

ingediend op **66** (2019-2020) – Nr. 11
21 maart 2022 (2021-2022)

Verslag

van het Rekenhof

over het verslag

van de Vlaamse Regering

over de uitvoering van het Toekomstverbond
voor bereikbaarheid en leefbaarheid.
Beoordelingsverslag bij de tweede
financiële voortgangsrapportage

Documenten in het dossier:

- 66** (2019-2020) – Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering
– Nr. 2: Verslag
– Nr. 3: Verslag van de Vlaamse Regering
– Nr. 4: Verslag
– Nr. 5: Verslag van de Vlaamse Regering
– Nr. 6: Verslag van het Rekenhof
– Nr. 7: Verslag
– Nr. 8: Verslag van de Vlaamse Regering
– Nr. 9: Verslag
– Nr. 10: Verslag van de Vlaamse Regering



Rekenhof



Toekomstverbond

Controleverslag bij de tweede financiële voortgangsrapportage



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2022

Hoofdstuk 1**Inleiding 5**

- 1.1 Situering Toekomstverbond 5
- 1.2 Voortgangsrapportages 5
- 1.3 Controleaanpak Rekenhof 6

Hoofdstuk 2**Oosterweelverbinding 7**

- 2.1 Hoofdwerven en andere projectonderdelen 7
- 2.2 Planning en voortgang 7
- 2.3 Boekhoudkundige verwerking 8
- 2.4 Kostprijs en taakstellend budget 8
- 2.5 Financiering 11
- 2.6 Risicobeheersing 13

Hoofdstuk 3**Leefbaarheidsprojecten 15**

- 3.1 Afspraken en fasering 15
- 3.2 Budget en financiering 15
- 3.3 Voortgang en kostprijs 18
- 3.4 Risicobeheersing 19

Hoofdstuk 4**Haventracé 20**

- 4.1 Afspraken en fasering 20
- 4.2 Budget en financiering 21
- 4.3 Voortgang en kostprijs 21
- 4.4 Risicobeheersing 22

Hoofdstuk 5**Modal shift 23**

- 5.1 Afspraken en fasering 23
- 5.2 Budget en financiering 24
- 5.3 Voortgang en kostprijs 24
- 5.4 Risicobeheersing 26

Hoofdstuk 6**Globale budgettaire context 27**

- 6.1 Vlaamse beleidsruimte 27
- 6.2 Financiering Toekomstverbond 27

Hoofdstuk 7**Conclusies en aanbevelingen 31**

- 7.1 Oordeel informatiekwaliteit voortgangsrapportage 31
- 7.2 Aandachtspunten inzake financiering 31
- 7.3 Aandachtspunten inzake voortgang 32

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Situering Toekomstverbond

Eind 2000 keurde de Vlaamse Regering het Masterplan Mobiliteit Antwerpen goed, dat een aantal verkeersinfrastructuurprojecten plande voor de structurele verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio. De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) (tegenwoordig Lantis genoemd) 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. In 2010 opteerde de Vlaamse Regering voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie. Dat resulteerde in een aanpassing en een uitbreiding tot het Masterplan 2020².

In 2017 sloten de Vlaamse Regering, de stad Antwerpen en de burgerbewegingen stRaten-generaal, Ringland en Ademloos een Toekomstverbond voor een bereikbare en leefbare Antwerpse regio³. Dat Toekomstverbond hertekende de aanpak, reikwijdte en organisatie van de mobiliteitsprioriteiten in de Antwerpse regio. De Vlaamse Regering stelde een meerjarig investeringsplan op, gesteund op vier investeringsassen:

1. een gesloten Ring,
2. een verbeterde en versterkte R2 die dient als hoofdontsluiting voor de haven en die doorgaand verkeer rond de stad stuurt,
3. een verzachte Ring voor de stad die wordt ingekapseld in het stedelijk weefsel met een ambitieus flankerend beleid gericht op een modal shift naar 50/50,
4. een overkapping van de volledige Ring.

Het Routeplan 2030 werkt die beleidsintenties uit.

1.2 Voortgangsrapportages

Voor de voortgangsrapportages over het Masterplan Mobiliteit Antwerpen en het Masterplan 2020 schakelde het Vlaams Parlement het Rekenhof in, dat de opdracht kreeg de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportages van de Vlaamse overheid te beoordelen.

In juli 2020 besliste het Vlaams Parlement om het Toekomstverbond nauwer op te volgen en weer aan te sluiten bij het systeem van voortgangsrapportages met medewerking van het Rekenhof⁴. Sinds oktober 2020 rapporteert de Vlaamse Regering tweemaal per jaar aan het Vlaams Parlement over het Toekomstverbond: een eerder beleidsmatige rapportering in oktober en een meer financieel-budgettair georiënteerde rapportering in februari. Voor de financieel-budgettaire rapportering doet het Vlaams Parlement een beroep op het Rekenhof.

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

² VR 2010 2009 DOC.0891 *Masterplan 2020 - Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen*. 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 Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid. Een ring rond de stad en een ring voor de stad. 15 maart 2017.

⁴ Brief van de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de voorzitter van het Rekenhof van 15 juli 2020. Beoordeling en bespreking voortgangsrapportages Toekomstverbond Antwerpen.

1.3 Controleaanpak Rekenhof

Met het Vlaams Parlement werd afgesproken dat het Rekenhof de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportage beoordeelt, in de vorm van een beperkte reviewopdracht, en daarbij zo nodig aanvullende duiding geeft over de programma- en projectbeheersing en over de budgettaire impact in een meerjarenperspectief. De focus ligt op de hoofdlijnen en de kernprojecten of projectclusters. Het Rekenhof waakt er ook specifiek over dat de informatie uit de voortgangsrapportage aansluit bij het ontwerp van geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) van het beleidsdomein MOW, de meerjarenraming van de Vlaamse overheid en de informatie in de beleids- en begrotingstoelichting. De voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering, alsook het controleverslag van het Rekenhof, is gestructureerd rond de vier investeringsassen (zie hoger).

Bij de voortgangsrapportage hoort een reeks projectfiches met nadere projectinformatie die varieert naargelang de betrokken projecten zich in een onderzoeksfase, uitwerkingsfase dan wel in de uitvoeringsfase bevinden. Nieuw voor deze rapportage zijn de projectfiches over de modal shift.

De kwaliteitsbeoordeling van de voortgangsrapportage en de bijkomende specifieke aandachtspunten zijn geen volwaardige audit. Evenmin geeft het Rekenhof een validering of certificering. Het geeft enkel een beoordeling op hoofdlijnen en gerichte duiding op basis van een beperkt nazicht. Bij zijn beoordeling heeft het Rekenhof rekening gehouden met de informatie en beslissingen die op 14 maart 2022 beschikbaar waren.

De controlebevindingen van het Rekenhof werden voorafgaand aan de bespreking in de commissie MOW voorgelegd voor tegenspraak aan de vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid. Het Rekenhof verwerkte de resultaten van die tegensprekelijke procedure in zijn controleverslag. Het controleverslag moet worden samengelezen met de voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 2

Oosterweelverbinding

2.1 Hoofdwerken en andere projectonderdelen

Het project Oosterweelverbinding omvat de heraanleg van de verkeersknopen Antwerpen-West tussen de bestaande ring R1 voorbij de Kennedytunnel met de E17 richting Gent en de E34 richting Knokke op Linkeroever, een nieuwe Scheldetunnel tussen het Sint-Annabos en het Noordkasteel, een nieuw Oosterweelknooppunt richting haven, vervolgens twee kanaaltunnels op Rechteroever richting Luchtbal en E19 en richting R1 aan het Sportpaleis, alsook de aansluiting op de verkeersknoop Antwerpen-Oost met de E313. Daarbij horen ook de verkeers- en tunneltechnische installaties (VTTI) voor dat traject, de aanleg van het bouwdok voor de tunnelelementen in Zeebrugge en enkele spoorpassages voor het Albertkanaal, alsook de milderende maatregelen binnen het projectgebied die zijn opgelegd in de omgevingsvergunning. Dat geheel vormt de hoofdwerken van het project. Aangezien Lantis de werken in grote blokken aanbesteedt via een *engineer-and-construct*-formule, ligt ook een deel van het technisch ontwerp bij de opdrachtnemers.

De voorbereidende werken omvatten werken aan nutsleidingen, grondverwervingen met inbegrip van afbraakwerken en herlokalisatie van enkele bedrijven, boscompensatie en de sanering van het Lobroekdok. De afgewerkte of niet meer relevante voorbereidende werken in het projectgebied (zoals de renovatie van de IJzerlaan, de Schijnkokers en het pompstation Klein Schijn), die dateren van vóór het Toekomstverbond, worden niet meer meegerekend.

De diverse opdrachten en taken van Lantis, alsook belangrijke keuzes in het ontwerp van het Oosterweelproject zijn de voorbije jaren al besproken op het politiek stuurcomité⁵. Het resultaat is verder verankerd in de afgeleverde vergunningen, samenwerkings- en financieringsovereenkomsten en impliciet ook in de begroting van Lantis.

De hoofdwerken van het Oosterweelproject zijn toegelicht in de voortgangsrapportage en de bijbehorende projectfiche. De voortgangsrapportage geeft ook aandacht aan de invulling van maatschappelijk verantwoord ondernemen door Lantis.

2.2 Planning en voortgang

De werken op Linkeroever zijn sinds medio 2018 in uitvoering. Door het minder verkeer in 2020 en 2021 als gevolg van de covidpandemie konden de werken op Linkeroever met ongeveer een half jaar worden versneld. Ze zouden afgerond zijn in 2025. Op Linkeroever worden de leefbaarheidsprojecten grotendeels geïntegreerd uitgevoerd met de hoofdwerken.

⁵ Het jongste politiek stuurcomité dateert van 8 februari 2021.

In november 2020 keurde de Vlaamse Regering de omgevingsvergunning voor de werken op Rechteroever goed⁶. Voor de overheidsopdrachten Rechteroever is de stand van zaken als volgt:

- Contract Scheldetunnel: in 2020 zijn drie onvoorwaardelijke deelopdrachten opgestart. In de zomer van 2021 is een grote deelopdracht voor de hoofdwerken voor het bouwdok en de constructie van de tunnelementen gestart. Enkele kleinere voorwaardelijke delen zijn nog niet gestart. Voor de plaatsing van de tunnelementen zal er een oplossing moeten komen voor het grondverzet voor de tunnelaanzet op Linkeroever.
- Contract VTTI: in mei 2020 is de opdracht deels voorwaardelijk gegund. De engineering is gestart en wordt volgens regieprijzen uitgevoerd. De voorwaardelijke uitvoeringsopdracht kan pas starten nadat de engineering van de andere contracten van Rechteroever klaar is. Het contract omvat ook 10 jaar onderhoud van de installaties.
- Contract 3A: in december 2020 is de opdracht deels voorwaardelijk gegund. Het onderdeel Royerssluis werd gegund na een koepelovereenkomst⁷ met het Havenbedrijf Antwerpen en de afdeling Maritieme Toegang (aMT); de werken aan de sluis zijn in oktober 2021 gestart. Voor de Oosterweelknoop zijn in juni 2021 de engineering en voorafgaande werken gestart. Voor de uitvoeringsopdracht van de Oosterweelknoop moeten nog optimalisaties worden onderhandeld.
- Contract 3B (kanaaltunnels en R1): in december 2020 is de opdracht voorwaardelijk gegund en worden de onderhandelingen over noodzakelijke optimalisaties voortgezet. Intussen worden een aantal noodzakelijke voorbereidende werken opgestart (voor 85 miljoen euro). Voor de werken op Rechteroever heeft Lantis een plafondbudget vooropgesteld. Het is niet duidelijk hoe vlot de prijsonderhandelingen met de opdrachtnemer verlopen; de voortgangsrapportage geeft daarover geen informatie. Het contract 3B omvat ook het grootste deel van de onderbouw voor de leefbaarheidsprojecten in het projectgebied op Rechteroever.

Sinds 2020 worden voorbereidende werken op Rechteroever uitgevoerd, die nog verder lopen in 2022. De hoofdwerken zouden in 2023 moeten starten na de engineering en optimalisatie. Lantis rekent immers op een totale bouwtijd van acht jaar voor de hoofdinfrastructuur, dus tot 2030.

2.3 Boekhoudkundige verwerking

Alleen voor de hoofdwerken van het Oosterweelproject heeft Lantis van 2003 tot 2021 al 418,3 miljoen euro kosten gemaakt. In 2021 heeft Lantis voor de hoofdwerken Rechteroever Oosterweel en de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten 3.625,7 miljoen euro onvoorwaardelijke en voorwaardelijke verbintenissen op zijn vastleggingskredieten geregistreerd. Er lopen in totaal nog voor 3.762,2 miljoen euro al aangegane maar nog niet uitgevoerde verbintenissen om de hoofdwerken van het Oosterweelproject te realiseren. De financiële gegevens in de projectfiche, de voorgangsrapportage, de interne meerjarenraming en de jaarrekening van Lantis stemmen op hoofdlijnen overeen.

2.4 Kostprijs en taakstellend budget

Voor de realisatie van het Oosterweelproject heeft de Vlaamse Regering met Lantis een geïndexeerd taakstellend budget van 3.691 miljoen euro (prijspeil januari 2019) afgesproken. Dat taakstellend budget dekt alle rechtstreeks aan de Oosterweelverbinding verbonden investeringen (studiekosten, voorbereidende werken, bouwkosten, faseringskosten ...). Ook de grondverwervingen en de verplaatsing van nutsleidingen zijn inbegrepen.

⁶ Ministerieel besluit van 20 november 2020 over de omgevingsvergunningsaanvraag van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel nv van publiek recht voor de realisatie van de Oosterweelverbinding gelegen te Antwerpen en Beveren.

⁷ Dit is de overeenkomst inzake de samengevoegde opdracht, contract 3A, tussen Lantis en Havenbedrijf enerzijds en de opdrachtnemer anderzijds, met tussenkomst van het Vlaams Gewest (aMT).

De Vlaamse Regering heeft op 13 maart 2020⁸ aan Lantis een bijkomend taakstellend budget toegekend van 915,5 miljoen euro om de leefbaarheidsprojecten binnen de projectzone van de Oosterweelverbinding te realiseren. Die kosten behoren tot het budget van 1,25 miljard euro voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten. Het samengevoegd taakstellend budget Oosterweelverbinding (4.391 miljoen euro, prijspeil 2019) is op die manier verhoogd met 700 miljoen euro voor de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten op Rechteroever⁹. Die werken worden geïntegreerd in de hoofdwerken op Rechteroever. De werkelijke kostprijs daarvan is niet afzonderlijk op te volgen.

De voortgangsrapportage vergelijkt de actueel geraamde kosten van het Oosterweelproject (4.228 miljoen euro) met het afgesproken samengevoegd taakstellend budget (4.391 miljoen euro). Zoals hoger vermeld, heeft Lantis in 2020 de onderdelen voor de hoofdwerken Rechteroever voorlopig toegewezen. Voor de voorwaardelijke onderdelen zal Lantis nog verder onderhandelen om de geboden prijzen nog te verlagen. Ze streeft optimalisaties na via de *value engineering* om zo het taakstellend budget te kunnen respecteren. Als die optimalisaties niet worden gerealiseerd, wordt het samengevoegd taakstellend budget overschreden.

De overmachtsrisico's (risico's van categorie 4), zoals corona, wijzigingen in wetgeving, PFOS-vervuiling en asbest, worden in principe gefinancierd door de Vlaamse overheid. Een aantal van die risico's hebben zich al voorgedaan en worden gefinancierd door het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) en de relancemiddelen die aan Lantis zijn toegewezen. Lantis raamt die risico's, die buiten het taakstellend budget vallen, op 235 miljoen euro, waarvan al 115 miljoen euro is opgetreden. Lantis verwacht voor de gevolgen van het beperkt grondverzet, de vertragingen en de PFOS-sanering aan het Lobroekdok nog bijkomende kosten, voorlopig geraamd op minimaal 198 miljoen euro. De vraag rijst of de risico-inschatting van 235 miljoen euro niet moet worden geactualiseerd.

Lantis heeft ook een financiële raming gemaakt van de projectmanagementkosten en projectrisico's die zich kunnen voordoen en die Lantis met eigen middelen zou moeten financieren. Die ramingen belopen begin 2022 respectievelijk ongeveer 577 en 600 miljoen euro. Voor het projectmanagement door Lantis van de eerste reeks leefbaarheidsprojecten, dat wordt geraamd op 90 miljoen euro, is er nog geen budget beschikbaar.

De onderstaande tabel vat de geraamde investeringskost van het Oosterweelproject samen. De voortgangsrapportage voegt ook de parkeergebouwen en de minderhindermaatregelen van Lantis toe aan de kostprijstabel van het Oosterweelproject. Bij een vergelijking tussen de actuele investeringsraming en het taakstellend budget moet rekening worden gehouden met de onzekerheid over de nog overeen te komen optimalisaties, de projectgebonden risico's en de overmachtsrisico's. Om de vergelijking sluitend te maken, zal de komende jaren ook de impact van de indexering of prijsevolutie in rekening moeten worden gebracht.

⁸ VR 2020 1303 DOC.0224/1. Indiening van de omgevingsvergunningsaanvraag door de nv BAM (Lantis) voor de Oosterweelverbinding met inbegrip van de leefbaarheidsprojecten. Het politiek stuurcomité van 25 juni 2018 besliste eerder al over de leefbaarheidsprojecten.

⁹ Daarnaast heeft Lantis afzonderlijke budgetten voor Ringpark West (110,5 miljoen euro) en voor de bovenbouw van de Ringparken Noordkasteel, Groenendaal, Lobroek en Schijn op Rechteroever voor een bedrag van 105 miljoen euro (zie ook hoofdstuk 3).

Tabel 1 – Geraamde kostprijs van het Oosterweelproject (prijspeil 2019)

Kostenraming Oosterweelproject (in miljoen euro) in principe te financieren uit tolheffing volgens financieel model, tenzij anders vermeld	Meerjaren- raming Lantis	Fiche vorige voortgangs- rapportage	Fiche huidige voortgangs- rapportage	Taakstellend budget
Raming hoofdwerken (Linkeroever, Scheldetunnel, VTTI, Oosterweelknoop, Rechteroever) ¹⁰	3.453,0			
Raming onderbouw leefbaarheidsprojecten (toe te voegen aan hoofdwerken, maar te financieren door algemene uitgavenbegroting)	700,0			
Vorbereidende werken	55,2			
Grondverwervingen	23,2			
Totale projectkost volgens fiche		4.166,0	4.228,0	
Spoorpassages	31,6			
Niet-gerealiseerde optimalisaties hoofdwerken	315,0		?	
Samengevoegd taakstellend budget Politiek Stuurcomité 2019				4.391,0
Overmachtsrisico's inclusief PFOS- gerelateerde kosten (te financieren door VFLD en algemene uitgavenbegroting)	63,3	235,0	235,0	
Indexatie / prijsevolutie				p.m.
Totale investeringkost Oosterweelproject (excl. bovenbouw leefbaarheids- projecten, parkeergebouwen en minderhindermaatregelen)	4.641,3	4.410,0	4.463,0	
Projectrisico's		600,0	600,0	
Projectmanagement en Werkingskosten	509,1	577,0	577,0	
Uitbreiding projectmanagement leefbaarheidsprojecten (te financieren uit algemene uitgavenbegroting)		90,0	90,0	
Onderhoud tijdens bouwfase		100,0	106,0	

Bron: Lantis, berekeningen Rekenhof

¹⁰ De afgeschreven kosten voor voorbereidende werken en grondverwervingen alsook de historische kosten in de boekhouding van Lantis van vóór het Toekomstverbond (samen 456,5 miljoen euro) worden niet meer meegerekend in de investeringskost van het Oosterweelproject.

2.5 Financiering

De Vlaamse Regering houdt de bouwkosten voor de Oosterweelverbinding buiten haar begrotingsdoelstelling. Volgens de Vlaamse Regering gaat het om een uitzonderlijk grote, strategische en niet-recurrente investering met een groot economisch belang op lokaal, regionaal, landelijk en euregionaal niveau, waarbij een terugverdienmodel op basis van tolheffing tijdens de exploitatiefase van toepassing is.

De voortgangsrapportage geeft geen informatie over de tolfinanciering en de werking van het financieel model. De veronderstelde randvoorwaarden inzake toltarieven, indexeringen, rentetarieven, verkeersstromen en meegerekende kosten worden niet toegelicht. Het Rekenhof verduidelijkt dat het financieel model steunt op een aantal aannames, die bij de interpretatie van de robuustheid van het model in rekening moeten worden gebracht:

- Het financieel model impliceert de levensloopkosten van het Oosterweelproject, exclusief overmachtsrisico's, leefbaarheidsprojecten, haventracé en modal shift. Die elementen, die hoofdzakelijk uit de gewestbegroting worden gefinancierd, vallen dus buiten het terugverdienmodel. Het model houdt rekening met de tolinkomsten op basis van een gedifferentieerde tolheffing in de drie Scheldetunnels (Oosterweel, Liefkenshoek en Kennedy). Het financieel model geeft dus zeker geen beeld van de rendabiliteit of financierbaarheid van het Oosterweelproject op niveau van de Vlaamse overheid, noch van het geheel van het Toekomstverbond.
- Het financieel model gaat uit van een trafiekgroei over het geheel van de exploitatieperiode 2032-2080 van +15,7% personenvervoer en +33,3% vrachtovervoer. Die aanname sluit aan bij de prognose tot 2040 van het Planbureau, maar steunt niet op berekeningen uit het verkeersmodel van het departement MOW, dat strategisch kijkt tot 2030. Ook de prijselasticiteit van de toltarieven is niet volledig gemodelleerd. De wetenschappelijke onderbouwing van de trafiekprognoses en de tolinkomsten op lange termijn is volgens het Rekenhof dan ook beperkt.
- Naarmate het Oosterweelproject wordt gerealiseerd, zal ook blijken of de diverse cijfers in het financieel model kunnen worden gehandhaafd, zoals de werkelijke investeringskost, het projectmanagement en de projectrisico's, de inflatie, de rente en de tolinkomsten. Een aantal sensitiviteitsanalyses en alternatieve verkeersscenario's tonen in het financieel model op basis van de aannames telkens een voldoende schulddekkingsgraad tijdens de bouw- en exploitatieperiode tot 2065. De cijfers die in het model zijn aangenomen, kunnen in werkelijkheid afwijken. De resultaten van het financieel model kunnen dus nog wijzigen naarmate de werkelijke kosten en parameters worden verrekend in het financieel model.

De volgende tabel geeft een indicatie van de spreiding van de investeringskosten en de financiering van het Oosterweelproject over de jaren heen.

Tabel 2 – Budgettering en financiering Oosterweelproject volgens meerjarenraming Lantis 2022
(betaalkredieten in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringsuitgaven Oosterweelproject								
Hoofdwerven (buiten norm)	7,3	61,5	118,5	229,7	342,5	446,0	462,1	505,8
Intresten (buiten norm)					1,0	8,3	18,1	29,4
Vorbereidende werken en bijkomende projectuitgaven	39,2	16,1	10,4	1,1	21,1	12,6	12,8	9,5
Leefbaarheidsprojecten (financiering via overkappingsfonds)								
• Linkeroever 110 miljoen euro								
• Recheroever bovenbouw 105 miljoen euro (vanaf 2027)			10,6	24,9	28,7	32	14,0	0,4
• Recheroever onderbouw 700 miljoen euro (inbegrepen in hoofdwerven)								
Projectfinanciering								
Tolinkomsten (voorlopig enkel Liefkenshoek tunnel)	39,4	40,9	33,1	39,4	42,2	40,0	40,0	40,0
Overkappingsfonds MOW (279,3 miljoen euro beschikbaar)								
• Linkeroever		2,2	11,2	22,5	28,7	32,0	14,0	2,5
• Recheroever					37,1	58,0	68,2	79,8
Volstorting kapitaalverhoging	87,5			262,5				
Lening Vlaamse overheid: 3.600 miljoen euro					175,0	400,0	425,0	450,0

Bron: Meerjarenraming 2022 Lantis

De voortgangsrapportage en de projectfiche geven toelichting bij de diverse financieringsbronnen van de verschillende onderdelen van het Oosterweelproject. Het Rekenhof heeft die informatie afgestemd met de begrotingen van Lantis en de Vlaamse Gemeenschap.

De leefbaarheidsprojecten worden gefinancierd uit het overkappingsfonds binnen de algemene uitgavenbegroting, waarop de onbenutte vastleggingskredieten van het beleidsdomein MOW worden verzameld. De stad Antwerpen en het Havenbedrijf Antwerpen zouden daarnaast 250 miljoen euro uittrekken. Het Vlaams Gewest zou 1 miljard euro bijdragen, via het overkappingsfonds. Eind 2021 was daarop 279,3 miljoen euro verzameld, waarvan 44,2 miljoen euro reeds vastgelegd voor verbintenissen voor de eerste reeks leefbaarheidsprojecten. Daarbij moet de apart vastgelegde 700 miljoen euro voor de onderbouw Recheroever worden geteld. Het Vlaams Gewest moet wel nog de nodige vereffeningskredieten inschrijven tijdens de bouwfase tussen 2023-2030 (zie ook [punt 3.2](#)).

De voortgangsrapportage gaat niet in op de afspraken tussen Lantis en het Vlaams Gewest over de lening van 3.600 miljoen euro van het Vlaams Gewest en de Europese Investeringsbank om de investeringskosten te prefinancieren in afwachting van de tolinkomsten uit de exploitatie.

2.6 Risicobeheersing

Lantis monitort de actuele kostenramingen van het Oosterweelproject ten opzichte van het taakstellend budget, de mogelijkheden van het financieel model (verwachte toelinkkomsten) en de andere financieringsbronnen. Zoals aangegeven, gaat Lantis uit van een projectkost in enge zin van 4.228 miljoen euro. Binnen het afgesproken samengevoegd taakstellend budget lijkt er nog een vrije marge van 163 miljoen euro. Het financieel model zou ook een buffer van 437 miljoen euro bevatten om onder meer de projectrisico's (nu geschat op 600 miljoen euro) op te vangen. Het Rekenhof meent echter dat ook de eerder vermelde historische kosten, de nog niet gerealiseerde optimalisaties en het btw-risico niet uit het oog mogen worden verloren. Die kosten komen ten laste van het kapitaal van Lantis dat het Vlaams Gewest als aandeelhouder ter beschikking heeft gesteld.

Lantis heeft gekozen voor de NEC4-contractstrategie: dat zou impliceren dat meer- en minder-kosten elk gelijk (50%) worden gedragen en verdeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Door die keuze, die een verregaande samenwerking tussen aanbestedende overheid en aannemers inhoudt gedurende de volledige bouwperiode, probeert Lantis op een adequate manier de kostprijrisico's te beheersen.

Er lopen een beperkt aantal juridische procedures. De belangrijkste is de schorsing door de Raad van State van de conformverklaring van de technische verslagen in de vergunning in het kader van de PFOS-vervuiling. De voortgangsrapportage geeft daar informatie over. Op de website oosterweelverbinding.be is bijkomende informatie beschikbaar.

- Op 29 december 2021 velde de Raad van State een arrest waarmee de technische verslagen van de Oosterweelwerken Linkeroever en Scheldetunnel werden geschorst om verdere verspreiding van de PFOS-vervuiling te voorkomen. Vermits er volgens de Raad van State drie kadastrale werkzones en dus drie vergunde projecten zijn (Infrastructuurwerken Linkeroever, Scheldetunnel, Aanleg Veiligheidsberm), kunnen enkel gronden uit dezelfde zone worden verwerkt met respect voor het standstillprincipe. De nieuwe technische verslagen zijn inmiddels conform verklaard, waardoor sinds 7 maart 2022 de grondwerken binnen de onderscheiden projectzones van de Oosterweelverbinding opnieuw konden worden opgestart. De werken aan de veiligheidsberm op de terreinen van 3M zijn voorlopig opgeschort. De gronden met een hogere concentratie dan 70 µg/kg droge stof, zullen moeten worden afgevoerd. De volgende maanden zoekt Lantis naar een verdere structurele oplossing voor het grondverzet.
- Ook op Rechteroever, onder meer aan het Lobroekdok en aan de Oosterweelknoop, is inmiddels PFOS-vervuiling aangetroffen. Die pollutie wordt nog verder in kaart gebracht en geanalyseerd.
- De beschrijvende bodemonderzoeken op Linker- en Rechteroever lopen nog en de saneringskosten zijn nog niet geraamd. Lantis brengt de verdere raming van de eigen gerelateerde kosten in beeld en stemt de oefening af op de beleidskaders die de bevoegde instanties OVAM (bodem) en VMM (grondwater) hebben getrokken en de aanbevelingen die uit de werkzaamheden van de opdrachthouder PFAS Karl Vrancken voortspruiten. Naar verluidt bestaat er nog geen techniek die heeft bewezen dergelijke verontreinigde gronden op zo'n grote schaal duurzaam te saneren.

Voor PFOS-kosten waar Lantis mee wordt geconfronteerd, namelijk kosten die Lantis moest maken om het grondverzet en de bemalingen op een veilige manier en volgens de richtlijnen van OVAM en VMM en volgens het standstillprincipe uit te voeren, zou er volgens Lantis financiering van de Vlaamse overheid moeten komen als een risico categorie 4/vreemd aan het project.

Voor die kosten binnen het projectgebied van Oosterweel is er voorlopig nog geen saneringsverplichting aan 3M opgelegd.

De voortgangsrapportage vermeldt dat de niet door verzekeringscontracten afgedekte risico's een gewestwaarborg genieten (waardoor het gewest voor bepaalde schaderisico's optreedt als verzekeraar). Over de financiering van de overmachtsrisico's meldt de projectfiche wel dat die jaarlijks bij de begrotingsopmaak inzichtelijk worden gemaakt en daarvoor kredietvastleggingen worden gevraagd. Vanuit de relancemiddelen en het VFLD is er al 23 en 26,8 miljoen euro ter beschikking gesteld van Lantis. Voor de verdere financiering van de overmachtsrisico's zijn er nog onvoldoende financieringsbronnen buiten het taakstellend budget. Het Rekenhof stelde vast dat een meerjarenstrategie op het niveau van de Vlaamse overheid voor dergelijke kosten nog niet beschikbaar is.

Tot slot wijst de voortgangsrapportering op het risico van het effect van de hoge inflatie op de bouwmaterialen. Sinds de tweede helft van 2021 zijn de prijzen van de bouwmaterialen als staal, hout ... sterk gestegen. De prijzen blijven ook in het eerste kwartaal van 2022 verder stijgen. Ook de sterk stijgende energieprijzen zullen een zware impact hebben op de bouwkost. In de nabije toekomst moet duidelijk worden uitgeklaard welke prijsrisico's bij de aannemer liggen (normale prijsfluctuaties), bij Lantis of bij de Vlaamse overheid (extreme prijsstijgingen kunnen beschouwd worden als risico's van categorie 4).

Hoofdstuk 3

Leefbaarheidsprojecten

3.1 Afspraken en fasering

Op basis van de aanbevelingen van de intendant¹¹ selecteerde het politiek stuurcomité in juni 2018 achttien leefbaarheidsprojecten. De achttien projecten werden later gebundeld in acht clusters¹². De ringparken Noordkasteel, Groenendaal, Lobroekdok en Het Schijn liggen in het projectgebied Oosterweel. De onderbouw is mee opgenomen in de hoofdwerken van Lantis. De bouwfase van de bovenbouw volgt aansluitend op de bouwfase van de Oosterweelverbinding. De concrete planning van de projecten is nader te bepalen vanaf 2022. Het team van de intendant bewaakt de coherentie van de ontwerpen over de hele Ringzone en tussen de Ringparken.

De voortgangsrapportage en de projectfiches geven passend informatie over de voorbereiding van de leefbaarheidsprojecten. Het Ringpark West wordt gelijktijdig gerealiseerd met de hoofdwerken Linkeroever. Het Ringpark Zuid bevat naast twee leefbaarheidsprojecten ook de Spaghettiknoop. Het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) is aangeduid als aanbestedende overheid. Voor de cluster Scheldebrug en -balkon is De Vlaamse Waterweg (DVW) de aanbestedende overheid. Het Ringpark Groene Vesten is niet gelinkt aan de onderbouw van de Oosterweelverbinding. De start van de bouwfase is voorzien in 2024 en wordt geschat op vijf jaar.

Er is nog geen beslissing genomen over een volgende reeks leefbaarheidsprojecten of een verdere overkapping van de (zuidelijke) ring. De voortgangsrapportage gaat wel in op twee reserveleefbaarheidsprojecten: een groene brug over het Albertkanaal en een maximale overkapping van de R1 Noord. Voor die projecten werden dus daarom nog geen projectfiches opgemaakt.

3.2 Budget en financiering

Voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten is een taakstellend budget afgesproken van 1,25 miljard euro¹³. Dat bedrag is inclusief btw en bevat de studiekosten voor de betrokken projecten, alsook een provisie voor onvoorziene kosten. De werkingskosten van de partners, kosten voor grondverwervingen en exploitatiekosten zijn niet inbegrepen. Het prijspeil is maart 2017. Het politiek stuurcomité van 8 februari 2021 besliste dat taakstellend budget de evolutie van de bouwkosten te laten volgen, echter met een maximum van 2% per jaar. In de eindrapportage van de intendant wordt het bedrag van 1,25 miljard euro gekwalificeerd als een gesloten enveloppe. Dat houdt in dat het een absoluut plafond is, waarmee de geselecteerde projecten moeten worden gerealiseerd.

De projecten die onlosmakelijk verbonden zijn met de Oosterweelverbinding, zijn toegevoegd aan het Oosterweelproject. Lantis zal ze gelijktijdig uitvoeren met de hoofdwerken. Daarvoor werd 915,5 miljoen euro van de 1,25 miljard euro als een tweede taakstellend budget toegewezen aan Lantis. 110,5 miljoen euro is bestemd voor de leefbaarheidsprojecten Linkeroever, 700 miljoen

¹¹ Eindrapportage Over de ring. Finale aanbevelingen. Mei 2018.

¹² In de voortgangsrapportage van april 2019 is dat toegelicht. Stuk 66 (2016-2017) – Nr. 5 van 4 april 2019, p. 20 e.v.

¹³ Politiek stuurcomité van 25 juni 2018.

euro voor de onderbouw Rechteroever en 105 miljoen euro voor de bovenbouw Rechteroever¹⁴. Voor de vier ringparken in het projectgebied van de Oosterweelverbinding zijn de kosten voor de civieltechnische onderdelen (de onderbouw) geraamd met de SSK-ramingsmethodiek¹⁵. Die ramingsmethodiek is ook gebruikt voor de hoofdwerven van het Oosterweelproject. De raming van de bovenbouw ten bedrage van 105 miljoen euro was een inschatting van de ruwe bouwkost zonder risicovoorziening en gebaseerd op bouwmaterialen.

Het taakstellend budget voor de realisatie Oosterweel van 3.691 miljoen euro (zie [punt 2.3](#)) en dat voor de onderbouw Rechteroever van 700 miljoen euro worden samengevoegd. Tijdens de werken zijn die niet meer van elkaar te scheiden en Lantis zal die dan ook gezamenlijk opvolgen. De taakstellende budgetten leefbaarheidsprojecten Linkeroever en bovenbouw Rechteroever zal Lantis wel afzonderlijk opvolgen.

Van de 1,25 miljard euro voor de leefbaarheidsprojecten komt 1 miljard euro uit het overkappingsfonds: in de aangepaste begroting 2017 werd een rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1 – Ring om Antwerpen gecreëerd¹⁶. In dat fonds worden de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW verzameld. Op 31 december 2021 bevatte dit fonds 279,3 miljoen euro, waarvan 44,2 miljoen euro reeds aangewend, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Tabel 3 – Rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten

Jaar	Beschikbaar saldo (in euro)
2017	54.315.000
2018	110.075.000
2019	168.455.638
2020	196.984.407
2021	235.062.712

Bron: departement MOW

Van de 1,25 miljard euro voor de leefbaarheidsprojecten komt 250,3 miljoen euro van de bijdrage van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf¹⁷. De bijdrage van de stad bedraagt 107,5 miljoen euro, die van het Havenbedrijf is bepaald op 142,8 miljoen euro. De bijdrage van het Havenbedrijf¹⁸ zal

¹⁴ De Vlaamse Regering bevestigde de selectie van leefbaarheidsprojecten ten bedrage van 1,25 miljard euro door het politiek stuurcomité. Beslissing VR 2020 1303 DOC.0224.

¹⁵ De standaardmethodiek voor kostenramingen (SSK) is een methodiek die rekening houdt met mogelijke wijzigingen en risico's, wat leidt tot substantieel hogere ramingen.

¹⁶ Begrotingsartikel MBO-1MHH2RD-WT.

¹⁷ Ter herinnering: Bij de beslissing over het Masterplan 2020 in 2010 was afgesproken dat het geraamde kostprijsverschil van ongeveer 350 miljoen euro (sluiting van de Antwerpse ring met twee tunnels versus de brugvariant) zou worden gecompenseerd door een aantal investeringen van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf. Die bijdragen werden vastgelegd in een aantal overeenkomsten, die n.a.v. het Valentijnsakkoord (2014) achterhaald bleken. Er werd in 2016 een nieuwe financieringsovereenkomst gesloten tussen het Vlaams Gewest, de stad Antwerpen, het Havenbedrijf en Lantis, waarin de bijdragen geheroriënteerd werden: 100 miljoen euro voor flankerende maatregelen (70 miljoen euro bijdrage stad en 30 miljoen euro bijdrage haven) en 250 miljoen euro voor de leefbaarheidsprojecten.

¹⁸ Het onderdeel Royerssluis van opdracht 3A is gegund voor 288 miljoen euro. Het Havenbedrijf draagt, naast de 142,8 miljoen euro, ook nog een responsabiliseringsbijdrage van 41,3 miljoen euro voor de meerkost van de gekozen variant voor de ombouw van de Royerssluis tot een performante binnenvaartsluis.

echter niet dienen voor de financiering van de leefbaarheidsprojecten, maar voor de financiering van de Roeyerssluis. Dat project vormt, naast de Oosterweelknoop, het tweede perceel van de opdracht 3A, aanbesteed in december 2020. De definitieve modaliteiten over de bijdrage van het Havenbedrijf zijn vastgelegd in een overeenkomst van 21 april 2021 tussen het Vlaams Gewest en het Havenbedrijf¹⁹.

Op basis van de gekende ramingen en inzichten dreigt, volgens het Rekenhof, het taakstellend budget van 1,25 miljard euro niet te volstaan om de geselecteerde projecten te realiseren. Vooral de voorkeursvariant voor de Scheldebrug had een aanzienlijk hogere raming. Het politiek stuurcomité van 8 februari 2021 besliste dat die budgettaire meerkost moest worden ondervangen binnen het budget van 1,25 miljard euro, voorzien in het overkappingsfonds voor de uitvoering van het geheel van de leefbaarheidsprojecten²⁰.

Tabel 4 – Raming kostprijs leefbaarheidsprojecten 2018 en 2022 (in miljoen euro), inclusief btw

	Raming politiek stuurcomité 2018	Raming fiches voortgangsrapportage 2022
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten Rechteroever (RO)		
Ringpark Noordkasteel	14	49
Ringpark Groenendaal	438	93*
Ringpark Lobroek	168	90
Ringpark Schijn	185	53
Subtotaal bovenbouw RO		285
Onderbouw RO		700
Subtotaal RO onderbouw + bovenbouw	805	985
Leefbaarheidsproject Linkeroever		
Ringpark West	110,5	110,5
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten buiten projectgebied Oosterweel		
Ringpark Groene Vesten	78	78
Ringpark Zuid	175	175
Scheldeoeververbinding	71	221,4
Overkoepelend	10,5	10,5
Totaal leefbaarheidsprojecten	1.250	1.580,4

Bron: Lantis, departement MOW, AWV, aMT, berekeningen Rekenhof

*In deze raming zit ook 18 miljoen voor het project stadsserre van de stad Antwerpen

¹⁹ Overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en Havenbedrijf Antwerpen m.b.t. de renovatie van de Roeyerssluis – afspraken inzake projectleiding, financiering en subsidie, art. 8, §2, B1.

²⁰ Het Rekenhof verwijst in dit verband naar het begrotingsartikel MBo-1MH5RU-IS. Dat artikel werd in de algemene uitgavenbegroting 2021 gecreëerd om de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten ten bedrage van 700 miljoen euro vast te leggen, aangezien de middelen in het overkappingsfonds daarvoor nog onvoldoende waren.

De projectdefinitie voor het Ringpark West (Linkeroever) had begin 2021 een totale geraamde kostprijs 124,6 miljoen euro, hoger dus dan de raming van 110,5 miljoen euro uit 2018. Via *value engineering* is in de loop van 2021 gepoogd het project binnen de limieten van het afgesproken taakstellend budget te realiseren. Voorlopig lijkt dat in de ontwerpfase onder controle te zijn, maar het is niet uitgesloten dat er alsnog inhoudelijke wijzigingen optreden met prijsverhogende gevolgen²¹.

Eind 2021 waren de visienota en voorontwerpen voor de bovenbouw van de vier ringparken en de aangrenzende stadswijken afgerond. De Vlaamse Regering nam echter nog geen beslissing daarover, zodat nog niet duidelijk is of optimalisaties zijn gerealiseerd met een gunstige impact voor de globale kostenraming. Ter herinnering: voor de bovenbouw van de vier ringparken, toegewezen aan Lantis, bedroeg in 2021 de raming 285 miljoen euro, terwijl Lantis daarvoor maar 105 miljoen euro uit het overkappingsfonds kan aanwenden. De raming was niet beperkt tot de naakte bouwkost, maar hield ook rekening met gewenste stedelijke ontwikkelingen buiten de projectzone Oosterweel.

Het leefbaarheidsproject Scheldeoververbinding bestaat uit de deelprojecten Scheldebrug en Scheldebalkon. De raming voor de Scheldebrug (DVW) met een aanzienlijke kostenoverschrijding, nl. 144 miljoen euro, is in 2022 niet bijgesteld. De raming uit 2021 steunde op een technisch voorontwerp en zou nog worden verfijnd, rekening houdend met verdere onderzoeken en met de projectdefinitie. Verschillende studies zijn echter tot op vandaag nog lopende, waardoor de Vlaamse Regering nog geen definitieve beslissing, inclusief geactualiseerde raming, over het uit te voeren ontwerp nam. De raming van 22 miljoen euro voor het deelproject Scheldebalkon is niet gewijzigd.

De drie projectonderdelen van het Ringpark Zuid, namelijk de leefbaarheidsprojecten Park Knoop Zuid en Nieuwe kap Jan de Voslei, en het infrastructuurproject Herinrichting knoop R1-A112 en aansluitingen Antwerpen Zuid (Spaghettiknoop), worden tegelijkertijd uitgewerkt. De goedkeuring van het voorontwerp met een gedetailleerde raming is pas voorzien voor halfweg 2022, waardoor de bestaande, indicatieve, raming van 175 miljoen voor de twee leefbaarheidsprojecten voorlopig behouden blijft. Het Rekenhof wijst erop dat de laatst gekende raming voor de Spaghettiknoop 118 miljoen euro bedroeg²² en niet is inbegrepen in die 175 miljoen euro. Voor het geïntegreerd project Ringpark Zuid werd een uitvoering via PPS overwogen, maar daar is nog geen beslissing over. In de indicatieve lijst bij het rapport Grote projecten en programma's 2021 is voor de PPS-constructie van de drie onderdelen van het Ringpark Zuid een raming van meer dan 250 miljoen euro opgenomen. In het GIP 2022 is een bedrag van 1,2 miljoen euro voorzien voor de studie van dit project.

3.3 Voortgang en kostprijs

Ringpark West is in uitvoering. De investeringskosten voor de onderbouw Rechteroever, die toegevoegd zijn aan de hoofdwerken Oosterweel, zullen mee worden vastgelegd met de hoofdwerken (zie [punten 2.2 en 2.4](#)). De bovenbouw Rechteroever en de andere leefbaarheidsprojecten zitten in de uitwerkingsfase. De uitgaven betreffen nog uitsluitend studies en voorbereidende onderzoeken. Daarvoor wordt veelal afgenomen van raamovereenkomsten, zowel van de overeenkomst

²¹ Lantis verwees in dit verband naar scopewijzigingen die in de fase van *value engineering* nog niet bekend waren, alsook naar de invloed van externe projecten, zoals het project Scheldeoververbinding.

²² De projectfiche gevoegd bij de tiende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, nam voor de Spaghettiknoop een raming op van 118 miljoen euro, prijspeil september 2010.

Ontwerpen over de ring als van lopende raamovereenkomsten van de entiteiten van het beleidsdomein MOW. Het is niet duidelijk welke bedragen uit het overkappingsfonds op die manier worden besteed en hoeveel er daardoor uiteindelijk overblijft voor de eigenlijke investeringswerken.

De informatie in de projectfiches, behalve dan voor Ringpark West, vertoont beperkte aanpassingen t.o.v. 2021, dit in lijn met de voortgang van de projecten zelf: de studies zijn verder uitgewerkt en afgestemd, maar de ramingen en uitvoeringsplan-ning zijn nog niet gewijzigd. De voortgangsrapportage en de projectfiches geven voor de meeste projecten informatie over de voorbereiding en kostprijs van de leefbaarheidsprojecten. Met het oog op maximale transparantie volgt het departement MOW de aanwending van de middelen uit het overkappingsfonds nauwer op. Die opvolging is nog voor verbetering vatbaar.

3.4 Risicobeheersing

Met het oog op de budgetbewaking bij de leefbaarheidsprojecten heeft het politiek stuurcomité van 8 februari 2021 de intendant gevraagd te waken over de kostenefficiëntie, dit o.a. met toepassing van modellen zoals SSK. Dat politiek stuurcomité voorzag ook een striktere periodieke monitoring via een dashboard, dat bij elke voortgangsrapportage zou worden geactualiseerd en aldus de nieuwe ramingen en potentiële efficiëntiewinsten zou aangeven. Die dashboardprojectie ontbreekt echter. De doorlichting van de ramingen voor de noordelijke ringparken door een extern studiebureau zou gelden als kwaliteitstoets van de ramingen en zou worden gebruikt in de definitie van de vervolgoopdrachten. Daarover neemt de voortgangsrapportage echter nog geen informatie op.

De hoofdwerken en de voorbereidende werken zijn geraamd exclusief btw; de leefbaarheidsprojecten (bovenbouw en onderbouw) zijn geraamd inclusief btw. Lantis heeft een ruling gevraagd aan de btw-administratie over de recupereerbaarheid van btw op de bovenbouw leefbaarheidsprojecten en tweede Tijsmanstunnel op de diverse projectkosten in relatie tot de verwachte toelinkkomsten. Het resultaat van die ruling is nog niet beschikbaar en kan de geraamde projectkosten nog aanzienlijk beïnvloeden.

De onzekerheid over de budgettaire en operationele impact van de Scheldebrug voor de opwaarts gelegen bedrijven zal in het nog lopende participatief proces worden uitgeklaard. Het beperken of wegnemen van de financiële gevolgen zou daartoe kunnen bijdragen. Het is echter nog niet duidelijk wie de extra kosten dan moet dragen.

Hoofdstuk 4

Haventracé

Na het sluiten van het Toekomstverbond deelde het politiek stuurcomité het Haventracé, op basis van voorbereidende onderzoeken, in zes clusters in en duidde de verantwoordelijke entiteiten aan. Ondertussen zijn de projecten verder gegroepeerd en worden ze getrokken door de meest aangewezen entiteiten. De onderlinge afhankelijkheden van de deelprojecten van het Haventracé werden in kaart gebracht, alsook de afhankelijkheid van de realisatie van de Oosterweelverbinding.

4.1 Afspraken en fasering

De voortgangsrapportage geeft passend de onderdelen van het Haventracé weer. De urgentste knelpunten zijn de Tijsmanstunnel en de aansluiting E34-West²³. Voor de Tijsmanstunnel en de eraan verbonden projecten zijn, op basis van de haalbaarheidsstudie, een aantal varianten naar voren geschoven. Een nieuwe tunnel voor doorgaand verkeer en de renovatie van de bestaande tunnel voor lokaal verkeer lijken de voorkeur weg te dragen. Het departement MOW bereidt het project E34-West voor in combinatie met het project Extra Containercapaciteit Antwerpen (ECA). De timing van de vaststelling van het vereiste gewestelijk uitvoeringsplan (GRUP) is met ruim een jaar opgeschoven naar het voorjaar 2024²⁴.

Het oostelijk luik van het Haventracé wordt verder uitgewerkt via de procesaanpak complexe projecten. In december 2020 keurde de Vlaamse Regering de startbeslissing goed²⁵ en besliste de realisatie van de autowegeninfrastructuur te linken aan een reeks andere doelstellingen (leefbaarheid, omgevingskwaliteit, klimaatrobuustheid), zodat de potentiële negatieve impact op de omgeving proactief, geïntegreerd en gebiedsgericht kan worden aangepakt (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Vlaams Klimaat- en Energieplan). Voor de onderzoeksfase van het complex project is begin 2022 een studiebureau aangesteld. De goedkeuring van het voorkeursbesluit wordt begin 2024 verwacht.

Alle projecten van het Haventracé zitten nog in de onderzoeksfase en van een concrete operationele planning is nog geen sprake. Voor de E34-West zou ten vroegste in 2026 worden gestart en ook dat is nog onzeker rekening houdend met het voorbereidend traject dat nog moet worden afgelegd. De ambitie om een aantal onderdelen van het Haventracé tegen het einde van de hoofdwerken Oosterweel uit te voeren, wordt volgens het Rekenhof moeilijker realiseerbaar²⁶.

²³ VR 2020 2905 MED.0164. 1 Procesaanpak van projecten in het kader van het Haventracé.

²⁴ De vertraging van een jaar tegenover de voortgangsrapportage van 2021 heeft o.a. te maken met de overbevraging, zowel van de administraties als de studiebureaus, door het grote volume aan grote infrastructuurprojecten. Zo leverde het Team Verkeersmodellen van het departement MOW de verkeersmodelleringen later af dan vooropgesteld. Ook de capaciteit bij het studiebureau bleek onvoldoende om aansluitend op de verkeersmodelleringen meteen de verschillende varianten uit te werken.

²⁵ VR 2020 1112 DOC.1430 Startbeslissing Oostelijke Verbinding.

²⁶ In 2017 was voorzien dat de realisatie van de tweede Tijsmanstunnel tegelijkertijd met de werken Oosterweel zou gebeuren en de E34 aansluitend op de werken Linkeroever.

4.2 Budget en financiering

Enkel de projectfiches gaan beperkt in op een kostenraming voor de onderdelen van het Haventracé. Het Rekenhof herinnert eraan dat de eerste indicatieve ramingen, volgens de SSK-systematiek, voor de verschillende onderdelen van het Haventracé uit 2017 een globale kost van 1,12 miljard euro gaven²⁷. Op dit ogenblik is er een nieuwe raming voor de tweede Tijsmanstunnel, uitgaande van de bouw van een nieuwe tunnel voor het doorgaand verkeer en de renovatie van de bestaande tunnel voor het lokaal verkeer. De ramingen bedragen respectievelijk 1 miljard euro en 200 miljoen euro. Studie-, projectmanagement- en werkingskosten zijn niet inbegrepen. Voor de E34-West zal een nieuwe raming pas in oktober 2022 beschikbaar zijn. Het project E34-West is ruimer opgevat dan een infrastructuuruitbreiding en neemt ook landschap, natuur, erfgoed ... mee, alsook opportuniteiten voor het fietsnetwerk in de bredere omgeving. Het eerder gemelde risico op een substantiële prijsstijging blijft bijgevolg nog altijd gelden²⁸. Voor het oostelijk Haventracé zijn er geen ramingen. De ramingen uit 2017, bij het sluiten van het Toekomstverbond, hielden geen rekening met de aanleg van de A102, noch met de werken E34/E313. Die projecten maakten deel uit van het Masterplan 2020 en maken beslist beleid uit. De laatst gekende ramingen, uit 2011, daarvan bedroegen respectievelijk 801 miljoen euro en 120 miljoen euro. Ook van die ramingen mag worden aangenomen dat ze een onderschatting zijn van de werkelijke kost.

Op basis van de gekende ramingen meent het Rekenhof dat het budget dat in 2017 naar voren werd geschoven, onvoldoende is. Tot nog toe zijn alleen voorbereidingskosten gemaakt of op korte termijn verwacht. In het GIP 2022 is dat transparant opgenomen²⁹.

Tabel 5 – Indicatieve ramingen investeringskosten Haventracé

Projecten	Varianten/deelprojecten	Voorlopige ramingen
Tweede Tijsmanstunnel	Nieuwe tunnel voor doorgaand verkeer	1 miljard euro
	Renovatie bestaande tunnel voor lokaal verkeer	200 miljoen euro
Oostelijke verbinding	Optimalisatie A12 + Nx	?
	Verbetering E313 tussen Ranst en Antwerpen-Oost	?
	A102	?
	Tramlijn gebundeld met E313	?
E34-West	Basisinfrastructuur	128 miljoen euro
	Fietsinfrastructuur	10 miljoen euro

Bron: Lantis, AWV en dept.MOW

4.3 Voortgang en kostprijs

Voor het Haventracé zijn er tot nu toe enkel vastleggingen en vereffeningen voor studieopdrachten en onteigeningen. Studieopdrachten worden deels afgenomen van lopende raamcontracten (E34-West). De informatie in de voortgangsrapportage en de projectfiches is voldoende duidelijk.

²⁷ Het verslag van het politiek stuurcomité van 18 september 2017 vermeldde het volgende: *Gelet op het uitwerkingsniveau van deze fase zit een onzekerheid op deze raming. Er kan gesteld worden dat de investeringskost met 70% zekerheid zal liggen tussen 0,695 miljard euro en 1,620 miljard euro, met 1,117 miljard euro als meest waarschijnlijke waarde.*

²⁸ Voorlopig zijn de ramingen voor de E34-West nog altijd gebaseerd op het oude ontwerp, met indexatie tot op vandaag.

²⁹ Het GIP neemt 600.000 euro op aan studiekosten voor het complex project oostelijk Haventracé.

4.4 Risicobeheersing

Het Haventracé is niet meer een louter infrastructuurproject, maar is geëvolueerd naar een project met oog voor mobiliteit, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Dat zal ongetwijfeld zijn impact hebben op de kostprijs. Momenteel is nog geen enkel deelproject ver genoeg gevorderd om daar al zicht op te hebben. Er is logischerwijze dan ook nog geen werk gemaakt van de aanbeveling van het Rekenhof om voor die cluster van het Toekomstverbond een taakstellend budget af te spreken met een enveloppe per jaar die past in een genormeerd langetermijnbegrotingstraject van de Vlaamse Gemeenschap. Zodra er beslist is over een voorkeursalternatief voor een project, zou een taakstellend budget en een indicatieve planning kunnen worden afgesproken waarbinnen het ontwerp verder kan worden uitgewerkt om tot een definitieve projectbeslissing, inclusief raming, te komen.

Hoofdstuk 5

Modal shift

5.1 Afspraken en fasering

De modal shift vormt enerzijds een belangrijke pijler van het Toekomstverbond, maar is anderzijds ook een ambitie die in het regeerakkoord staat opgetekend voor heel Vlaanderen. De intentie van modal shift is een verdere afgevlakte groei van het gemotoriseerde verkeer. Het aandeel duurzame modi moet in Vlaanderen toenemen tot minstens 40% en zelfs tot 50% in de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent³⁰. In dat verband belooft het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 investeringen in duurzame vervoersmiddelen met de focus op het woon-werk- en het woon-schoolverkeer: *We versnellen de modal shift met een budgettair groeipad: extra investeringen gecombineerd met toenemende exploitatiemiddelen moeten leiden tot hoog kwalitatief (extra) aanbod. We maken de alternatieven voor de wagen aantrekkelijker door te investeren in hun veiligheid, snelheid en comfort*³¹.

De realisatie van dit beleid wordt in de eerste plaats gecoördineerd door de vervoerregio's. In het kader van het Toekomstverbond concretiseert Vervoerregio Antwerpen de modalshiftintenties in het regionaal mobiliteitsplan Routeplan 2030. In 2021 werden een aantal thematische ambitie-nota's en een evaluatiekader gevalideerd.

Bij de voortgangsrapportage van maart 2022 worden voor het eerst projectfiches gevoegd voor de deelprojecten waarmee de Vervoerregio Antwerpen de modal shift hoopt te realiseren, zoals park-and-rides, fietsinfrastructuur en openbaar vervoer. De Vervoerregio Antwerpen is geen uitvoerend orgaan. Modal shift projecten worden uitgevoerd en gerealiseerd door de uitvoerende agentschappen binnen de Vlaamse overheid die daarvoor klassiek bevoegd zijn. Dat zijn voornamelijk Lantis en De Lijn. De timing verschilt van project tot project. Zo zijn de park-and-rides al in gebruik, maar bevindt een aanzienlijk deel van de projecten zich nog in de conceptfase.

Het Rekenhof stelde vast dat er nog geen vaste inventaris is van projecten die de modal shift tot doel hebben. De projectfiches spreken van een vaste selectie, een variabele selectie, een project in de kijker en pro-memorieprojecten. Ook worden er, in tegenstelling tot bij de voortgangsrapportage van februari 2021, geen concrete projecten vermeld voor goederenvervoer en personenvervoer over water. Het tramnet is evenmin al definitief. Het gebrek aan een Vlaamsbreed afsprakenkader heeft als gevolg dat de inspanningen voor modal shift niet transparant kunnen worden opgevolgd.

Verder suggereren de projectfiches dat de inspanningen gericht op een modal shift, niet meer binnen deze legislatuur tot uitvoering kunnen worden gebracht, in tegenstelling tot de belofte in het regeerakkoord. Dat geldt voor vrijwel alle tramprojecten, waarbij vermeld staat dat de uitvoering pas vanaf 2025 kan plaatsvinden, maar dat de studietrajecten nog wel tijdens de huidige legislatuur moeten starten om de deadline van Routeplan 2030 te halen. Dat is eveneens het geval voor het duurste project van 730,1 miljoen euro, namelijk de tramtunnel Centraal station–Groenplaats–Zuid. Ook de nettotramvloot zal niet meer worden uitgebreid voor 2025, aldus de projectfiche³².

³⁰ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024 p.249.

³¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024 p.257.

³² Projectfiche "T. Aankoop nieuwe tramstellen (cluster)".

5.2 Budget en financiering

Er bestaat geen taakstellend budget op totaalniveau voor Routeplan 2030. Het gebrek aan een taakstellend budget houdt twee belangrijke risico's in, namelijk dat er enerzijds geen limiet bestaat op het budget, maar dat er anderzijds ook niet in een financieringswijze is voorzien. Er moet bijgevolg voor elk project apart financiering worden gezocht. De middelen voor de modalshift-initiatieven worden ook niet apart afgebakend in de begroting: de projecten worden aangerekend op de begroting van de uitvoerende partners. De projectbudgetten worden ook opgenomen in het GIP, eveneens verspreid over de uitvoerende entiteiten.

De voortgangsrapportage noemt het bedrag van 337,8 miljoen euro in het GIP van 2022, maar dat omvat alle projecten op grondgebied van de Vervoerregio Antwerpen. Hier slaagt de voortgangsrapportage er niet in om de investeringsinspanningen die specifiek voor de modal shift worden geleverd, transparant voor te stellen.

Verder was er ook het Vervoersplan 2021 van De Lijn, dat de intentie had budgetneutraal te zijn. Dat initiatief, te kaderen in de mobiliteitsvisie Basisbereikbaarheid, had als doel een snelle verbinding tussen de gemeentes en de stad Antwerpen te implementeren tegen 1 januari 2022 in de Vervoerregio Antwerpen via een reorganisatie van de bestaande capaciteit in samenspraak met de gemeentes. Zoals blijkt uit de voortgangsrapportage, werd tot op heden echter nog geen consensus bereikt tussen de verschillende partijen, waardoor nu zelfs een standstillperiode van niet nader bepaalde duur wordt ingelast.

De projectfiches geven al aan dat er ook exploitatiebudgetten nodig zullen zijn, zoals ook in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 staat opgetekend. Het gaat dan over de exploitatiekosten voor goederenvervoer, deelfietsen, snelwegshuttles ... Zo zal Lantis de jaarlijkse kost voor het e-deelfietsensysteem ten bedrage van 1,6 miljoen euro moeten betalen³³. Afspraken over de financiering van de andere exploitatiekosten zijn niet opgenomen in de projectfiches.

5.3 Voortgang en kostprijs

De deelprojectfiches geven over de kostprijsbepaling en de financiering voor het ene project al meer duidelijkheid dan voor het andere. In totaal is al een kostprijs van ruim 1 miljard euro geraamd, waarvan voor ongeveer 850 miljoen nog financiering moet worden gevonden. Het project waarvan de kostprijs veruit het zwaarst doorweegt, is de tramtunnel Centraal Station–Groenplaats–Zuid. De geraamde kostprijs ervan bedraagt 730,1 miljoen euro (waarvan 36,1 miljoen studiekosten³⁴). De financieringswijze moet echter nog worden bepaald. Het project bevindt zich in studiefase. Voor het premetroproject Kerkstraat–Pothoekstraat vermeldt de projectfiche een raming van 57,2 miljoen euro. Het rapport Grote projecten en programma's 2021 neemt dat project op in het indicatieve overzicht van toekomstige projecten³⁵. Een aantal van de andere traminvesteringsprojecten sluiten aan bij nog op te starten projecten uit het Masterplan 2020. De vroegere ramingen³⁶ van de projecten zijn niet hernomen, vermoedelijk zijn ze achterhaald, o.m. wegens wijziging aan de projecten.

Een aantal deelprojecten zijn pro memorie opgenomen, aangezien zij deel uitmaken van overkoepelende projecten. Bijgevolg is er geen geïsoleerde kostprijsraming beschikbaar.

³³ Projectfiche "F. Uitrol e-deelfietsensysteem in de Vervoerregio".

³⁴ Het GIP 2022 voorziet in 60.000 euro voor de opstart van de studie van dit project.

³⁵ Het GIP 2022 voorziet in 700.000 euro voor de studie van dit project.

³⁶ Voor de nog op te starten traminfrastructuurprojecten uit het Masterplan 2020, de stelplaatsen en de aankoop van trams niet meegerekend, bedroeg de laatste raming 572,8 miljoen euro.

Tabel 6 – Overzicht projecten modal shift (in miljoen euro)

Projectverantwoordelijke	Project	Projectfiches	Financiering
Kostprijs en financiering zijn bepaald			
Lantis, Stad Antwerpen	P&R	90,5	TLH, beheersvergoeding, Stad Antwerpen
Lantis, Stad Antwerpen, AWV	Fietsprojecten Modal Shift Lantis	23,4	Relance, beheersvergoeding, toelage verkeersveiligheid
Port of Antwerp	Port of Antwerp Masterplan Fietsinfrastructuur	44,0	Port of Antwerp, Fietsfonds, relance
De Lijn	In dienstname premetrokker Pothoekstraat-Kerkstraat	57,2	PPS-constructie
Subtotaal		215,1	
Kostprijs geraamd, financiering onbepaald			
De Lijn	Tramtunnel Centraal station – Groenplaats - Zuid	730,1	
De Lijn	Stelplaatsen (cluster)	83,7	
Subtotaal		813,9	
Geen kostprijsraming beschikbaar			
De Lijn	Aankoop nieuwe tramstellen cluster		
De Lijn	Tram op Bisschoppenhoflaan		(Ruime raming beschikbaar: tussen 7,5 en 82 miljoen euro)
De Lijn	Tram op Boterlaarbaan/Van Strydoncklaan		
De Lijn	Tramverlenging Districtentram		
De Lijn	Tramverlenging Emiel Vloerstraat		
De Lijn	Sneltram P+R Ranst		Algemene studiemiddelen De Lijn in GIP 2022
De Lijn	Tramverlenging UZA		
	Uitbouw Ringspoor & 4 multimodale knopen Antwerpen		
DMOW en Stad Antwerpen	Uitbouw OV-netwerk (bus) langs Brialmont tangent		
AWV	Geïntegreerde aanpak A12 Boom-Antwerpen		
De Lijn	Tramtunnel onder N12 Deurne (Leeuwlantstraat - Cogelsplein)		
De Lijn	Tramtunnel tussen Mercatorstraat en Berchem Station		
Pro memorie		Overkoepelend project	
	Fietsverbinding over de Schelde		Over De Ring
	Fietstunnel Oosterweel		Oosterweelverbinding
	Fietsbruggen over de E34-West		Haventracé
	Uitbouw Ringspoor & 4 multimodale knopen Antwerpen		Over De Ring
	Fietstunnel onder kanaaldok		Haventracé – Tweede Tijsmanstunnel
	Uitrol van Vervoer op Maat		Basisbereikbaarheid

Bron: Projectfiches bij voortgangsrapportage

Afgezien van de 1,6 miljoen euro die Lantis jaarlijks zal betalen voor het deelfietsensysteem, blijkt uit de voortgangsrapportage niet hoeveel de exploitatiekosten zullen bedragen. Het is nodig de exploitatienoden enerzijds en afspraken om die noden te vervullen anderzijds, te bepalen. Het gaat dan over de exploitatiekosten voor goederenvervoer, een shuttle, etc.

5.4 Risicobeheersing

In de deelprojectfiches staan de inspanningen beschreven die worden ondernomen om de burger aan te moedigen alternatieven voor de wagen te kiezen. Het is ook belangrijk op te merken dat de voortgang van de beschreven projecten geen rechtstreeks oorzakelijk verband houdt met het bereiken van de vooropgestelde ambitieuze modal shift, die afhangt van het gedrag van de burger. De doelstelling van de 50/50 modal split wordt gemonitord op basis van verkeersmodellen en enquêtes. Met de gegevens in de voortgangsrapportage kan echter niet worden opgevolgd of er al een verschuiving is in de modal split ten opzichte van referentieperiode 2017. De voortgangsrapportage en de projectfiches maken enkel melding van infrastructuurinspanningen, maar niet van eventuele bewustwordingsacties.

Aangezien er nog geen volledig actieplan is met indicatieve kostenramingen is er ook nog geen verdere financiering afgesproken. Dat maakt de realisatie van de initiatieven voor de modal shift voorlopig nog onzeker.

Hoofdstuk 6

Globale budgettaire context

6.1 Vlaamse beleidsruimte

De begrotingen 2020 en 2021 geven terecht prioriteit aan de beheersing van de coronacrisis en de opstart van het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Europa maakt het via de algemene ontsnapingsclausule mogelijk om tijdelijk af te wijken van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. De aangekondigde invoering van een uitgavennorm op Vlaams niveau is een eerste stap in de richting van een budgettair evenwicht. Ook de Vlaamse Brede Heroverweging en de spending reviews kunnen de begroting inhoudelijk versterken. Een genormeerd begrotingstraject zal moeten worden uitgetekend.

6.2 Financiering Toekomstverbond

Tegen de achtergrond van die Vlaamse begrotingscontext wil het Rekenhof de financiering van het Toekomstverbond plaatsen. Op basis van de in vorige hoofdstukken toegelichte kostenramingen voor de diverse onderdelen van het Toekomstverbond en rekening houdend met alle noodzakelijke nuanceringen toont de volgende tabel de budgettaire uitdaging die voorligt op het vlak van investeringsuitgaven.

Tabel 7 – Financiering Toekomstverbond (in miljoen euro)

Onderdeel	Geraamd bedrag	Beoogde financiering	Beschikbaar
Hoofdwerven Oosterweel (incl. beperkte voorbereidende werken, excl. 700 miljoen euro onderbouw leefbaarheidsprojecten)	3.531,4	Tolfinanciering	3.600,0 lening Vlaamse overheid tijdens de bouwfase
Projectrisico's Oosterweel	600,0	Tolfinanciering/ eigen vermogen	eigen vermogen Lantis
Projectmanagement Lantis	577,0	Tolfinanciering/ eigen vermogen	
Risico's categorie 4 (PFOS ...) Oosterweel	235,0	Algemene uitgavenbegroting	-
Leefbaarheidsprojecten (onderbouw en bovenbouw) eerste fase	1.250,0 à 1.580,4	Overkappingsfonds Kredietvastlegging algemene uitgavenbegroting 2020 Bijdrage stad Antwerpen en Havenbedrijf	279,3 700,0 250,3
Haventracé	>2.259	Algemene uitgavenbegroting	GIP 20-22 enkel studiekosten
Modal shift Vlaamse overheid	>1.063,0	Algemene uitgavenbegroting	³⁷ 337,8
		Retributie TLH Beheersvergoeding Lantis Port of Antwerp Stad Antwerpen	28,5 50,3 44,0 14,5

Bron: Lantis, departement MOW, AWV, DVW, De Lijn

Naast het Oosterweelproject dat hoofdzakelijk zal worden gefinancierd via een lening van de Vlaamse overheid en de Europese Investeringsbank en vervolgens via toekomstige tolinkomsten, zullen de leefbaarheidsprojecten, het Haventracé en de modal shift (naast een beperkte bijdrage van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf) vooral via de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid moeten worden gefinancierd. Daarvoor zal 4 à 5 miljard euro nodig zijn. De mate van inpasbaarheid in de meerjarenraming van de Vlaamse overheid zal onder meer afhangen van de kostprijs van de projecten, hun uitvoeringstermijn, de mate waarin middelen uit de Vlaamse en Europese relanceplannen worden aangetrokken, alsook de manier waarop besparingen in de Vlaamse begroting worden aangepakt.

Met het Toekomstverbond heeft de Vlaamse overheid hoge verwachtingen gecreëerd op het vlak van mobiliteit en leefbaarheid. Een verzekerde financiering was op dat ogenblik niet rond en ook vijf jaar later lijkt dat nog altijd problematisch. De werkbank Financiering, die de minister bij de voortgangsrapportage van oktober 2020 aankondigde, is gestart met de opmaak van een plan van aanpak. Het uitgangspunt daarbij is dat het oorspronkelijk infrastructuurproject gericht op

³⁷ Dit is het bedrag zoals vermeld in de voortgangsrapportage (D.4 – Financiële rapportage). Het Rekenhof merkt op dat dit bedrag, zoals ook verklaard in de voortgangsrapportage zelf, niet is gebaseerd op een geïsoleerde inventaris van projecten met als doelstelling de modal shift. Enerzijds is het bedrag te ruim, aangezien alle projecten van de Vervoerregio Antwerpen binnen dit bedrag vallen en dus niet enkel die voor de modal shift. Anderzijds is dit bedrag te beperkt, aangezien Vlaamsbrede budgetten er niet mee in opgenomen zijn.

mobiliteit wordt uitgebreid naar een geïntegreerd en participatief stadsproject. De doelstelling van de werkbank Financiering is gedetailleerd inzicht te krijgen in de maatschappelijke kosten en baten van de geselecteerde projecten én de alternatieve financieringsmogelijkheden. De verwachte oplevering van dat rapport is voorzien voor eind 2023, wat impliceert dat op korte termijn nog geen nieuwe inzichten over (bijkomende) financieringsbronnen kunnen worden verwacht en de vele vragen over de financierbaarheid voorlopig niet kunnen worden beantwoord.

Beleidsdomeinbrede of Vlaamsbrede rapporteringsinstrumenten

In het GIP 2022, dat belooft de enige formele referentie te zijn inzake investeringen van het beleidsdomein MOW, is al een deel van de relancemiddelen geïntegreerd. Het GIP biedt echter nog geen volledige transparantie. Het ontwerp-GIP 2022 bevat een opsomming van 933 investeringsprojecten voor een vastleggingsbudget van 2.157,8 miljoen euro (52,2% van de totale beleidskredieten 2022 voor het beleidsdomein MOW). Het GIP, zoals het in november 2021 in ontwerp werd bezorgd aan het Vlaams Parlement, is beperkt tot 2022 en geeft geen inzicht in de investeringsbehoeften op langere termijn, wat noodzakelijk is om de beste prioritering te kunnen maken voor de langlopende verbintenissen in het kader van het Toekomstverbond en meer algemeen voor het volledige beleidsdomein MOW.

Het basisrapport Grote projecten en programma's 2021 geeft een omvattend beeld van de belangrijkste lopende investeringsprojecten, met uitzondering van de projecten uit het relanceplan Vlaamse Veerkracht, de werken aan de Brusselse Ring en die van het Toekomstverbond omdat daarover afzonderlijke rapporteringen bestaan. Zodra er een voorkeursalternatief is, worden grote projecten en programma's in dat Vlaamsbrede rapport opgenomen en voor projecten in onderzoek is er een indicatieve lijst. Op die indicatieve lijst staan diverse projecten uit het Toekomstverbond: de tweede Tijsmanstunnel, het oostelijk Haventracé, het Ringpark Zuid en het premetroproject Kerkstraat-Pothoekstraat. Hoewel het Vlaamsbrede rapport voor de projecten in uitwerking en in uitvoering de nodige informatie geeft, legt dat rapport, uitgezonderd voor de lopende beschikbaarheidsvergoedingen, geen toekomstige relatie naar de meerjarenraming of de toekomstige beleidsruimte.

Zowel voor de projecten van het Toekomstverbond als voor de andere Vlaamse investeringsprojecten die in uitwerking of in uitvoering zijn, slagen de bestaande rapporteringen er niet in op transparante wijze inzicht te geven in de budgettaire inpasbaarheid voor de komende jaren. Gelet op de veelheid van projecten die concreet worden uitgewerkt, zijn vertragingen vanwege budgettaire beperkingen, overbevraging van de markt of onzekerheden volgens het Rekenhof niet uit te sluiten.

Risico's

Door onvoldoende prioritering van de vele projecten van het Toekomstverbond wordt er veel tijd en energie gestoken in de voorbereiding van projecten zonder dat er zicht op is dat op middellange en lange termijn voldoende middelen beschikbaar zijn om ze te realiseren. Die aanpak getuigt niet van gezond beheer van de openbare financiën. Het Rekenhof heeft dit al eerder vastgesteld in zijn audit naar de missing links³⁸. De gelijktijdige start van veel missing-linkprojecten veroorzaakte vertraging in de planning, leidde ertoe dat projecten vastliepen en bemoeilijkte de kostenbeheersing. Grote vertragingen in de uitvoering van projecten resulteerden in vele gevallen in nieuwe studies en voorbereidingen. Reeds gedane opstartkosten gingen verloren.

³⁸ Verslag van het Rekenhof over de realisatie van de missing links in de wegeninfrastructuur, 37-B (2019-2020) - Nr.1 van 23 april 2020.

De huidige grote vraag naar studies en projectopvolging, niet alleen in het kader van het Toekomstverbond, maar ook door De Werkvennootschap of in het kader van het relanceplan houdt het risico in op stijgende prijzen. De niet-geprioriteerde start veroorzaakt ook personeelsmanagementproblemen in de diverse agentschappen van MOW. Er is te weinig capaciteit om alle projectvoorbereidingen degelijk op te volgen. De aangekondigde start van allerlei projecten creëert bovendien veel verwachtingen bij diverse actoren, terwijl het Rekenhof heeft vastgesteld dat wegens gebrek aan middelen diverse projecten niet kunnen worden gerealiseerd op middellange termijn. Dat kan het vertrouwen van de belanghebbenden in de Vlaamse Regering ondermijnen.

In Nederland heeft de rijksoverheid voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) spelregels afgesproken met daarin de werkwijze en taken van de betrokken overheidsentiteiten, alsook specifieke besluitvormingsvereisten die nodig zijn om te beslissen over de financiering van de projecten door de rijksoverheid. Het Rekenhof meent dat gelijkaardige spelregels over de financiering, de besluitvorming en de budgettaire inpasbaarheid ook bij de Vlaamse overheid nuttig kunnen zijn. Bovendien zouden dergelijke afspraken ook de operationele studie- en bouwplanning en de vereiste capaciteitsinzet transparanter en realistischer maken.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Oordeel informatiekwaliteit voortgangsrapportage

De informatie in de tweede financiële voortgangsrapportage en de projectfiches over het Toekomstverbond is onderbouwd of steunt op toelichtingen die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft ontvangen. Hoewel de financiële informatie in de voortgangsrapportage correct is, is ze niet eenduidig aan te sluiten bij de cijfers uit de begrotingen en de rekeningen van de betrokken overheidsentiteiten omdat de beschikbare rapporteringsmogelijkheden soms te beperkt zijn en diverse manuele hergroeperingen nodig zijn.

Volgens het Rekenhof geeft de voortgangsrapportage de hoofdlijnen weer, maar maakt ze niet voor alle projecten helemaal duidelijk wat de al gemaakte kosten zijn en welke geraamde kosten nog moeten worden verwacht. In de voortgangsrapportage is het beloofde overzicht van de ramingen en potentiële efficiëntiewinsten voor de leefbaarheidsprojecten niet opgenomen. Ook geeft de voortgangsrapportage zelf nog geen omvattend beeld van de reikwijdte en kostenraming van de cluster modal shift. Voor diverse projecten is er in de projectfiches weinig informatie te vinden over onzekerheden, risico's of financieringsmogelijkheden. Van sommige projecten is dat begrijpelijk door de prille stand van zaken. Een volwaardige vergelijking tussen de kostenramingen, de werkelijke investeringskosten en de beschikbare financiering is nog niet echt mogelijk.

7.2 Aandachtspunten inzake financiering

Naar aanleiding van de eerste financiële voortgangsrapportage concludeerde het Rekenhof dat de al gekende investeringskost van het Toekomstverbond verder is opgelopen. De evolutie van een louter infrastructuurproject naar een geïntegreerd project, waarbij naast mobiliteit evenzeer leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit centraal staan, stuwt het kostenplaatje omhoog.

Het Rekenhof stelde inmiddels ook vast dat er voor de vier clusters van het Toekomstverbond nog talrijke onzekerheden zijn over de kostprijs en dat er nagenoeg geen visie of perspectief is op de financiering ervan:

- De robuustheid van het financieel model voor het Oosterweelproject slaat enkel op het Oosterweelproject in enge zin dat onder de financiële verantwoordelijkheid van Lantis valt, zonder rekening te houden met de onderdelen die het Vlaams Gewest moet financieren. Het financieel evenwicht en vooral de toelinkomsten steunen op redelijke aannames, die echter niet voor alle aspecten wetenschappelijk zijn onderbouwd. Het taakstellend budget zal alleen kunnen volstaan als de verdere onderhandelingen over de voorwaardelijk toegewezen deelprojecten voldoende optimalisaties kunnen opleveren en als het financieel model bewijst voldoende robuust te zijn. De impact van de risico's, zoals doorlooptijd en bijkomende kosten door juridische beperkingen, saneringsverplichtingen, inflatie ... is nog onduidelijk, maar kan significant zijn. De financiering van die risico's is ook nog niet gegarandeerd.

- De geraamde kosten voor de leefbaarheidsprojecten overstijgen de beschikbare enveloppe van 1,25 miljard euro. De nauwere opvolging en de verhoopte efficiëntiewinsten tijdens de voorbereiding hebben tot nu toe nauwelijks concrete resultaten opgeleverd, zodat nog niet duidelijk is of de projecten kunnen worden gerealiseerd zonder in te leveren op het vooropgestelde kwaliteitsniveau. De opbouw van de middelen in het overkappingsfonds vordert langzaam, waardoor de tijdige beschikbaarheid van de nodige vereffeningskredieten nog niet is verzekerd. Over de volgende fase van de overkapping is nog geen informatie bekend.
- Ook voor het Haventracé zijn de zeer voorlopige ramingen opgelopen en overstijgen ze de investeringsmiddelen die zijn opgenomen in de meerjarenraming van MOW. Het is onduidelijk hoe het Haventracé zal worden gefinancierd.
- Een belangrijk gedeelte van de uitgaven voor modal shift is nog niet ingepast in het GIP en in de meerjarenraming.

Naast het Toekomstverbond bevat het rapport Grote projecten en programma's 2021 een overzicht van projecten die de komende jaren een belangrijke impact kunnen hebben op de Vlaamse begroting. Om een coherenter inzicht te geven in de investeringsbehoeften, is het aangewezen de grote projecten en programma's, het Toekomstverbond, de werken aan de Brusselse ring en de investeringen uit het relanceplan Vlaamse Veerkracht samen in beeld te brengen. Zo kan enerzijds een meer omvattende indicatie worden gegeven van de projecten in de verkennende fase. Anderzijds kunnen voorlopige kostenramingen van de projecten in een uitwerkingsfase en in een uitvoeringsfase in de tijd worden afgezet tegen de mogelijkheden uit de meerjarenraming en de alternatieve financieringsmogelijkheden binnen een genormeerd langetermijnbegrotingstraject van de Vlaamse Gemeenschap. Dat kan op indicatieve wijze inzicht geven in en richting geven aan een realistische spreiding en prioriteitstelling voor de studie, bouw en financiering van infrastructuurprojecten. Ook in de verkennende studiefase om te bekijken welke infrastructuurbehoeften van het toekomstverbond kunnen worden gerealiseerd, is prioritering aangewezen.

Het Rekenhof beveelt daarom aan, naar analogie met het MIRT, voor de opeenvolgende fases van een project algemene spelregels voor informatie en financiering af te spreken met alle betrokken Vlaamse overheidsdiensten en lokale overheden. Een samenvattende publicatie van de uitvoeringsmonitoring van het GIP zou de beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering kunnen versterken op het vlak van verantwoording van het ingezette overheidsgeld.

7.3 Aandachtspunten inzake voortgang

De voortgang die in 2021 werd vooropgesteld, is niet waargemaakt. De onderzoeksfase sleept voor heel wat projecten verder aan. Het gebrek aan duidelijkheid en zekerheid over de beschikbare middelen en beslissingen over prioritering stremt de voortgang.

Dit verslag is beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ONLINE PUBLICATIE

ISSN 2796-079X

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

www.rekenhof.be