



Vlaams  
Parlement

ingediend op **63** (2014-2015) – Nr. 5  
5 juni 2015 (2014-2015)

## **Verslag**

van het Rekenhof

over het verslag

van de Vlaamse Regering

over het Masterplan 2020  
Achtste voortgangsrapportage

Documenten in het dossier:

- 63** (2014-2015) – Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering – Zevende voortgangsrapportage
- Nr. 2: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 3: Verslag
- Nr. 4: Verslag van de Vlaamse Regering – Achtste voortgangsrapportage





# Achtste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020



Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement  
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 5 juni 2015

## INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
1.1	Situering .....	5
1.2	Voortgangsrapportages .....	5
1.3	Onderzoek door het Rekenhof .....	6
<b>2</b>	<b>Informatiekwaliteit van de achtste voortgangsrapportage</b> .....	<b>7</b>
2.1	Algemeen.....	7
2.2	Doelstellingen en reikwijdte.....	7
2.3	Planning en voortgang .....	8
	2.3.1 Planning van de werken.....	8
	2.3.2 Stand van uitvoering .....	9
2.4	Kostprijs en financiering.....	10
	2.4.1 Geraamde investeringskosten.....	10
	2.4.2 Kostprijs van de uitgevoerde werken .....	11
	2.4.3 Financiering .....	11
2.5	Risicobeheersing .....	13
2.6	Projectorganisatie .....	14
<b>3</b>	<b>Conclusies</b> .....	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Aanbevelingen</b> .....	<b>15</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Situering

De Vlaamse Regering heeft op 15 december 2000 het Masterplan Mobiliteit Antwerpen goedgekeurd, waarin een aantal verkeersinfrastructuurprojecten waren gepland voor de structurele verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio. De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) werd als naamloze vennootschap van publiek recht opgericht<sup>1</sup> en zou instaan voor de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio.

Na de volksraadpleging van oktober 2009 over een bouwvergunning voor de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse Regering op 30 maart 2010 en op 29 september 2010 het bestaande Masterplan Antwerpen aangepast en uitgebreid tot het Masterplan 2020<sup>2</sup>. De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie<sup>3</sup>. Tolfinanciering en ESR-neutraliteit bleven behouden als essentiële randvoorwaarden voor de Oosterweelverbinding<sup>4</sup>. Verder heeft de Vlaamse Regering enkele andere projecten van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen aangepast en in het Masterplan 2020 een aantal bijkomende projecten opgenomen. Zij heeft de verantwoordelijkheid voor de meeste projecten bij andere entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid gelegd.

### 1.2 Voortgangsrapportages

Op 22 maart 2005 heeft de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van het Vlaams Parlement beslist de infrastructuurprojecten van de BAM periodiek en op gestructureerde wijze te volgen aan de hand van voortgangsrapportages<sup>5</sup>. Tot 2010 heeft de BAM vijftien voortgangsrapportages over het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen aan de commissie voorgelegd, die werden becommentarieerd door het Rekenhof en besproken in de commissie<sup>6</sup>. Gelet op het grote financiële en maatschappelijke belang van het Masterplan 2020 zet de commissie de periodieke bijzondere informatievoorziening voort. De Vlaamse Regering heeft op basis van de nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020 – bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* een basisrapportage opgemaakt als referentiedocument voor de commissie<sup>7</sup>. Tijdens de vorige regeerperiode zijn nog zes voortgangsrapportages over het Masterplan 2020 opgemaakt<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM).

<sup>2</sup> Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/37 punt 1 van 29 september 2010 met nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020, Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* (VR 2010 2009 DOC.0891). De nota over het Masterplan 2020 is op 30 september 2010 toegelicht in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken en toegevoegd aan het commissieverslag, Stuk 54 (2009-2010) – Nr.11.

<sup>3</sup> Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/36 punt 35 van 24 september 2010 over het tunnelconcept voor de Oosterweelverbinding, bijbehorende organisatorische implicaties en enkele wijzigingen aan het Masterplan 2020.

<sup>4</sup> Herbevestigd in de beslissing van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014.

<sup>5</sup> Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 1, verslag hoorzitting, 25 maart 2005.

<sup>6</sup> De commissieverslagen over de bespreking van de vijftien voortgangsrapportages van de BAM en de verslagen van het Rekenhof over de voortgangsrapportages zijn opgenomen in Stuk 268 (2004-2005) en in Stuk 54 (2009-2010). Bij de dertiende voortgangsrapportage heeft het Rekenhof een samenvattend overzicht van zijn vroegere bevindingen en aanbevelingen over de periode 2005-2009 aan zijn verslag toegevoegd.

<sup>7</sup> Verslag van de Vlaamse Regering over het Masterplan 2020, basisrapportage, Stuk 63 (2010-2011) – Nr. 1.

<sup>8</sup> Stuk 63 (2010-2011) – nrs. 4 tot 21.

De halfjaarlijkse voortgangsrapportages moeten heldere, actuele en toetsbare informatie bevatten over de doelstellingen en reikwijdte, over de planning van voorbereiding en uitvoering, over de kostprijs, financiering en budgettaire weerslag en over de risicobeheersing van het Masterplan 2020 als geheel en van de daarin opgenomen infrastructuurprojecten ter verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio.

### **1.3 Onderzoek door het Rekenhof**

Op vraag van de parlementaire commissie beoordeelt het Rekenhof de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportage. Het beoordeelt de relevantie, transparantie en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Het Rekenhof valideert echter niet het realiteitsgehalte van de ramingen, de geschiktheid van de organisatie of methodiek, noch de kwaliteit of toereikendheid van de risicobeheersing.

Dit verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de achtste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, die op 5 juni 2015 aan de commissie is voorgelegd. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot eind mei 2015 hebben genomen. Het verslag van het Rekenhof moet samen worden gelezen met de rapportage.

Het Rekenhof heeft onder meer de beschikbare documenten bij de BAM en andere entiteiten van het beleidsdomein MOW geanalyseerd. Het heeft van het management van de BAM, alsook van de ambtelijk coördinator bij het departement MOW, de projectleider voor de Oosterweelverbinding en de andere projectleiders de gevraagde mondelinge toelichtingen gekregen. Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 3 juni 2015 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie.

## 2 Informatiekwaliteit van de achtste voortgangsrapportage

### 2.1 Algemeen

De gestructureerde projectfiches die voor de diverse projecten waren opgemaakt en toegevoegd aan de basisrapportage, bevatten informatie over de projectomschrijving, de kostprijs, het projectmanagement, de timing en het risicomangement. De projectfiches met essentiële wijzigingen zijn opnieuw bijgevoegd bij de voortgangsrapportage. De relevante informatie uit de geactualiseerde projectfiches is in de tekst van de voortgangsrapportage verwerkt.

Sinds de vorige voortgangsrapportage van november 2014 heeft de Vlaamse Regering op 20 maart 2015 het aangepaste GRUP Oosterweel-wijziging definitief vastgesteld<sup>9</sup>. Zij heeft ook de noodzakelijk geachte milderende maatregelen en het flankerend beleid bevestigd<sup>10</sup>. De Vlaamse Regering heeft zich op 4 maart 2015 akkoord verklaard met het gunningsvoorstel van de tramlijnprojecten Brabo 2, nadat zij de samenwerkingsovereenkomst met de stad Antwerpen in november 2014 had aangepast<sup>11</sup>. Op 8 mei 2015 heeft de Vlaamse Regering haar goedkeuring gehecht aan de aankoop van 40 trams, die deels bestemd zijn voor Antwerpen<sup>12</sup>. Op 24 april 2015 heeft de Vlaamse Regering de raad van bestuur van de BAM opnieuw laten samenstellen en heeft ze nieuwe regeringscommissarissen aangeduid<sup>13</sup>. In maart 2015 heeft het politiek stuurcomité zich onder meer uitgesproken over de aanbestedingsstrategie en de financiering van de Oosterweelverbinding.

### 2.2 Doelstellingen en reikwijdte

De voortgangsrapportage en de geactualiseerde projectfiches geven toelichting bij de wijzigingen, uitbreidingen en concretisering van een aantal projecten in vergelijking met de basisrapportage.

Voor het Oosterweelproject blijft de reikwijdte ongewijzigd. Door de conceptaanpassingen tijdens de voorbije jaren zal de Oosterweelverbinding, die het noordelijke deel van de ring moet sluiten, grotendeels in tunnels lopen. Voor de rest van de R<sub>1</sub> hebben het Vlaams Gewest en de stad Antwerpen een procesaanpak afgesproken met het oog op de realisatie van een overkapping in functie van de leefbaarheid.

Voor de A102 en Rubis is een plan-MER-procedure met trechtering van de tracé- en ontwikkelingsalternatieven lopende. Een tweede trechtering wordt in overweging genomen. Ook de afstemming met het concept van Ringland voor de R<sub>1</sub> komt daarbij aan bod. De beslissingen onder meer op basis van de resultaten van de plan-MER zullen bepalend zijn voor de reikwijdte en kostprijs van de A102 en Rubis.

---

<sup>9</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 20 maart 2015, nota VR 2015 2003 DOC.0245/1. Het besluit houdende definitieve vaststelling van het GRUP zal door de Vlaamse Regering bij uittreksel bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad binnen zestig dagen na de definitieve vaststelling. Het GRUP treedt in werking 14 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

<sup>10</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 4 april 2014, nota VR 2014 0404 DOC.0489-1.

<sup>11</sup> Beslissingen Vlaamse Regering van 3 april 2015 en 24 oktober 2014, nota VR 2015 0304 DOC.355/1 en nota VR 2014 2410 DOC.1133/1.

<sup>12</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 8 mei 2015, nota VR 2015 0805 DOC.0453/1.

<sup>13</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 24 april 2015, nota VR 2015 2404 DOC.0401/1. De Vlaamse Regering kende op 22 mei 2015 ook een uitzondering toe op het decreet deugdelijk bestuur, nota VR 2015 2205 DOC.0510/1.

De projectfiche voor de aanpassing van de Spaghettiknoop op de R<sub>1</sub> wijst op vereiste aanpassingen aan de Kennedytunnel in het kader van de tunnelveiligheidsrichtlijn en op de Ruimtelijke inpassing en milderende effecten voor de R<sub>1</sub>.

Volgens de achtste voortgangsrapportage zou een stuurgroep met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en het Havenbedrijf hebben geopteerd voor de 36m-variant voor de renovatie van de Royerssluis. De Vlaamse Regering heeft deze beslissing nog niet gevalideerd.

Volgens het regeerakkoord is onderzoek naar het optimale gebruik van de bestaande premetrokoker aangewezen om het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken. Zo zou de efficiëntie van de investeringen in de projecten Livan (in exploitatie sinds april 2015) en Brabo 2 (open helling Leien en volledige ingebruikneming van het station Opera) verhogen door de afwerking van de bestaande tunnel en de open helling aan de Turnhoutsepoort. Deze investeringen moeten het mogelijk maken het centrum van Antwerpen gemakkelijk te bereiken en vormen dus een belangrijke minder-hindermaatregel. De afwerking en ingebruikname van de Antwerpse metro bevatten behalve het project open helling Turnhoutsepoort ook de metro Kerkstraat-Poethoekstraat en een aantal metrostations. Die projecten maken geen deel uit van het Masterplan 2020.

## 2.3 Planning en voortgang

### 2.3.1 Planning van de werken

De voortgangsrapportage bevat voor de individuele projecten informatie over de uitvoeringsplanning. De aanhoudende budgettaire onzekerheden en onderlinge afstemming van sommige projecten maken het moeilijk een globale planning op te maken. Er bestaat nog onzekerheid over projecten die nog een uitgebreid voorbereidingstraject<sup>14</sup> moeten doorlopen of waarvoor nog geen hogeprioriteitstelling<sup>15</sup> is genomen. Rekening houdend met het regeerakkoord zouden de volgende Masterplanprojecten prioriteit krijgen in de regeerperiode 2014-2019: Oosterweelverbinding, Rubis, A102, R4-Oost, verhogen 15 Albertkanaalbruggen, Brabo 2, (met een geraamd budget van samen 5.177,16 miljoen euro) alsook het onderzoek van de tramverlengingen Olympiade-Wilrijk, Mortsel-Kontich en Melsele-Beveren (met een geraamd budget van samen 307 miljoen euro).

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding blijft de interne realisatieplanning met een beoogde bouwperiode van begin 2017 tot 2022 ongeveer gehandhaafd. Het Oosterweelproject splitst wel in vijf deelprojecten: Linkeroever, Scheldetunnel, Oosterweelknoop, kanaaltunnels en zone R<sub>1</sub> Noord, die eventueel met afzonderlijke Engineer & Construct-formules (E&C) kunnen worden aanbesteed. Voor het deelgebied Linkeroever komt er een apart project-MER, los van de deelgebieden op de rechteroever.

De projectfiches bij de achtste voortgangsrapportage vermelden de verschuivingen in de uitvoeringsplanning van individuele projecten, in vergelijking met de planningsinformatie uit de vorige rapportage. Voor een aantal wegenprojecten schuift de planning op, o.a. voor de E34-E313, onderdelen van het project Waasland (nl. de parallelwegen tussen Sint-Niklaas en Zwijndrecht en de oostelijke tangent in Sint-Niklaas), de tunnel Balgerhoeke en de ver-

<sup>14</sup> Er is een plan-MER nodig voor: aanleg A102, vertunneling R11 en verbinding N171-N1, en verbreding E34/E313 Ranst. De concepten voor de Albertkanaalbrug Kruiningenstraat, de tramlijn Linkeroever Noord, de uitbreiding van het fietsnetwerk; de Spaghettiknoop Zuid, bepaalde knooppunten van de R4-oost, de verbindingsweg E34-N70, de parallelwegen Sint-Niklaas-Zwijndrecht en onderdelen van de omvorming van de N49-expressweg moeten nog verder worden ontworpen.

<sup>15</sup> Tramlijn Deurne-Wijnegem fase 2, tramlijn Hemiksem (St-Bernardsesteenweg) fase 2 en 3, tramlijn Borsbeek-Wommelgem, tramlijn Nieuw-Zuid, tramlijn Ekeren-Leuvenberg, tramlijn E313, tramlijn Oostmalle.



keerswisselaar N49/N456 van het project N49. De oorzaak van de vertragingen is divers: afstemming met de Oosterweelverbinding, onzekerheid over de budgettaire mogelijkheden op middellange termijn, beperkt draagvlak, lang aanslepende en complexe GRUP- en MER-procedures, e.a.

De voortgangsrapportage wijst nogmaals op de afstemming van de uitvoeringsplanning van de Royerssluis met die van de Oosterweelverbinding.

### **2.3.2 Stand van uitvoering**

Van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen zijn de projecten Leien - fase 1, tramlijn Mortsel-Boechout - fase 1 en tramlijn Hemiksem - fase 1, de natuurinrichting in de Middenvijver en de Burchtse Weel, de tijdelijke stelplaats voor De Lijn en de pompstations aan de Schijn al gerealiseerd. Zij staan dan ook niet meer in het Masterplan 2020<sup>16</sup>. De BAM heeft de herbouwde Noorderlaanbrug overgedragen aan De Scheepvaart, de gerenoveerde Kattendijksluis aan Waterwegen & Zeekanaal en de gerenoveerde Van Cauwelaertsluis aan het havenbedrijf Antwerpen. De tramlijnprojecten van Brabo 1, bestaande uit fase 2 van de lijn Mortsel-Boechout, fase 1 van de lijn Deurne-Wijnegem en een nieuwe tramstelplaats, zijn uitgevoerd en in gebruik genomen door De Lijn. De verhoogde Albertkanaalbruggen van Grobbendonk, Geel-Oevel (onderdeel van Noord-Zuid Kempen), Meerhout Veedijk, Viersele, sluisbrug Olen, Oelegem E34, Oelegem I en Wijnegem-Houtlaan zijn volledig afgevoerd.

De uitvoering van deelproject 2 van de doortrekking N171, de ontsluiting van de Rupelstreek, is licht vertraagd; in de afwerking is voorzien tegen het bouwverlof van 2015.

De opdracht Brabo 2 is gegund. Een van de bidders heeft een verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend bij de Raad van State<sup>17</sup>. De contractsluiting en de start van de werken zijn daardoor uitgesteld. Ook de stedenbouwkundige vergunning, die de stad Antwerpen in december 2014 heeft verleend, wordt aangevochten.

Voor de tramlijnen naar Wilrijk en Mortsel-Kontich is de aanbestedingsprocedure voor de studieopdracht gestart. In de toewijzing van de opdracht is voorzien na het bouwverlof van 2015.

Voor de heraanleg van de R4-Oost heeft het Agentschap Wegen en Verkeer al twee knooppunten gerealiseerd en het bereidt een derde knooppunt voor. De overige knooppunten worden in opdracht van Via Invest voorbereid. Het deelproject tunnel Balgerhoeke van de N49 is aanbesteed. Deze werken zullen later in 2015 starten. De nutsmaatschappijen zijn al bezig met de voorbereidende werken. Het deelproject Stroomstraat wordt op korte termijn aanbesteed. Deze werken zullen in 2016 starten. Voor een ander deelproject van de N49 is het onderzoek naar de optimale ongelijkgrondse kruising van de A11 afgerond en het technisch ontwerp aangevat.

De BAM heeft de spoorbruggen nagenoeg gerealiseerd en de eerste reeks fietspaden zijn ten dele in uitvoering. De werken aan de IJzerlaanbrug en het IJzerlaankanaal zijn gegund.

De Scheepvaart heeft de brug Olen-Hoogbuul aanbesteed en de uitvoering laten starten. Studies voor de Theunisbrug en de Hoogmolenbrug zijn opgestart.

<sup>16</sup> Het concept van de stedelijke ringweg en de groene singel uit het vroegere Masterplan Antwerpen is verlaten en niet meer opgenomen in het Masterplan 2020.

<sup>17</sup> De Raad van State heeft op 22 mei 2015 het verzoek tot schorsing verworpen, RvS 22 mei 2015, nr. 231.314.

## 2.4 Kostprijs en financiering

### 2.4.1 Geraamde investeringskosten

Bij de basisrapportage was een overkoepelende kostprijstabel gevoegd, die het samenvattend overzicht bij de nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020 actualiseerde. De vermelde ramingen zijn indicatief en afhankelijk van het voorbereidingstraject dat de diverse projecten nog moeten doorlopen. De overkoepelende kostprijstabel is in de achtste voortgangsrapportage opnieuw geactualiseerd. Het totaal van de geraamde investeringskosten voor het volledige Masterplan 2020, met uitzondering van het dynamisch verkeersmanagement, bedraagt nu 7.522,9 miljoen euro. De bedragen in de overkoepelende kostprijstabel hebben verschillende prijspeilen voor de diverse projecten. Het betreft ramingen van een verschillend detailniveau, alsook reeds gegunde of uitgevoerde aanbestedingen. De ramingen voor de R11bis en A102 blijven onzeker zolang de Vlaamse Regering niet heeft beslist over de uitvoeringswijze.

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding gaat de overkoepelende kostprijstabel bij de voortgangsrapportage uit van een bedrag van 3.237,7 miljoen euro (prijspeil 2014) op basis van een geactualiseerde raming waarin de kosten voor onteigeningen, sanering van het Lobroekdok en verplaatsing van nutsleidingen inbegrepen zijn. Dat is een lichte daling ten opzichte van de vorige raming. De 125,7 miljoen euro studiekosten van de opdrachtgevende overheid BAM zijn afzonderlijk vermeld. Zij omvatten de studiekosten voor het ontwerp en opmaak van de bestekken, alsook voor de diverse MER-procedures en technische onderzoeken<sup>18</sup>. Studiekosten uit het verleden voor, onder meer, het dubbeldeksviaduct, de eerste plan-MER en de DBfM-aanbesteding zijn niet meegerekend.

Voor Brabo 2 is de gunningsprocedure gefinaliseerd. De contractuele bouwkosten bedragen ongeveer 204 miljoen euro<sup>19</sup> en vallen aldus binnen de raming van 408,7 miljoen euro<sup>20</sup>. De contracten zijn nog niet gesloten, zodat de beschikbaarheidsvergoedingen nog niet gekend zijn (zie ook punt 2.4.3). Het Masterplan 2020 voorzag in de aankoop van 62 bijkomende trams. In mei 2015 heeft De Lijn 24 trams besteld, voor in totaal 54,6 miljoen euro<sup>21</sup>, die ten dele voor Antwerpen zijn bestemd.

Voor de tramprojecten van de tweede fase van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen en de bijkomende tramprojecten uit het Masterplan 2020 heeft de achtste voortgangsrapportage de conceptuele kostprijsramingen aangepast. Zij heeft daarbij rekening gehouden met de richtlijnen van de ambtelijke stuurgroep om bovenop de investeringskosten 5% studiekosten te ramen, alsook 15% bijkomende kosten. Dat brengt een verhoging mee van 63,1 miljoen euro<sup>22</sup>. De aanpassingen aan de ramingen zijn technische correcties en impliceren geen aanpassingen aan de reikwijdte, noch nieuwe inschattingen of belangrijke evoluties in de voortgang van de projectvoorbereiding. Alle ramingen van de tramlijnprojecten volgen de systematiek van Brabo 2. De Lijn zou evalueren of zij die ramingsystematiek moet aanpassen, rekening houdend met de recente aanbestedingsprijzen.

<sup>18</sup> Inclusief de afkoop van het ontwerp voor de Oosterweelverbinding van de voorkeurbieder van de DBfM-procedure ten bedrage van 5,1 miljoen euro in het kader van de gesloten dading.

<sup>19</sup> Exclusief kleine projectonderdelen ten laste van de stad Antwerpen. De investeringskosten bedragen 108,4 miljoen euro voor de stad, 84,7 miljoen euro voor De Lijn en 10,6 miljoen euro voor het AWW.

<sup>20</sup> De raming van 408,7 miljoen euro bevat ook 95,7 miljoen euro kosten voor de eerste reeks van 38 trams. De bestelling voor deze trams werd in juli 2012 geplaatst en de eerste leveringen zijn lopende.

<sup>21</sup> Het gaat om 10 lange eenrichtingstrams en 14 zeer lange eenrichtingstrams, beslissing Vlaamse Regering 8 mei 2015, VR 2015 0805 DOC.0453/1.

<sup>22</sup> Tot nog toe bevatte de projectfiche voor de tramlijn Melsele-Beveren geen ramingen voor het weggedeelte.

Het knooppunt 8 van de R4 is aanbesteed met een bedrag dat lager ligt dan geraamd. De studieopdracht voor het pps-project R4 werd gegund. Het aandeel R4 Oost bedraagt 2,3 miljoen euro.

De meeste aanpassingen van de kostprijramingen voor diverse Albertkanaalbruggen vonden plaats naar aanleiding van het conceptontwerp. De Scheepvaart heeft een opdracht voor de ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van de verhoging van de bruggen via pps gegund aan een studiebureau voor 7,9 miljoen euro. Dat bedrag staat niet in de overzichtstabel.

#### **2.4.2 Kostprijs van de uitgevoerde werken**

De BAM heeft in januari 2015 37,2 miljoen euro betaald in het kader van de dading met de voorkeurbieder van de DBfM-aanbesteding voor de Oosterweelverbinding<sup>23</sup>.

Na de oplevering van de bruggen Meerhout Veedijk, Oelegem E34 en Wijnegem Houtlaan daalde de kostprijs met respectievelijk 1,52 miljoen euro, 0,24 miljoen euro en 0,77 miljoen euro. Voor de brugverhoging Oelegem I verhoogde de kostprijs met 0,38 miljoen euro en zijn er nog een aantal hangende verrekeningen.

Voor de R4 Oost is de definitieve afrekening van het knooppunt 9, dat al sinds eind 2013 volledig is uitgevoerd, nog steeds niet opgemaakt wegens hangende discussies met de aannemer over de eindstaat. Voor het uitgevoerde knooppunt 4 is de eindafrekening, die een verhoging ten opzichte van de raming met 0,5 miljoen euro inhoudt, opgenomen in de kostprijstabel. De kostprijs in de overkoepelende kostprijstabel verwijst voor de meeste gerealiseerde projecten naar het gunningsbedrag en houdt dus geen rekening met mogelijke meerkosten of verrekeningen. Ook voor de Kattendijksluis is geen rekening gehouden met de betaalde verwijlntresten.

#### **2.4.3 Financiering**

##### *Oosterweelverbinding*

Door het negatieve advies van Eurostat van 7 juli 2014, bevestigd eind september 2014, is de beoogde concessieformule met de NV Tunnel Liefkenshoek niet meer ESR-neutraal. Het politiek stuurcomité is er op 2 maart 2015 principieel mee akkoord gegaan de uitvoering en exploitatie van het Oosterweelproject integraal op te nemen in de overheidsbegroting. Dat heft de sinds de opstart van het Masterplan Antwerpen in 2000 vooropgestelde randvoorwaarde van de ESR-neutraliteit op. Het politiek stuurcomité heeft wel de voorkeur voor een gedifferentieerde tolheffing op de drie Scheldekruisingen herbevestigd. De inkomsten uit deze tolheffing zal de exploitatievennootschap gebruiken voor de afbetaling van de leningen die het Vlaams Gewest zal verstrekken. De voortgangsrapportage vermeldt dat de tolinkomsten volgens het financieel model op grond van conservatieve prognoses, op die manier de investeringskosten kunnen dekken.

De voortgangsrapportage maakt nog niet duidelijk hoe het Vlaams Gewest die uitgaven zal inpassen in zijn meerjarenraming. In elk geval zullen de volledige investeringsuitgaven tijdens de bouwperiode ten laste van het ESR-vorderingensaldo vallen en zullen de onderhoudskosten, de beheerskosten en de tolinkomsten tijdens de exploitatiefase het jaarlijks begrotingssaldo en het ESR-vorderingensaldo beïnvloeden.

---

<sup>23</sup> De BAM heeft die dadingsvergoeding opgenomen in zijn begrotingsresultaat van 2014. De afkopsom voor het ontwerp (5,1 miljoen euro) is als geactiveerde studiekost geregistreerd.

De voortgangsrapportage verwijst voor het Oosterweelproject naar de mogelijkheid voor strategische investeringen bij de Europese Commissie een afwijking te vragen op de middellange termijn begrotingsdoelstellingen<sup>24</sup>. De voortgangsrapportage verduidelijkt echter niet of België als lidstaat voldoet aan de vijf opgesomde criteria. België heeft volgens de beschikbare informatie geen significant lage economische groei, waardoor een afwijking van de begrotingsdoelstellingen voor de budgettaire inpassing van het Oosterweelproject niet vanzelfsprekend zal zijn. De voornemens van de Europese Commissie voor het steunen van strategische investeringen zijn ook nog niet omgezet in regelgeving en de selectie van projecten ligt ook nog niet vast. Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding, die volgens de actuele schattingen in de periode 2017-2022 jaarlijks 400 à 600 miljoen euro uitgaven zal betekenen, zal de Vlaamse Regering budgettaire ruimte moeten creëren. De Vlaamse Regering heeft vanuit een meerjarenperspectief nog geen standpunt ingenomen over de relatie tussen de budgettaire inpassing van het Oosterweelproject, de naleving van de begrotingsdoelstellingen en de overige beleidsdoelstellingen, en de realisatie van andere infrastructuurwerken die mee bijdragen tot het mobiliteitsoplossend vermogen. Het Rekenhof beschouwt dat als een belangrijk aandachtspunt voor zowel de realisatie van het Oosterweelproject als de andere projecten van het Masterplan 2020.

Uit de voortgangsrapportages blijkt dat de 350 miljoen euro financiële bijdrage van de stad en de haven in het Oosterweelproject heronderhandeld wordt. Met die middelen zouden het onderzoek en de uitvoering van de overkapping van de zuidelijke ring R<sub>1</sub>, een aantal minder hinder maatregelen en de aanleg van de nieuwe stedelijke ruimte gefinancierd worden, elementen die buiten de reikwijdte van het eigenlijke Oosterweelproject vallen. De afspraken erover zijn echter nog niet concreet. De bestaande overeenkomsten met de stad voor de financiering van de nutsleidingen en de gronden zijn al in uitvoering. In de aangepaste begroting 2015 heeft de BAM de bijdrage van de stad voor de nutsleidingen niet meer gebudgetteerd.

#### *Royerssluis*

Volgens de voortgangsrapportage zou de bijdrage van het havenbedrijf in de renovatie van de Royerssluis onderhandeld zijn op 15% van de kostprijs van de 27m-variant en de integrale meerkost van de 36m-variant. De bijdrage zou daarmee op 34 miljoen euro komen in de totale geraamde kostprijs van 153 miljoen euro.. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen heeft daarbij ook een pps-constructie voorgesteld, waarbij het Vlaamse Gewest na oplevering gedurende 20 jaar ongeveer 9 miljoen euro beschikbaarheidssubsidies zou betalen, dat alles onder voorwaarde dat de renovatie begin 2017 kan starten.

#### *Pps-projecten*

Volgens de voortgangsrapportage en de bijbehorende projectfiches wordt voor de meeste projecten voor een klassieke financiering met investeringskosten ten laste van de uitgavenbegroting gekozen. Uit het regeerakkoord blijkt dat voor Brabo 2, Rubis en A102 en 7 te verhogen Albertkanaalbruggen is gekozen voor publiek-private samenwerking, waarbij er in principe private financiering voor de beschikbaarheidsperiode van de infrastructuur wordt aangetrokken. De Albertkanaalbrug Deurne-Bal is in het pps-programma vervangen door de brug Oelegem II, omdat een versnelde realisatie met FFEU-middelen mogelijk is. De voorbereiding van de Via-investprojecten R4 en de Albertkanaalbruggen is op dit ogenblik nog onvoldoende gevorderd om te toetsen aan het ESR<sub>2010</sub>-kader. Eurostat is strenger voor pps-gefinancierde infrastructuurprojecten in het kader van het verstrengd Europees begrotingstoezicht.

---

<sup>24</sup> Mededeling van de Europese Commissie over het Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact, COM(2015) 12 final, 13 januari 2015.

### Tramlijnprojecten

Het INR heeft de tramlijnprojecten van Brabo 1 inmiddels<sup>25</sup> geherklasseerd als overheidsinvestering, zodat de resterende beschikbaarheidsvergoedingen wegen op de overheids-schuld. Eind februari 2015 ontving het INR een adviesaanvraag over de ESR-neutraliteit van de dBFM-constructie voor het tramgedeelte en het niet-tramgedeelte AWW van het Brabo 2-project. Het INR zal de adviesaanvraag doorsturen naar Eurostat als het van oordeel is dat het dossier een ernstige kans maakt op een positieve beoordeling door Eurostat.

Het Gewest betaalt voor Brabo 2 gedurende de jaren 2015-2018 jaarlijks een investerings-subsidie van 10,2 miljoen euro<sup>26</sup> aan de stad Antwerpen. Het betaalt ook gedurende 10 jaar, de looptijd van het contract tussen de stad Antwerpen en de SPV voor het niet-tramgedeelte stad, een bedrag dat gelijk is aan de beschikbaarheidsvergoedingen die de stad betaalt aan de SPV. Dit bedrag wordt definitief bepaald op datum van de *financial close* van Brabo 2, overeenkomstig een addendum bij de samenwerkingsovereenkomst voor Brabo 2 tussen de stad en het Vlaams Gewest<sup>27</sup>. De eigen bijdrage van de stad Antwerpen blijft behouden op 24,4 miljoen euro. De nota aan de Vlaamse Regering van 3 april 2015<sup>28</sup> raamt de beschikbaarheidsvergoedingen voor de investeringscomponent van de drie onderdelen<sup>29</sup> van Brabo 2 vanaf 2019 op 15,02 miljoen euro per jaar. De beschikbaarheidsvergoedingen en investeringsubsidies voor Brabo 1 en Brabo 2 passen binnen de enveloppe van 30 miljoen euro waarin de Vlaamse Regering op 16 februari 2007 heeft voorzien.

### N49

Voor het deelproject Stoepestraat van de N49 is de financiering met FFEU-middelen onzeker geworden.

## 2.5 Risicobeheersing

Voor het Oosterweelproject vermeldt de voortgangsrapportage de belangrijke risico's. Zij licht de risico's en beheersmaatregelen inzake planning, technische realisatie en organisatie toe. Financiële risico's, zoals de budgettaire inpasbaarheid, benoemt de rapportage niet expliciet als risico, Zoals aangegeven in punt 2.4.3 van dit verslag, is de beheersing daarvan door de Vlaamse Regering nochtans essentieel.

Voor de realisatie van de projectonderdelen van de Oosterweelverbinding werkt de BAM een aanbestedingsstrategie uit die steunt op de E&C-contractvorm. Een dergelijke aanbestedingsformule geeft de aannemer een grotere vrijheid in de projectuitvoering. De BAM dient te bewaken of de scope, de klanteneisen en de context bij contractsluiting stabiel zijn. Instabiliteit daarvan kan tot significante bijkomende kosten leiden. Aangezien de onderhoudsperiode niet onder de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer valt, dient de BAM er ook voor te zorgen dat de ontwerp- en materiaalkeuzes bij de opmaak van het bestek worden getoetst op duurzaamheid en onderhoudsvriendelijkheid. E&C vereist even-

<sup>25</sup> Zie het verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de Vlaamse begroting voor 2015 (punt 3.2.9).

<sup>26</sup> De algemene uitgavenbegroting 2015 voorziet in de eerste schijf van 10,2 miljoen euro (artikel MDU-3MHF2AD-WT - investeringen weginfrastructuur en structureel onderhoud).

<sup>27</sup> In december 2011 werd een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen het Vlaams Gewest, de stad Antwerpen, De Lijn en de BAM. Het addendum van oktober 2014 is gesloten tussen het Vlaams Gewest en de stad Antwerpen. De Lijn en de BAM zijn geen betrokken partij bij dit addendum, maar werden wel in kennis gesteld. De beslissing van de Vlaamse Regering en de bijhorende nota van oktober 2014 maakten geen melding van de bedragen die de begrotingen 2015-2018 bezwaren. Zij verwijzen alleen naar het niet bijgevoegde addendum (VR PV 2014/37 – punt 0020 en nota VR 2014 2410 DOC.1133/1).

<sup>28</sup> VR 2015 0304 DOC.0355/1.

<sup>29</sup> Tramgedeelte De Lijn, niet-tramgedeelte AWW en niet-tramgedeelte stad Antwerpen.

eens een goede projectopvolging, opdat mijlpaalvergoedingen pas worden betaald als de opgeleverde deelproducten aan de vereiste kwaliteit voldoen. De BAM rekent daarvoor onder meer op ondersteuning van de studiebureaus tot aan de oplevering van de projectonderdelen.

Het Rekenhof herinnert aan de volgende specifieke risico's voor het Oosterweelproject:

- Het systeem van gedifferentieerde tolinkomsten (binnen de vooropgestelde randvoorwaarden) is onzeker, doordat het nog moet worden getoetst aan de Europese tolrichtlijn.
- Problemen bij de nog te doorlopen vergunningsprocedures kunnen een impact hebben op de planning, realisatietijd, kostprijs en financiering van het project. Een versterkt maatschappelijk draagvlak en juridische nauwgezetheid kunnen procedurerisico's beperken.

De projectfiches van de overige projecten van het Masterplan 2020 bevatten nagenoeg geen nieuwe informatie over risicobeheersing. Het Rekenhof wijst specifiek op het risico van de beperkte budgettaire ruimte. De beoogde generieke besparingen, de budgettaire aanrekening en de financieringslasten van de pps-formules en het volume van de investeringsprojecten dat in voorbereiding is, nopen tot een duidelijke prioriteitsbepaling binnen de nieuwe investeringsprogramma's en een realistische uitvoeringsplanning. Bovendien is het tijdig verwerven van een degelijk maatschappelijk draagvlak nodig om vertragingen tijdens het voorbereidings- en vergunningentraject te vermijden.

De uitvoering van de brugverhogingen op het Albertkanaal vereist onder meer de verplaatsing van hogedrukgasleidingen. De specifieke terreinomstandigheden en het feit dat de leidingen op veel plaatsen volgens een strikte timing en met specifieke vereisten gecoördineerd moeten worden verplaatst, kunnen de verplaatsings- en omschakelingskosten aanzienlijk verhogen in vergelijking met één enkele lokale verplaatsing. De projectfiches houden nog geen rekening met dat specifieke risico.

## 2.6 Projectorganisatie

De samenvattende overzichtstabel verduidelijkt welke entiteit van de Vlaamse overheid verantwoordelijk is voor de realisatie van de diverse projecten. De voortgangsrapportage vermeldt de protocollen en samenwerkingsovereenkomsten tussen diverse overheidsinstanties voor bepaalde projecten.

Een doeltreffende toepassing van de gedifferentieerde tolheffing voor de drie Scheldekruisingen impliceert dat ook de Kennedytunnel bij de start van de exploitatiefase samen met de Liefkenshoektunnel en de Oosterweeltunnel moet worden opgenomen in het verbonden infrastructuurnetwerk.

### 3 Conclusies

De informatie in de achtste voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 is onderbouwd of steunt op toelichtingen die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft ontvangen. Volgens het Rekenhof is de informatie in de voortgangsrapportage over het algemeen voldoende actueel en relevant. De kostprijsramingen voor de tramprojecten zijn uniform herkend. De vermelde kosten van de uitgevoerde projecten zijn echter niet altijd volledig.

Het politiek stuurcomité diende de randvoorwaarde van de ESR-neutraliteit voor de Oosterweelverbinding op te geven en besliste de uitvoering en exploitatie van het project integraal in de overheidsbegroting op te nemen. De Vlaamse Regering heeft vanuit een meerjarenperspectief nog geen standpunt ingenomen over de relatie tussen de budgettaire inpassing van het Oosterweelproject, de naleving van de begrotingsdoelstellingen en de overige beleidsdoelstellingen, en de realisatie van andere infrastructuurwerken. Het Rekenhof beschouwt dat als een belangrijk aandachtspunt voor de realisatie van zowel het Oosterweelproject, als de andere projecten van het Masterplan 2020.

Voor een aantal projecten lijkt de planning enigszins uit te lopen. De complexiteit van de procedures, de onzekerheid over de nodige financiële middelen en de onderlinge afstemming van projecten zijn daar de oorzaken van.

Voor een aantal projecten moeten de reikwijdte en financieringswijze van het voorkeursalternatief nog worden bekrachtigd. Ook de financiële risico's blijven groot.

### 4 Aanbevelingen

- Het Rekenhof acht het raadzaam dat de Vlaamse Regering meer transparantie en budgettaire zekerheid brengt door onder meer voor de investeringsprojecten van het Masterplan 2020 duidelijke prioriteiten te stellen binnen de investeringsprogramma's op middellange termijn, die inpasbaar zijn in de meerjarenraming van de Vlaamse overheid. De uitvoeringsplanning van de projecten moet aan die prioriteitstelling worden aangepast. Voor omvangrijke projecten is een langetermijnperspectief nodig inzake de budgettaire financieringsmogelijkheden.
- Bij de keuze voor E&C voor onderdelen van de Oosterweelverbinding moet de BAM degelijke bestekken en evenwichtige contracten opmaken, die de kwaliteit van de op te leveren werken garanderen en het risico op verrekeningen minimaliseren.
- De Vlaamse Regering en de betrokken overheidsdiensten moeten opnieuw bindende afspraken maken over de bijdrage van andere betrokken overheden in de financiering van de projecten van het Masterplan 2020. De voortgangsrapportages moeten daarover transparant rapporteren.
- Om grote infrastructuurprojecten effectief en tijdig te kunnen realiseren, moeten de betrokken overheden tijdens de voorbereidingsfase aandacht blijven hebben voor het maatschappelijk draagvlak.
- De Vlaamse regering moet de pps-projecten die ze nog ESR-neutraal wil realiseren, vooraf toetsen aan de recente ESR2010-interpretaties van Eurostat.