



Vlaams
Parlement

ingediend op **63** (2014-2015) – Nr. 11
30 mei 2016 (2015-2016)

Verslag

van het Rekenhof

over het verslag

van de Vlaamse Regering

over het Masterplan 2020
Tiende 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
- Nr. 5: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 6: Verslag
- Nr. 7: Verslag van de Vlaamse Regering – Negende voortgangsrapportage
- Nr. 8: Verslag van het Rekenhof
- Nr. 9: Verslag
- Nr. 10: Verslag van de Vlaamse Regering – Tiende voortgangsrapportage

verzendcode: OPE



Tiende 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 26 mei 2016

INHOUD

1	Inleiding	5
1.1	Situering	5
1.2	Voortgangsrapportages	5
1.3	Onderzoek door het Rekenhof	6
2	Informatiekwaliteit van de tiende voortgangsrapportage	7
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	10
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
2.4.4	Meerjarenplanning en begrotingsdoelstelling	13
2.5	Risicobeheersing	14
3	Conclusies	14
4	Aanbevelingen	15

1 Inleiding

1.1 Situering

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

Na de volksraadpleging van 18 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 2020². De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie³. Tolfinanciering en ESR-neutraliteit bleven behouden als essentiële randvoorwaarden voor de Oosterweelverbinding. Verder heeft de Vlaamse Regering enkele andere projecten van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen aangepast en in het Masterplan 2020 een aantal bijkomende projecten opgenomen. Zij heeft de verantwoordelijkheid voor de meeste projecten bij andere entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid gelegd. In maart 2015 werd de voorwaarde inzake ESR-neutraliteit verlaten door de beslissing de Oosterweelverbinding binnen de begroting te financieren.

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 voortgangsrapportages⁴. 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 commissie⁵. 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 commissie⁶. Tijdens de vorige regeerperiode zijn nog zes voortgangsrapportages over het Masterplan 2020 opgemaakt⁷.

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

² 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.

³ 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.

⁴ Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 1, verslag hoorzitting, 25 maart 2005.

⁵ 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.

⁶ Verslag van de Vlaamse Regering over het Masterplan 2020, basisrapportage, Stuk 63 (2010-2011) – Nr. 1.

⁷ 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 tiende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, die op 27 mei 2016 aan de commissie is voorgelegd. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot midden mei 2016 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 ontvangen. Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 25 mei 2016 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie.

2 Informatiekwaliteit van de tiende 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 risicomanagement. De projectfiches met 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 december 2015 heeft de Vlaamse Regering beslist om Via-Invest en Lijninvest te integreren tot één juridische entiteit, met name De Werkvennootschap, met als doel de integrale aanpak van infrastructuurprojecten. De Werkvennootschap zal een versnelde doorstart geven aan projecten in voorbereiding van Via-Invest en Lijninvest⁸. De projecten bruggen Albertkanaal, R4-Oost en de toekomstige tramprojecten van het Masterplan 2020 zijn nog niet toegewezen aan De Werkvennootschap.

Op 4 mei 2016 heeft de Vlaamse Regering de vertegenwoordiger van het Vlaams Gewest in de algemene vergadering van de BAM vervangen⁹. Ze heeft die ermee gelast drie onafhankelijke bestuurders te benoemen, na selectie via een open procedure conform het decreet deugdelijk bestuur.

De Vlaamse Regering heeft een eigen hervormingsprogramma¹⁰ opgemaakt, waarin verder wordt ingezet op gezonde overheidsfinanciën, een groeivriendelijk begrotingsbeleid en een nominaal evenwicht vanaf 2017. De bijdrage van de Vlaamse Regering in het Stabiliteitsprogramma België 2016-2019 is gebaseerd op het Vlaams Hervormingsprogramma (zie ook punt 2.4.4).

Op het Politiek Stuurcomité van 13 april 2016 zijn onder meer de volgende punten behandeld: de planning van het Oosterweelproject, de aanbestedingsstrategie van het Oosterweelproject, de financiering en de minderhindermaatregelen.

2.2 Doelstellingen en reikwijdte

In vergelijking met de vorige voortgangsrapportage zijn er geen beslissingen genomen die belangrijke wijzigingen van de doelstellingen of reikwijdte van de diverse infrastructuurprojecten inhouden.

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 het geheel van de R1 hebben het Vlaams Gewest en de stad Antwerpen een aanpak afgesproken met het oog op een overkapping voor een betere leefbaarheid. De overkappingsprojecten voor de R1, waarvoor de Vlaamse Regering op 16 december 2015 een intendant heeft aangesteld, vallen buiten het Masterplan

⁸ Beslissing Vlaamse Regering van 11 maart 2016, VR 2016 1103 DOC.0217/1BIS.

⁹ Beslissing Vlaamse Regering van 4 mei 2016, VR 2016 0405 DOC.0411/1BIS.

¹⁰ Mededeling Vlaamse Regering van 25 maart 2016, VR 2016 2503 MED.0120/2. Vlaams Hervormingsprogramma 2016.

2020. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de intendant overlegt met de betrokken diensten van de Vlaamse overheid, lokale overheden en belangengroepen.

Ook de minderhindermaatregelen, waaronder de Park&Rides, maken in principe geen deel uit van het Masterplan 2020. Ze beïnvloeden de facto wel de reikwijdte van het Masterplan 2020.

Voor de A102 en Rubis is de plan-MER-procedure met trechtering van de tracé- en ontwikkelingsalternatieven in augustus 2013 opgestart en nog steeds lopende. Onder meer de resultaten van de plan-MER zullen bepalend zijn voor de reikwijdte en kostprijs van de A102 en Rubis.

2.3 Planning en voortgang

2.3.1 Planning van de werken

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding voorziet de interne realisatieplanning een bouwperiode van najaar 2017 tot 2024. Dat betekent andermaal een lichte vertraging. Het Oosterweelproject is opgedeeld in vier deelprojecten:

- Linkeroever,
- Scheldetunnel en bouwdok,
- Oosterweelknoop, kanaaltunnels en zone R1 Noord.
- verkeers- en tunneltechnische installaties op Rechteroever.

De vier deelprojecten zullen met afzonderlijke *Engineer & Construct*-formules (E&C) worden aanbesteed met elk een eigen timing. Voor het deelgebied Linkeroever zou de project-MER-procedure op korte termijn worden afgerond; voor de deelgebieden op Rechteroever wordt de goedkeuring van de project-MER in oktober 2016 voorzien. Onmiddellijk daarop aansluitend worden de aanvragen van de stedenbouwkundige vergunning ingediend. Ondertussen is de selectiefase voor Linkeroever opgestart en een marktverkenning voor Scheldetunnel en Rechteroever. Er lopen nog verschillende vernietigingsprocedures bij de Raad van State tegen het GRUP Oosterweel, die de planning nog kunnen beïnvloeden.

De projectfiches bij de tiende voortgangsrapportage vermelden de verschuivingen in de uitvoeringsplanning van individuele projecten in vergelijking met de planningsinformatie uit de vorige rapportage. De prioritering van de niet-Oosterweelprojecten, zoals eind november 2015 opgedragen aan het departement MOW door het Politiek Stuurcomité, is nog in voorbereiding. De uitvoeringsplanningen in de projectfiches zijn nog niet volledig op elkaar afgestemd.

Het Rekenhof stelt vast dat de voorbereiding en de uitvoeringsplanning van diverse projecten verder vooruitschuiven in vergelijking met de indicatieve planning bij de negende voortgangsrapportage. De oorzaken daarvan zijn, zoals ook bij de vorige voortgangsrapportage, de onderschatting van de complexiteit en doorlooptijd van de voorbereidende studies en vergunningsprocedures, uiteenlopende projectambities, de juridische procedures, alsook de aanhoudende onzekerheid over budgettering of financiering. Voornamelijk projecten van pps-financiering hebben een langere voorbereidingstijd.

De volgende projecten worden in de tijd opgeschoven: E34-E313, A102/Rubis, Spaghettiknoop, doortrekking N171, Waasland, R4-Oost, Royerssluis, de tramprojecten en Theunisbrug.

In de 10de voortgangsrapportage wordt er op gewezen dat nu de maatgevende projecten (Oosterweelverbinding, Noorderlijn en bruggen Albertkanaal) in een operationele fase zijn terechtgekomen, een realistische planning en fasering zal opgemaakt worden voor de andere Masterplan 2020-projecten. De fasering van de Masterplanprojecten is momenteel nog in voorbereiding. In de projectfiches voor de wegenprojecten werd daar al ten dele rekening mee gehouden.

Vanwege de koppeling aan de Oosterweelverbinding is, volgens de projectfiche, de start van de werken voor de A102/Rubis opgeschoven naar ten vroegste 2023. De onteigeningen zouden wel al in 2018 starten.

Ook het deelproject van het project Waasland parallelwegen Sint-Niklaas-Zwijndrecht is afhankelijk van de realisatie van de Oosterweelverbinding en kan ten vroegste starten in 2023. Het deelproject verbindingsweg E34-N70 kan slechts uitgevoerd worden nadat de parallelwegen zijn aangelegd.

Het voorkeursconcept voor de Spaghettiknoop is afgewerkt. Het concept voorziet in een verlegging van de Singel. Over de exacte locatie daarvan is nog geen consensus bereikt. Afhankelijk van de locatie impliceert dit mogelijk een bestemmingswijziging, waarvoor een plan-MER nodig is. De start van de uitvoering schuift op van 2017 naar 2019.

Voor het pps-project R4-Oost is een globale planning opgemaakt met een voorziene uitvoeringsperiode van 2020 tot 2025. Ook het pps-project bruggen Albertkanaal loopt verdere vertraging op.

De uitvoeringsplanning van de Royerssluis is afgestemd op die van de Oosterweelverbinding door de keuze voor een gecoördineerde aanbesteding Royerssluis met het perceel Oosterweelknoop en kanaaltunnels. Het is de bedoeling de werken aan de Royerssluis te starten in 2019.

Voor de tramlijnen naar Wilrijk en Mortsel-Kontich, Zuiderlijn genoemd, is de studieopdracht gestart. Die studie onderzoekt het optimale tracé voor een tramlijn naar Wilrijk en Kontich, en bekijkt ook de mogelijkheden voor andere vervoermiddelen (trambus en bus). De datum voor de start van de werken, na de winterstop 2020-2021, is nog indicatief.

De studie voor de afwerking van de bestaande tunnel en de open helling aan de Turnhoutsepoort is afgerond en de aanbestedingsprocedure is lopende; de start van de werken is voorzien voor september 2016. Het project maakt geen deel uit van het Masterplan 2020, maar is een minderhindermaatregel.

De stuurgroep Impact Management plant verschillende maatregelen om de mobiliteitshinder tijdens de werken van de Oosterweelverbinding en de andere werven te beperken. Het gaat zowel om infrastructurele maatregelen en optimalisatie van exploitatie, als om zachte flankerende maatregelen. De meeste maatregelen zijn nog in voorbereiding; de uitvoering is evenwel voorzien op korte termijn. Bijzondere aandacht gaat naar de aanleg en uitbreiding van Park&Ride's, die moeten zijn afgewerkt vooraleer de hoofdwerken starten.

2.3.2 Stand van uitvoering

Voor een algemene stand van de gerealiseerde projecten verwijst het Rekenhof naar zijn controleverslag bij de achtste voortgangsrapportage.

De werken aan de IJzerlaanfietsbrug, de IJzerlaan en het IJzerlaankanaal zijn in het najaar 2015 gestart. De voorbereidende werken voor de Oosterweelverbinding ter hoogte van Schijnpoort zijn in april 2016 gestart (namelijk heraanleg van de Noordersingel, verplaatsing van nutsleidingen, verleggen van het Groot Schijn, heraanleg van het pompstation en aanleg van leidingenkokers).

De werken Brabo 2, Noorderlijn genoemd, zijn in maart 2016 gestart. Het project is met het oog op minder hinder gefaseerd. Zo kunnen bepaalde tramlijnen al worden ingezet tijdens de hoofdwerken. Over de vernietigingsprocedure inzake de stedenbouwkundige vergunning is geen nieuwe informatie beschikbaar.

Voor de heraanleg van de R4-Oost is de studie gestart voor de opmaak van het referentie-ontwerp, de opmaak van de opdrachtdocumenten en de begeleiding tijdens de aanbestedingsprocedure, alsook tijdens uitvoering van de werken. De gunning van de project-MERstudie zal op korte termijn gebeuren.

De herbouw van de brug Olen-Hoogbuul is afgerond en opengesteld voor het verkeer op 18 mei 2016. Voor de drie bruggen die deel uitmaken van het pps-project cluster 1, is in september 2015 een bouwvergunningsaanvraag ingediend. Volgens de gemotiveerde selectiebeslissing van 25 november 2015 zijn vier kandidaten geselecteerd voor de volgende fase. Het DBFM-bestek zal in het tweede kwartaal van 2016 aan de geselecteerde kandidaten worden bezorgd met een termijn van zes maanden voor het indienen van een eerste offerte.

2.4 Kostprijs en financiering

2.4.1 Geraamde investeringskosten

Het totaal van de geraamde investeringskosten voor het volledige Masterplan 2020, met uitzondering van het dynamisch verkeersmanagement, bedraagt bij de tiende voortgangsrapportage 7.522,46 miljoen euro¹¹.

De bedragen in de overkoepelende kostprijstabel hebben verschillende prijspeilen voor de diverse projecten. Het betreft ramingen van een verschillend detailniveau, alsook al gegunde of uitgevoerde aanbestedingen. Voor de Rubis, de A102 en de E313/E34 zijn de ramingen afhankelijk van het project dat na de plan-MERs het meest wenselijk wordt geacht. Voor de R4-Oost zijn de ramingen nog gebaseerd op een reguliere aanbestedingswijze. De investeringskosten kunnen nog evolueren, rekening houdend met de pps-uitvoering, alsook met de extra kunstwerken die zijn vereist voor de aanleg van een fietssnelweg langs de R4-Oost. De analyses naar de impact van het fietssnelwegenplan zijn nog lopende.

De kosten voor de minderhindermaatregelen, de quick wins en de overkapping zijn niet inbegrepen in de kostprijstabel. De kostprijs van die werken kan aanzienlijk zijn. Het Rekenhof vraagt om de minderhindermaatregelen en quick wins die inbegrepen zijn in

¹¹ In het totaalbedrag is de meerkost voor sommige verrekeningen niet inbegrepen.

sommige projecten te expliciteren en belangrijke afzonderlijke minderhindermaatregelen en quick wins te vermelden.

2.4.2 Kostprijs van de uitgevoerde werken

De projectfiches bij de tiende voortgangsrapportage bevatten geen nieuwe informatie over de kostprijsevolutie van de uitgevoerde werken. Voor de projecten in uitvoering zijn er geen belangrijke indicaties dat de werkelijke kostprijs sterk zou afwijken van de geraamde investeringskosten. Het Rekenhof wijst erop dat naarmate de uitvoering van de projecten vordert, eventuele meer- of minderkosten in de projectfiches of de overkoepelende kostprijstabel tot uiting moeten komen en geduid, zodat een vergelijking tussen de geraamde en de werkelijke investeringskosten mogelijk is.

Voor de brugverhoging Oelegem I verhoogde de kostprijs met 0,35 miljoen euro en zijn er nog een aantal hangende verrekeningen. Vanwege een aantal openstaande problemen konden de definitieve oplevering en kostenafrekening nog niet worden opgemaakt.

De eindverrekening van het deelproject 2 van de doortrekking N171, waarvan de hoofdwerven al sinds de zomer van 2015 zijn uitgevoerd, is nog niet opgemaakt omdat de uitvoering van het groenonderhoud tijdens de waarborgperiode nog lopende is.

2.4.3 Financiering

Oosterweelverbinding

Tolheffing blijft het uitgangspunt voor de financiering van de Oosterweelverbinding. Voor het vastleggen van de toltarieven conform de Europese tolrichtlijn, zal de overheid tegen 2023 een officiële notificatie richten aan de Europese Commissie, aangezien verwacht wordt dat dan de realisatiekosten, de financieringskosten en trafiekramingen met meer nauwkeurigheid gekend zijn. Het principe van de gedifferentieerde tolheffing zou volgens de BAM aanvaard zijn door de Europese Commissie. Dat impliceert dat de onzekerheid over de tarieven en de opbrengsten uit tolheffing kan aanhouden tot 2023.

De Vlaamse Regering had eerder beslist tot publieke financiering van de Oosterweelverbinding. De kredietwaardigheid van het Vlaams Gewest en de verlaging van de eerder voorziene risicopremies tegenover de private partners bij rechtstreekse publieke financiering kunnen een gunstige impact hebben op het volume en de looptijd van de terugbetaling. Dat zou moeten blijken uit de update van het financieel model, die de Vlaamse Regering heeft gevraagd aan de BAM.

Voor de financiering van de Oosterweelverbinding zal de BAM een kaderovereenkomst sluiten met het Vlaams Gewest. De BAM zal obligaties uitgeven waarop de Vlaamse overheid zal intekenen. De modaliteiten van de kaderovereenkomst, de uitgifte van de obligaties en de vereiste garanties zijn nog in nader onderzoek. De kaderovereenkomst moet zijn goedgekeurd vóór de gunning van de werken op Linkeroever, voorzien voor 2017.

De maximale financieringsbehoefte wordt momenteel geraamd op 3,5 miljard euro. Naarmate de werken worden gegund, zal blijken of dat plafond realistisch is. Vanaf 2025 plant de BAM met de tolinkomsten van de verbonden toltunnelinfrastructuren de leningen terug te betalen gedurende 48 jaar. Indien het Vlaams Gewest onvoldoende eigen middelen ter beschikking heeft om in te tekenen op de obligaties, dan zal het Vlaams Gewest financiering uit de markt moeten ophalen, wat de overheidsschuld zal doen toenemen. Het is nog onduidelijk in welke mate de overheidsschuld zal worden bezwaard door de uitgaven voor het Oosterweelproject. Het Rekenhof beveelt aan om voor de bouwfase een

transparante thesaurieplanning op te maken, zowel op projectniveau als op niveau van de Vlaamse overheid in haar geheel.

In de terugbetalingsfase wil de Vlaamse Regering een begrotingsnormering instellen die ervoor zorgt dat de opgebouwde overheidsschuld kan worden afgebouwd; zo kunnen de toelinkomsten niet richting andere operationele uitgaven van de Vlaamse overheid worden afgeleid. Dat werd opgenomen in de voorlopige argumentatienota die het kabinet Financiën en Begroting in november 2015 had voorbereid in het kader van de flexibiliteitsclausule in het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Commissie. Gedurende de bouwperiode zullen de investeringsuitgaven van het Oosterweelproject een negatieve impact hebben op het vorderingensaldo. Vanaf de geplande realisatie in 2024 zullen de gegenereerde toelinkomsten daar een positieve impact op hebben¹².

Het Vlaams Gewest heeft nog geen ruling aangevraagd bij de Dienst Voorafgaande Beslissingen in fiscale zaken voor het vrijstellen van roerende voorheffing op de inkomsten van obligaties¹³.

De geplande bijdragen van de stad Antwerpen en het havenbedrijf ten bedrage van 350 miljoen euro worden geheroënterd naar investeringen ter versterking van de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de Antwerpse regio. Ter herinnering: de stad Antwerpen zou 177,5 miljoen euro bijdragen en het havenbedrijf 172,8 miljoen euro voor de bouw van nieuwe kademuuren en het bouwdok. Ondertussen werd de renovatie van de Royerssluis als prioritair project aangeduid voor prefinanciering door het havenbedrijf. De modaliteiten van die prefinanciering zullen worden vastgelegd in de overeenkomst tussen het Vlaams Gewest, de BAM, de stad Antwerpen en het havenbedrijf. De afspraken tussen de Vlaamse overheid en het havenbedrijf over de bijdrage van het havenbedrijf in de meerkost¹⁴ van de Royerssluis en de responsabiliseringsbijdrage zullen daarin worden verwerkt.

Andere projecten

Voor de projecten die ten laste van de reguliere begroting vallen, kunnen de ontvangsten van de kilometerheffing ook worden aangesproken. Dat wordt expliciet vermeld in de projectfiche voor de N49. In de beleidsbrief van Mobiliteit en Openbare Werken 2015-2016 is inzake de opbrengsten van de kilometerheffing bepaald dat er ongeveer 100 miljoen zal worden geïnvesteerd in het kernwegennet¹⁵. In de repliek van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de initiële begroting 2016 bevestigt zij dat er ongeveer 100 miljoen zal worden ingeschreven in de uitgavenbegroting van MOW. De Vlaamse Regering heeft nog geen expliciete beslissing genomen over de toewijzing van die middelen aan concrete projecten.

¹² De aanrekening van de uitgifte van obligaties door de BAM en de terugbetaling ervan aan het Vlaams Gewest verlopen enerzijds bij de BAM via ESR-9 en anderzijds bij het Vlaams Gewest via ESR-8 codes, en hebben beiden geen invloed op het vorderingensaldo.

¹³ Een van de voordelen van het werken met bonds is dat er geen roerende voorheffing moet worden betaald op de betaalde intresten. Recent heeft de ruingcommissie in het kader van de financiering van de pps Scholenbouw beslist dat er geen roerende voorheffing moet worden ingehouden bij uitgifte van gedematerialiseerde effecten tussen ESR-geconsolideerde instellingen.

¹⁴ De bijdrage van het havenbedrijf in de renovatie van de Royerssluis bedraagt 34 miljoen euro: 15% van de kostprijs van de 27m-variant en de integrale meerkost van de 36m-variant.

¹⁵ Stuk 518 (2015-2016) Nr. 1, p. 22.

Pps-projecten

Voor geen enkel van de projecten die via pps zouden worden gerealiseerd, is er al definitief uitsluitend over de ESR-neutraliteit¹⁶. Het Rekenhof is niet geïnformeerd over de recentste stand van zaken. Op dit openblik heeft het alleen inzage in de eindrapporten van Eurostat en het INR, en niet in de ondertekende correspondentie met betrekking tot tussentijdse rapporten, adviezen en nota's¹⁷.

- De financiering- en garantievoorzieningen van de tramlijnprojecten Brabo 2 zijn in de aanloop naar de definitieve contractsluiting aangepast om de beoogde ESR-neutraliteit van de alternatieve financiering te kunnen behouden. Het INR heeft een adviesvraag ingediend bij Eurostat met het oog op een definitief standpunt van Eurostat over de ESR-neutraliteit¹⁸. De Lijn beschikt niet over nadere informatie over de adviesvraag. Wel vermeldt De Lijn in de toelichting bij haar jaarrekening 2015 dat *naar verluidt Brabo 2 door Eurostat zou geherkwalificeerd zijn*. In de algemene toelichting bij de initiële begroting 2016 is een provisie van 40 miljoen euro opgenomen voor gebeurlijke herklasseringen; daarbij wordt Brabo 2 expliciet vermeld.
- Het is nog altijd de bedoeling het project R4-Oost ESR-neutraal te realiseren. Rekening houdend met de standpunten van Eurostat wordt een participatieve pps niet meer overwogen.
- De Scheepvaart heeft nog geen antwoord ontvangen van het INR over haar adviesaanvraag over de ESR-neutraliteit voor de cluster Albertkanaalbruggen.
- Voor de tramlijnen Mortsels-Kontich en Antwerpen Kiel-Wilrijk en de tramstelplaats Antwerpen Zuid wordt een participatieve pps uitgesloten, maar een contractuele pps-structuur wordt wel nog onderzocht, naast andere mogelijkheden voor de financiering.
- De projecten Rubis en A102 zijn nog onvoldoende voorbereid om de beoogde alternatieve financiering te beoordelen.

2.4.4 Meerjarenplanning en begrotingsdoelstelling

Zoals bij de negende voortgangsrapportage gesteld, had het kabinet van Financiën en Begroting een voorlopige argumentatienota opgemaakt met daarin een toelichting over het niet meerekenen van de bouwkost voor Oosterweel om de beschikbare beleidsruimte te bepalen in de meerjarenraming. Volgens de argumentatienota is de Oosterweel-infrastructuurinvestering een project met een zeer grote maatschappelijke meerwaarde, dat zichzelf terugverdient en dat als een eenmalige of niet-structurele uitgave kan worden beschouwd bij de beoordeling van het pad naar de Europese begrotingsdoelstellingen op middellange termijn. De Vlaamse Regering heeft de argumentatienota van november 2015 niet verder verfijnd of vervolledigd.

In haar bijdrage aan het Stabiliteitsprogramma 2016-2019 stelt de Vlaamse Regering dat de inpasbaarheid van uitzonderlijke strategische investeringen in de budgettaire paden van de diverse overheden moet worden uitgediept in een op te richten interfederale werkgroep¹⁹. Het overlegcomité, dat daarvoor de geëigende plaats is, heeft zich echter beperkt tot akte nemen van het stabiliteitsprogramma; een goedkeuring van het begrotingstraject en van de

¹⁶ Op de stelplaatsencluster 1 van De Lijn na, is geen enkel project van MOW in exploitatie nog ESR-neutraal.

¹⁷ Brief van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting van 22 april 2016 aan het Rekenhof over de informatievoorziening aan het Rekenhof over de begroting en antwoord van het Rekenhof van 26 mei 2016.

¹⁸ Brief van het INR aan minister Weyts van 7 juli 2015.

¹⁹ Het Stabiliteitsprogramma van België 2016-2019, p. 37.

verdeling ervan vond niet plaats. In de notificatie van het overlegcomité is bepaald dat de interfederale werkgroep, die moet worden opgericht in het kader van de voorbereiding van het *volgend* stabiliteitsprogramma, in juni 2016 een nota klaar moet hebben met haar werkprogramma²⁰. De Europese Commissie gaat in de landenspecifieke aanbevelingen van 18 mei 2016 over het stabiliteitsprogramma van België niet in op het voornemen van de Vlaamse Regering om de kosten voor de Oosterweelverbinding buiten de begrotingsdoelstelling te houden²¹. Inhoudelijk wordt er wel gewezen op de noodzaak aan investeringen in het transportnetwerk. De Europese Commissie verklaart zich enkel akkoord de budgettaire impact van de uitzonderlijke steun aan vluchtelingen en de uitzonderlijke maatregelen voor veiligheid buiten beschouwing te laten om de inspanningen van België te beoordelen voor het bereiken van zijn middellange termijn-doelstelling (MTO), onder voorbehoud van een ex post beoordeling van de in aanmerking te nemen uitgaven. Het Rekenhof herhaalt dan ook zijn aanbeveling zich te houden aan het afgesproken begrotingstraject en dit af te stemmen met de andere regeringen.

De opdracht van het Politiek Stuurcomité van eind november 2015 aan het departement MOW om de prioritering van de niet-Oosterweelprojecten van het Masterplan 2020 uit te werken, is nog in voorbereiding.

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. Zij wijst erop dat het risicobeheersingsproces momenteel voldoet, maar dat het een permanent aandachtspunt is opdat het ook in de volgende fasen effectief zou zijn. De voortgangsrapportage verwijst naar de initiatieven van BAM inzake communicatie en informatiedoorstroming met het doel maatschappelijk draagvlak te creëren voor geplande en lopende werken. Het Rekenhof wijst erop dat het tijdig verwerven en behouden van maatschappelijk draagvlak aan belang wint naarmate het voorbereidings- en vergunningentraject vordert.

De projectfiches van de overige projecten van het Masterplan 2020 bevatten nagenoeg geen nieuwe informatie over risicobeheersing.

3 Conclusies

De informatie in de tiende 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.

Er werd beslist de Oosterweelverbinding via publieke financiering te realiseren. Gedurende de bouwperiode zal de BAM de investeringskost van de Oosterweelverbinding financieren door de uitgifte van obligaties waarop het Vlaams Gewest zal intekenen. Tijdens de exploitatiefase zullen de tolinkomsten worden gebruikt om de lening aan het Vlaams Gewest terug te betalen.

²⁰ Notificatie Overlegcomité 29/04/2016, punt 1.

²¹ COM (2016) 322 final van 18 mei 2016.

De integrale investeringskost van de Oosterweelverbinding wordt in rekening gebracht in de opeenvolgende begrotingen, met gedurende de bouwperiode een belangrijke negatieve impact op het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. Het afgesproken begrotingstraject van de Vlaamse Regering komt daardoor in het gedrang.

De onzekerheid over de toltarieven en de ESR-neutraliteit van de toekomstige pps-projecten houdt aan.

Voor de meeste projecten loopt de uitvoeringsplanning steeds verder uit. De complexiteit van de procedures, de onzekerheid over de nodige financiële middelen en de onderlinge afstemming van projecten zijn daar de oorzaken van.

4 Aanbevelingen

- De beleidsvoerders en leidend ambtenaren moeten de nodige maatregelen nemen om de uitvoeringsplanning van de projecten nauwer te beheersen. De voortgangsrapportage moet belangrijke of aanhoudende vertragingen duiden.
- De BAM en de Vlaamse Regering moeten het financieel model actualiseren en een transparante thesaurieplanning voor de bouwfase van het Oosterweelproject opmaken, zodat er meer duidelijkheid is over de verwachte toename van de schuldgraad van het Vlaams Gewest.
- De Vlaamse Regering moet de impact van het Oosterweelbudget op het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse overheid afstemmen met de andere regeringen in het kader van een eventuele bijsturing of nuancering van het stabiliteitsprogramma van België.
- Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse overheid zich, bij gebrek aan instemming van de Europese Commissie met een afwijking, houdt aan het afgesproken begrotingstraject bij de realisatie van het Oosterweelproject.
- Voor de niet-Oosterweelprojecten moet de Vlaamse Regering duidelijke prioriteiten stellen binnen de investeringsprogramma's en de uitvoeringsplanning van de projecten zo nodig aanpassen.
- Een verdere explicitering van de operationele en budgettaire planning van de minderhindermaatregelen en de quick wins in de voortgangsrapportages zal de transparantie ten goede komen.