenland een veelvoud daarvan bedraagt."

Deze bovenstaande redenering van het Rekenhof staat echter in contrast met volgende wat het Rekenhof bij aanvang van de paragraaf stelt:

"Een vergelijking van tramlijninvesteringskosten is moeilijk, want elke tramlijn is anders."

Het Rekenhof verwijst onder andere naar een rapport van het Nederlands ministerie van Verkeer en Waterstaat, nl. voetnoot 47:

"In een rapport van het Nederlands ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de gemiddelde kostprijs voor aanleg van traminfrastructuur op 11 miljoen euro per kilometer, prijzen 2004, bepaald (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Kostenkengetallen openbaar vervoer, Rotterdam 2005)."

Het Rekenhof citeert echter één gemiddelde kostprijs zonder te verwijzen naar de boven- en ondergrens (zie tabel) en volgende te vermelden uit de studie (extracten uit blz. 31-34):

Tabel 4 **Kengetal aanleg-kosten tram (inclusief sneltram)**	**Tram infra**	**Projectnaam**	**Kosten in miljoenen euro per kilometer**
	Aantal geanalyseerde projecten: 64		
	Ondergrens	Kirchsteigfeld (Potsdam)	3,3
	Bovengrens	Parijs verlenging	28,5
	Kengetal (gemiddelde van de geanalyseerde projecten)		11
	Range t.o.v. kengetal		-70%/+159%

"Opvallend is hoe het gewicht van onderdelen zoals projectadministratie en stadsvernieuwing in enkele gevallen fors kan oplopen. Geconcludeerd kan worden dat er een basisprijs is voor de aanleg van een 'functionele' tramlijn. Er zijn echter talloze voorbeelden waar de aanleg van de traminfrastructuur onderdeel uitmaakte van een ruimer doel. In die gevallen zijn de kosten veel hoger en vaak niet uit te splitsen naar uitsluitend OV-gerelateerde kosten. Zo was het doel van het tramproject in Straatsburg een herinrichting van de stedelijke omgeving, terwijl in Sheffield een sociaal-maatschappelijk doel werd nagestreefd. Het Docklands lightrailproject had een ruimtelijk structurerend doel en was eigenlijk een scharnieronderdeel van een vastgoedproject. Er bestaat dus ook een relatie tussen de gewenste functie(s) van OV-infrastructuur en de kostprijs."

Om de mogelijke variabiliteit in tramprojecten te verduidelijken, werden in de betreffende studie ook een aantal voorbeelden opgenomen. Hier gaat het Rekenhof echter niet verder op in. Gezien bovenstaande en het feit dat het Rekenhof expliciet aangeeft dat een vergelijking moeilijk is, zijn diepgaande analyses nodig om een gefundeerde vergelijking te maken.

Tot besluit dient benadrukt te worden dat het essentieel is voor De Lijn dat zij de besluitvorming en onderbouwing van de tramprojecten waar nodig verder bijstuurt. Dit continu proces moet er toe bijdragen dat De Lijn haar voorbereidingstraject verder optimaliseert zodat maximaal tegemoetgekomen kan worden aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

Met hoogachting,

Hilde Crevits
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

DRUK
Albe De Coker

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be