

ingediend op **66** (2019-2020) – Nr. 16
28 maart 2023 (2022-2023)

Verslag

van het Rekenhof

over het verslag

van de Vlaamse Regering

over de uitvoering van het Toekomstverbond
voor bereikbaarheid en leefbaarheid.
Controleverslag bij de derde
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
 - Nr. 11: Verslag van het Rekenhof
 - Nr. 12: Verslag
 - Nr. 13: Verslag van de Vlaamse Regering
 - Nr. 14: Verslag
 - Nr. 15: Verslag van de Vlaamse Regering



Rekenhof



Toekomstverbond

Controleverslag bij de derde financiële voortgangsrapportage



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2023



Rekenhof

Toekomstverbond

Controleverslag bij de derde financiële voortgangsrapportage



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 27 maart 2023
Vlaams Parlement, 66 (2019-2020) – Nr. 16

Hoofdstuk 1**Inleiding 7**

- 1.1 Situering Toekomstverbond 7
- 1.2 Voortgangsrapportages 7
- 1.3 Controleaanpak Rekenhof 8

Hoofdstuk 2**Globale budgettaire context 9**

- 2.1 Vlaamse beleidsruimte en Europees begrotingskader 9
- 2.2 Budgettaire vooruitzichten op middellange termijn 9
- 2.3 Financiering Toekomstverbond 11

Hoofdstuk 3**Oosterweelverbinding 15**

- 3.1 Hoofdwerven en andere projectonderdelen 15
- 3.2 Planning en voortgang 15
- 3.3 Kostprijs en taakstellend budget 15
- 3.4 Financieel model 17
- 3.5 Risicobeheersing 22

Hoofdstuk 4**Leefbaarheidsprojecten 23**

- 4.1 Afspraken en fasering 23
- 4.2 Budget en financiering 24
- 4.3 Voortgang en kostprijs 27
- 4.4 Risicobeheersing 28

Hoofdstuk 5**Haventracé 29**

- 5.1 Afspraken en fasering 29
- 5.2 Budget en financiering 30
- 5.3 Voortgang en kostprijs 31
- 5.4 Risicobeheersing 31

Hoofdstuk 6**Modal shift 32**

- 6.1 Afspraken en fasering 32
- 6.2 Budget en financiering 34
- 6.3 Voortgang en kostprijs 35
- 6.4 Risicobeheersing 37

Hoofdstuk 7**Conclusies** **38**7.1 Oordeel informatiekwaliteit voortgangsrapportage 387.2 Aandachtspunten inzake financiering 387.3 Aandachtspunten inzake voortgang 39**Bijlage****Bijlage 1** **Analyse van het herijkte financieel model
voor het Oosterweelproject** **41**

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 informatiekwantiteit 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-budgettaire 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 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.

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. De financiering van het Oosterweelproject en de globale budgettaire inpassing van de overige projectclusters van het Toekomstverbond zijn bijzondere aandachtspunten in die duiding. Op suggestie van enkele parlementsleden besteedde het Rekenhof ook speciale aandacht aan de robuustheid van het financieel model voor het Oosterweelproject. Bij zijn beoordeling heeft het Rekenhof rekening gehouden met de informatie en beslissingen die op 17 maart 2023 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. Als gevolg daarvan is de voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering op enkele punten aangevuld. Het Rekenhof verwerkte de resultaten van die tegensprekelijke procedure en de definitieve voortgangsrapportage in zijn controleverslag. Het controleverslag moet worden samengelezen met de voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 2

Globale budgettaire context

2.1 Vlaamse beleidsruimte en Europees begrotingskader

De zoektocht naar een sluitende financiering van de diverse onderdelen van het Masterplan Antwerpen kan niet los worden gezien van de budgettaire mogelijkheden van de Vlaamse overheid in de komende jaren en van het toekomstig Europees begrotingskader.

In 2023 geldt nog altijd de *general escape clause*: de toepassing van de Europese begrotingsregels wordt opgeschort om de overheid toe te laten maatregelen te nemen als reactie op de gevolgen van de COVID-19-crisis, de Oekraïne crisis en energiecrisis.

Voor het vernieuwde begrotingskader vanaf 2024 heeft de Europese Commissie al een voorstel geformuleerd, maar de lidstaten moeten het nog goedkeuren. De krachtlijnen van het nieuwe begrotingskader kunnen worden samengevat volgens twee grote assen⁵:

- Meer focus op de houdbaarheid van de overheidsschuld. De nadruk ligt op een passend en geloofwaardig traject voor schuldvermindering in de richting van 60% van het BBP. Europa zal extra vereisten opleggen voor landen met een hoge schuldgraad, zoals België. België zal een meerjarig begrotingsaanpassingstraject moeten voorstellen aan de Europese Commissie om de schuld op een aanvaardbare wijze terug te dringen.
- Meer focus op de groei van de netto primaire uitgaven. De groei van de netto primaire uitgaven zouden dienen als basis om het budgettaire aanpassingstraject vast te stellen.

De Vlaamse Regering heeft met de uitwerking van de uitgavennormering al een eerste stap gezet om te voldoen aan het nieuwe Europese begrotingskader⁶. Het is de bedoeling van de huidige Vlaamse Regering om vanaf 2024 de jaarlijkse groei van de Vlaamse overheidsuitgaven streng te normeren naar een pad van begrotingsevenwicht.

2.2 Budgettaire vooruitzichten op middellange termijn

Sinds de voortgangsrapportering van maart 2022 zijn de budgettaire vooruitzichten van België verslechterd in vergelijking met die van andere Europese landen. Volgens de laatste prognoses van de Nationale Bank van België (NBB) zal tegen 2025 het overheidstekort bij ongewijzigd beleid verslechteren tot -4,9% van het BBP en zal de overheidsschuld verder stijgen tot 111,8% van het BBP⁷. In de context van stijgende markrentes is dat geen goed vooruitzicht en zal dit de Belgische openbare financiën onder druk zetten. De risico's voor de houdbaarheid van de Belgische overheidsfinanciën op middellange en lange termijn worden door de Europese Commissie en de NBB als hoog beoordeeld.

5 Zie meer over het Europese begrotingskader in het Rekenhofrapport van november 2022 houdende de begroting 2023 van de Vlaamse overheid.

6 Zie voor meer uitleg het verslag van de Commissie voor Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement over de hoorzitting uitgavennormering van 24 januari 2023.

7 Dat wordt ook bevestigd in de Economic review van NBB 2022/#23: *Economic projections for Belgium*, december 2022.

In het licht van het vernieuwde Europese begrotingskader, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, betekent dit dat de overheidsschuld van België een onafgebroken daling moet vertonen gedurende tien jaar en dat in diezelfde periode het begrotingstekort kleiner moet blijven dan 3% van het BBP. De NBB heeft in haar laatste jaarverslag een milder begrotingstraject voorgesteld, zijnde de minimale doelstelling om de overheidsschuld over een periode van twintig jaar terug te brengen tot 100% van het BBP. Zelfs in dat scenario zullen aanzienlijke inspanningen vereist zijn.

De budgettaire inspanning die België de komende tien jaar moet leveren om het risico te verminderen, is volgens de NBB vanuit historisch perspectief aanzienlijk en behoort tot de grootste van het eurogebied⁸.

Ook de budgettaire vooruitzichten van de Vlaamse overheid ogen niet rooskleurig bij ongewijzigd beleid. Volgens de laatste meerjarenraming⁹ zal bij ongewijzigd beleid de overheidsschuld van de Vlaamse overheid sterk stijgen tot 50 miljard euro en komt daarmee ruim boven de schuldratio-drempel van de Vlaamse Regering. De schuld zou in 2027 stijgen tot 80% van de ontvangsten, terwijl de Vlaamse Regering al eerder bepaalde dat de schuld niet hoger mag zijn dan 65% van de ontvangsten.

Het overheidstekort van de Vlaamse overheid kent in de volgende jaren een dalende lijn en zal evolueren naar een tekort van 408 miljoen euro in 2027¹⁰. Het overheidstekort zal pas tegen 2028 bijna volledig verdwijnen bij ongewijzigd beleid¹¹. Dat lukt alleen als de beleidsplannen van de Vlaamse Regering worden uitgevoerd.

Op lange termijn zal de Vlaamse overheid worden geconfronteerd met onder meer de volgende budgettaire uitdagingen:

- Een vermindering van de overdrachten van de federale overheid naar de Vlaamse overheid ten gevolge van de diverse mechanismen van de zesde staatshervorming. Die overdrachten verminderen ieder jaar vergeleken met de situatie van vóór de zesde staatshervorming, tot -1,8 miljard euro tegen 2029¹².
- De vergrijzingkost voor de Vlaamse overheid stijgt met een extra 2 miljard euro tegen 2040¹³.
- De financiering van het stikstofakkoord van maart 2023: in totaal 3.649 miljoen euro tegen 2030.
- De financiering van de bouwshift: jaarlijkse bijdrage van 100 miljoen euro aan het bouwshift-fonds om de gemeenten bij te staan voor de compensatie van de eigenaars (in totaal 1,6 miljard euro tegen 2040).
- De klimaattransitie.
- De voorbereiding op de volgende stappen van de staatshervorming.

Er is ook bezorgdheid omdat de diverse deelopoverheden van België er tot op heden niet in slagen een akkoord te bereiken over de verdeling van de begrotingsinspanningen. Een dergelijk akkoord is echter cruciaal voor het welslagen van de saneringsinspanningen van iedere deelopoverheid.

⁸ Zie hoofdstuk 6.3 van het jaarverslag 2022 NBB van maart 2023.

⁹ Meerjarenraming 2022-2027 van de Vlaamse Gemeenschap van november 2022.

¹⁰ Meerjarenraming 2022-2027 van de Vlaamse Gemeenschap van november 2022.

¹¹ In zijn laatste raming raamt de SERV het overheidstekort op 399,4 miljoen euro in 2027 en op 95 miljoen euro in 2028.

¹² Zie rapport SERV van 19 januari 2023: *Hoe evolueren de BFW-overdrachten naar de gewesten en gemeenschappen tegen 2039?* Zie ook economisch tijdschrift NBB van november 2022: *Hoe houdbaar zijn de financiën van de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen in België*.

¹³ Zie jaarlijkse verslag 2022 van de studietoelichting voor de vergrijzing.

Bovenstaande precaire budgettaire vooruitzichten betekenen dat het niet gemakkelijk zal worden om de schulden van de Vlaamse overheid verder te doen stijgen ter financiering van het Toekomstverbond. Integendeel, in de toekomst zal iedere deelopverheid binnen België inspanningen moeten leveren om het niveau schuld/BBP te doen dalen. Bovendien wordt het moeilijk om de niet-gefinancierde onderdelen van het Toekomstverbond te financieren met Vlaamse begrotingsmiddelen, gelet op de toekomstige uitgavennormering. Ten vroegste vanaf 2027-2028 zal er bij ongewijzigd beleid mogelijk ruimte vrijkomen voor nieuwe uitgaven met behoud van het begrotingsevenwicht. Zeker in een klimaat van stijgende rente is de marge voor financiële tegenvallers bij het Toekomstverbond zeer beperkt.

De volledige financiering van het Toekomstverbond van 2017 op middellange termijn vergt daarom:

- Het nemen van discretionaire maatregelen om de begrotingsontvangsten te verhogen. De groei van uitgaven boven het genormeerd ritme is toegelaten mits het kan worden gefinancierd met bijkomende ontvangstmaatregelen. De BFW voorziet in voldoende marge om dat mogelijk te maken.
- Het vrijmaken van veel middelen binnen de Vlaamse uitgavenbegroting. Veel economen pleiten ervoor het aandeel kapitaaluitgaven te verhogen in het geheel van de overheidsuitgaven omdat deze bijdragen aan het productiepotentieel van de economie (hogere economische groei).

2.3 Financiering Toekomstverbond

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

Tabel 1 – Financiering Toekomstverbond (in miljoen euro)

Onderdeel	Geraamd bedrag	Beoogde financiering	Beschikbaar eind 2022
Hoofdwerven Oosterweel (incl. inflatieverhoging en onderbouw leefbaarheidsprojecten Rechteroever, excl sommige voorbereidingskosten)	5.414,1	Tolfinanciering	Kapitaalbreng, toelinkomsten TLH en 3.600,0 obligatielening Vlaamse overheid tijdens de bouwfase
Rentelasten Oosterweelproject	8.130,0 +4.692,0		
PFAS-gerelateerde kosten	283,5		

Onderdeel	Geraamd bedrag	Beoogde financiering	Beschikbaar eind 2022
Overmachtrisico's Oosterweel	?	Algemene uitgavenbegroting	-
Leefbaarheidsprojecten eerste fase (excl. onderbouw) en tweede fase	1.632,0	Overkappingsfonds Bijdrage stad Antwerpen en Havenbedrijf	251,6 310,4
Haventracé	Vermoedelijk meer dan 2.357,2	Algemene uitgavenbegroting	GIP 20-23 enkel studiekosten
Modal shift Vlaamse overheid	Vermoedelijk meer dan 1.567,3	Algemene uitgavenbegroting en relance	21,3
		Retributie TLH voor P&R	28,5
		Beheersvergoeding Lantis	67,0
		Port of Antwerp-Bruges	44,0
		Stad Antwerpen	14,5

Bron: meerjarenramingen Lantis, departement MOW, AWV, DVW, De Lijn, bewerking Rekenhof

Het Oosterweelproject zal hoofdzakelijk worden gefinancierd via een langetermijnobligatielening van de Vlaamse overheid (die hiervoor zelf kan rekenen op een lening van de Europese Investeringsbank) en vervolgens via toekomstige toelinkkomsten. De leefbaarheidsprojecten, het Haventracé en de modal shift zullen (naast een beperkte bijdrage van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf) vooral via de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid moeten worden gefinancierd. Vooral voor het Haventracé en de modal shift zijn er nog heel veel onzekerheden, onder meer door de nog te doorlopen studiefase. Toch kan de belasting voor de algemene uitgavenbegroting op basis van de zeer voorlopige ramingen al worden ingeschat op minstens 5 miljard euro. De mate van inpasbaarheid in de meerjarenraming van de Vlaamse overheid zal onder meer afhangen van de definitieve kostprijs van de projecten, hun uitvoeringstermijn, 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 zes jaar later lijkt dat nog altijd problematisch. Voor alle investeringsclusters van het Toekomstverbond zijn er op korte termijn onvoldoende financieringsbronnen beschikbaar. Op langere termijn dreigen een drastische verhoging van de schuldgraad en budgettaire tekorten als er geen bijkomende financieringsbronnen worden gevonden voor de realisatie van het Toekomstverbond.

De werkbank Financiering, die de minister bij de voortgangsrapportage van oktober 2020 aankondigde, is gestart met de opmaak van een plan van aanpak. De doelstelling van de werkbank Financiering is een gedetailleerd inzicht verkrijgen 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 dat de vele vragen over de financierbaarheid voorlopig niet kunnen worden beantwoord. De voortgangsrapportage biedt op dat vlak geen verdere informatie.

Beleidsdomeinbrede of Vlaamsbrede rapporteringsinstrumenten

Het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) van het beleidsdomein MOW biedt nog steeds te weinig transparantie. Het ontwerp-GIP 2023 bevat een opsomming van 815 investeringsprojecten voor een vastleggingsbudget van 2.282,8 miljoen euro (49,7% van de totale beleidskredieten 2022 voor het beleidsdomein MOW). Het GIP, zoals het op 1 december 2022 in ontwerp werd bezorgd aan het Vlaams Parlement, is beperkt tot 2023 en geeft geen inzicht in de investeringsbehoeften op langere termijn, wat noodzakelijk is om een prioritering te kunnen maken voor de langlopende verbintenissen voor het beleidsdomein MOW en meer specifiek voor het Toekomstverbond.

Het basisrapport *Grote projecten en programma's 2022* geeft een goed 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 bevat het rapport een indicatief overzicht. Op die indicatieve lijst staan diverse projecten uit het Toekomstverbond: de tweede Tijsmanstunnel, het complex project De Nieuwe Rand (oostelijk Haventracé) en het Ringpark Zuid¹⁴. 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 relatie naar de meerjarenraming of de toekomstige beleidsruimte¹⁵.

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 die projecten zonder dat er zicht is op de op middellange en lange termijn vereiste middelen om ze te realiseren. Die aanpak getuigt niet van een gezond beheer van de openbare financiën. Het Rekenhof heeft dat al eerder vastgesteld in zijn audit naar de missing links¹⁶. De gelijktijdige start van veel missing-linkprojecten veroorzaakte een vertraging in de planning, leidde ertoe dat projecten vastliepen en bemoeilijkte ook de kostenbeheersing. Grote vertragingen in de uitvoering van projecten resulteerden in vele gevallen in nieuwe studies en voorbereidingen. Reeds gedane opstartkosten gingen verloren.

¹⁴ *Grote projecten en programma's van de Vlaamse Overheid* – Editie 2022, p. 10. Oktober 2022.

¹⁵ Het rapport *Grote projecten en programma's van de Vlaamse Overheid* geeft een overzichtstabel van de investeringskosten en van de daaraan gerelateerde beschikbaarheidsvergoedingen. De in die tabel opgenomen projecten hebben een totale investeringskost van 11.442,9 miljoen euro. De projecten waarvoor er al een contract is gesloten en waarvoor de beschikbaarheidsvergoedingen lopende zijn, hebben een investeringskost van 3.711,7 miljoen euro. De projecten waarvoor nog geen contract is gesloten, hebben een investeringskost van 7.381,1 miljoen euro (uitgezonderd kapitaalverhoging nv Finocas). Daarnaast zijn er nog de projecten van de indicatieve lijst, die nog in een zeer pril stadium van voorbereiding zitten en waarvan de investeringskost nog niet is geraamd en ook de financieringswijze nog niet is gekend. Al die projecten kunnen nog een aanzienlijke impact hebben op de toekomstige beleidsruimte, die momenteel nog niet in kaart is gebracht.

¹⁶ 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, houdt het risico in op stijgende prijzen. De niet-geprioriteerde start van projecten 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 de diverse actoren, terwijl het Rekenhof heeft vastgesteld dat verschillende projecten niet kunnen worden gerealiseerd op middellange termijn wegens het gebrek aan middelen. Dat kan ook het vertrouwen van de belanghebbers 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 de operationele studie- en bouwplanning en de vereiste capaciteitsinzet transparanter en realistischer maken.

Het politiek stuurcomité van 22 maart 2022 gaf de opdracht aan het departement MOW om in samenwerking met Lantis en de vervoerregio Antwerpen een GIP Toekomstverbond (GIP TKV) op te stellen. Dat GIP TKV zou dan als meerjarige investeringsagenda worden ingeschaald in het meerjarige GIP MOW. Het Rekenhof stelde echter vast dat die opdracht nog niet tot concrete resultaten heeft geleid. Het departement MOW gaf wel aan dat het met het GIP MOW de ambitie heeft om geleidelijk aan te evolueren naar een meerjarenplanning en een rapportering, vergelijkbaar met het MIRT.

Hoofdstuk 3

Oosterweelverbinding

3.1 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 (VTI) voor dat traject, de aanleg van het bouwdok voor de tunnelementen 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 project¹⁷. 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 hoofdwerken van het Oosterweelproject zijn toegelicht in de voortgangsrapportage en de bijbehorende projectfiche.

3.2 Planning en voortgang

De werken op Linkeroever zijn sinds medio 2018 in uitvoering. Ondanks de PFAS-problematiek en de coronaperiode kan de oorspronkelijke planning voor Linkeroever worden aangehouden. Voor de Scheldetunnel en het bouwdok te Zeebrugge is er 1,5 jaar vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke contractuele planning, waardoor die onderdelen nu ook op het kritieke pad liggen. Voor Rechteroever is de uitvoeringsplanning nog niet contractueel vastgelegd.

De voortgangsrapportage geeft actuele informatie over de aannemingscontracten die voorwaardelijk zijn gegund. Voor de afzet van grondoverschotten lopen er nog onderhandelingen.

3.3 Kostprijs en taakstellend budget

Voor de realisatie van het Oosterweelproject had de Vlaamse Regering met Lantis een te indexerende 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. De Vlaamse Regering kende op 13 maart 2020¹⁸

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

aan Lantis een bijkomend taakstellend budget toe van 915,5 miljoen euro om de leefbaarheidsprojecten binnen de projectzone van de Oosterweelverbinding te realiseren¹⁹. Het taakstellend budget van 700 miljoen euro voor de onderbouw van de eerste reeks leefbaarheidsprojecten op Rechteroever werd samengevoegd met dat van de Oosterweelverbinding tot 4.391 miljoen euro, prijspeil januari 2019. Die werken worden ook geïntegreerd in de hoofdwerken op Rechteroever.

Het politiek stuurcomité van 7 december 2020 ging akkoord met een jaarlijkse indexering van het samengevoegd taakstellend budget met maximaal 2%. De onvoorziene marktomstandigheden maken dat de werkelijke bouwkosten sindsdien sterker zijn gestegen. Lantis vergeleek de project-specifieke ramingsprijzen van januari 2022 met die van januari 2019 en stelde een toename vast van 24%. Toegepast op het nog niet gerealiseerde gedeelte van het Oosterweelproject, heeft het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 het samengevoegd taakstellend budget opgetrokken tot 5.369 miljoen euro, prijspeil januari 2022. De verdere jaarlijkse indexering met maximaal 2% zal worden aangehouden.

De voortgangsrapportage gaat beknopt in op de projectrisico's die in de ramingen zitten vervat. De projectgebonden risico's moet Lantis opvangen binnen het financieel model.

De onderhandelingen over de onderdelen 3A (Oosterweelknoop) en 3B (kanaaltunnels en R1) voor Rechteroever via de zogenaamde NEC4-contractvorm lopen nog. Er zou een engagementsverklaring zijn om binnen de streefkost te blijven. Het projectbudget uit de interne meerjarenbegroting van Lantis toont voorlopig nog een kleine overschrijding van het taakstellend budget met 45 miljoen euro, zonder rekening te houden met de grondverwervingen en de voorbereidende werken die ook tot het taakstellend budget moeten worden gerekend. Een nauwgezette verdere opvolging en beheersing van de werkelijke kosten blijft volgens het Rekenhof een belangrijke prioriteit.

De bovenbouw van de leefbaarheidsprojecten en de overmachtrisico's behoren niet tot het taakstellend budget. Voor de sanering van de PFAS-vervuiling heeft de Vlaamse overheid in juni 2022 een saneringsovereenkomst gesloten met 3M. Voor de PFAS-gerelateerde kosten die buiten de saneringsverplichting van 3M vallen, heeft de Vlaamse overheid al 23 miljoen euro relancemiddelen ter beschikking gesteld en zal ongeveer 300 miljoen euro op de tolfinanciering worden afgewenteld. De voortgangsrapportage bevat geen concrete informatie over de PFAS-gerelateerde kosten die tot nu toe al werden besteed of die nog te verwachten zijn.

De volgende tabel vat de geraamde investeringsuitgaven van het Oosterweelproject samen op basis van de interne meerjarenbegroting van Lantis. De voortgangsrapportage voegt ook de traminfrastructuur op Linkeroever, de parkeergebouwen en de bijkomende overkappingen, en de minderhindermaatregelen van Lantis toe aan de kostprijs tabel van het Oosterweelproject. Bij een vergelijking tussen de actuele investeringsraming (zie meerjarenraming Lantis) en het taakstellend budget moet rekening worden gehouden met de onzekerheid over de nog overeen te komen optimalisaties, de projectgebonden risico's en de overmachtrisico's.

¹⁹ Die kosten behoren tot het budget van 1,25 miljard euro voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten. Naast de 700 miljoen euro voor de onderbouw van de eerste fase leefbaarheidsprojecten Rechteroever 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 4).

Tabel 2 – Geraamde kostprijs van het Oosterweelproject (in miljoen euro, prijspeil 2022)

Kostenraming Oosterweelproject (in miljoen euro)	Meerjarenraming Lantis	Fiche vorige voortgangsrapportage	Fiche huidige voortgangsrapportage	Samengevoegd taakstellend budget 2022
grondverwervingen	149,3			
voorbereidende werken	229,5			
Raming hoofdwerken (Linkeroever, Scheldetunnel, VTTI, Oosterweelknoop, Rechteroever, eerste fase onderbouw leefbaarheidsprojecten Rechteroever) ²⁰	5.414,1		5.369,0	5.369,0
PFAS-gerelateerde kosten	283,5	235,0	300,0	
Categorie IV en verbonden projecten	113,9			
Ringpark West	118,8		110,5	
Toekomstige indexatie 2%/jaar				p.m.
Projectgebonden risico's		600,0		
Projectmanagement, -verzekering en compensaties	687,3	577,0	577,0	
Onderhoud tijdens bouwfase	117,1	106,0	106,0	

Bron: meerjarenbegroting Lantis, berekeningen Rekenhof

3.4 Financieel model

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 2031-2080 van toepassing is.

De voortgangsrapportage geeft weinig informatie over de werking van dat financieel model. De veronderstelde randvoorwaarden inzake mee te rekenen kosten, toltarieven en verkeersstromen worden niet toegelicht. Evenmin is er voldoende informatie over de financiering van het project, eerst via commercial paper en daarna via langetermijnobligaties die de Vlaamse overheid zal opkopen. Lantis actualiseert periodiek het financieel model voor de realisatie van het Oosterweelproject. Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 heeft Lantis gevraagd het taakstellend budget aan te passen aan de werkelijke evolutie van de bouwkosten tussen 1 januari 2019 en 2022 (978 miljoen euro). Het politiek stuurcomité besliste ook, buiten dit taakstellend budget, een provisie voor de PFAS-gerelateerde kosten (300 miljoen euro) en de projectmanagementkosten van de eerste en tweede fase (132 miljoen euro) te integreren, alsook de onderbouw van

²⁰ Lantis verrekent in het projectbudget ook residuele voorbereidende werken en compensaties.

de eerste fase leefbaarheidsprojecten Rechteroever (700 miljoen euro niet geïndexeerd). Die uitbreidingen mochten geen negatieve impact hebben op de robuustheid van het financieel model, waarmee werd bedoeld dat alle investeringen en kosten via tolheffing moesten kunnen worden terugverdiend. Lantis heeft dat herijkte financieel model eind februari 2023 intern gevalideerd. Er is nog geen nieuw politiek stuurcomité geweest dat de resultaten van het herijkte financieel model en de consequenties voor de financiering heeft beoordeeld.

De voortgangsrapportage gaat niet in op de afspraken tussen Lantis en de Vlaamse overheid over de lening van 3.600 miljoen euro van de Vlaamse overheid (die daarvoor zelf kan rekenen op een lening van 1.000 miljoen euro van de Europese Investeringsbank) om de investeringsuitgaven te prefinancieren in afwachting van de tolinkomsten uit de exploitatie. Het herijkte financieel model gaat wel al uit van een uitbreiding van de kaderovereenkomst van 2018 tussen de Vlaamse overheid en Lantis voor de financiering van de investeringskosten van het Oosterweelproject. Over de uitbreiding van die kaderovereenkomst en dus over de noodzakelijke bijkomende financiering is op het moment van de voorliggende voortgangsrapportage nog geen beslissing genomen door de Vlaamse Regering.

Het Rekenhof heeft in zijn verslag bij de tweede financiële voortgangsrapportage een beperkte beoordeling gemaakt van het vorige financieel model. Aansluitend daarbij heeft het nu een grondige analyse gemaakt (zie bijlage 1 bij dit verslag) van het herijkte financieel model van eind februari 2023, dat het de voorbije weken heeft kunnen inkijken. Op basis van die analyse concludeert het Rekenhof dat de momenteel beschikbare financieringsbronnen niet volstaan om Lantis' netto-financieringsbehoefte te dekken en dat er veel risico's en onzekerheden zijn die de terugbetalingscapaciteit van alle investeringen en kosten via de tolinkomsten in het gedrang brengen. Het Rekenhof kan de robuustheid van het herijkte financieel model in de huidige stand van zaken niet onderschrijven. De belangrijkste elementen die hierbij een rol spelen, zijn de volgende:

- de sterk verhoogde investeringsuitgaven die door het financieel model moeten worden gedragen n.a.v. de beslissingen van het politiek stuurcomité, alsook de effecten van de inflatie;
- de sterk toegenomen financieringskosten door hogere rentevoeten op veel hogere ontleende bedragen, die over een langere periode worden terugbetaald;
- de hoge inschattingen van de tolinkomsten als gevolg van de hoge inschatting van de verkeersvolumes;
- het eigen vermogen van Lantis is lange tijd negatief in de exploitatiefase.

Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste evoluties sinds de ontwikkeling van het financieel model in 2018. Ze worden hierna meer in detail toegelicht.

Tabel 3 – Overzicht van de belangrijkste variabelen in het financieel model (in miljoen euro)

	Business case 2018	Business case 2020	Business case 2023
Toekomstige investeringen (CAPEX)	4.209	4.280	5.824
Exploitatie en onderhoud (OPEX)	5.839	5.972	5.878
Minimum reserve account (MRA)	?	1.525	1.525
Langetermijnobligaties	266	3.600 (+217)	3.600 (+1.872)
Achtergestelde lening	0	0	(1.200)
Rentelasten	2.589	2.356	8.130 (+4.692)
Tolinkomsten	28.498	29.163	30.035
Dividenden	12.626	12.295	1.108

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van Lantis

Investeringsuitgaven en operationele kosten

Het herijkte financieel model toont een (resterende) nettofinancieringsbehoefte van 6.672 miljoen euro in de bouwfase (tussen 1 januari 2023 en 31 december 2030). Die nettofinancieringsbehoefte kan nog verder oplopen, gegeven dat zowel het Federaal Planbureau als de NBB verwachten dat de inflatie in 2023 en 2024 ook nog aanzienlijk boven het langetermijngemiddelde van 2% zal liggen.

Ook de operationele kosten en eventuele vervangingsinvesteringen in de exploitatiefase (tussen 1 januari 2031 en 31 december 2080), die werden geraamd op basis van een benchmarking met vergelijkbare projecten, worden momenteel niet voldoende actueel gehouden. Die kosten slaan ook enkel op de nieuwe Scheldetunnel van de Oosterweelverbinding en de Liefkenshoektunnel en niet op de Kennedytunnel, terwijl de tolinkomsten van die drie tunnels wel in rekening worden gebracht.

Daarnaast is de opbouw van een *minimum reserve account*²¹ (MRA) niet de meest kostenefficiënte aanpak om de toekomstige levenscycluskosten te financieren. Een MRA vereist namelijk heel wat financiële middelen en heeft een beperkt rendement, dat in elk geval lager ligt dan de financieringskost van de nog niet afgeloste langetermijnobligaties. Bovendien zijn er nog geen vervangingsinvesteringen nodig in de eerste jaren van de exploitatiefase.

Financiering

Bij het sluiten van de kaderovereenkomst financiering tussen Lantis en de Vlaams overheid werd het leningenplafond in principe op 3,6 miljard euro bepaald. Lantis beoogt in het herijkte financieel model 5.472 miljoen euro via langetermijnobligaties op te nemen. Lantis houdt in het herijkte financieel model zelfs al rekening met een extra achtergestelde lening van 1.200 miljoen euro.

²¹ De *minimum reserve account* (MRA) wordt opgebouwd om toekomstige grote herstellings- of onderhoudswerken (cf. levenscycluskosten) te financieren. Dat gebeurt in perioden waarin er voldoende cash overblijft nadat aan alle verplichtingen werd voldaan (bv. operationele kosten en rentelasten). De kapitaalaflossingen op de schuldfinanciering worden in het financieel model nu zelfs bepaald ('gestuurd') door die MRA-opbouw.

Daardoor zou het totale ontleende bedrag bij de Vlaamse overheid 6.672 miljoen euro²² bedragen of dus 1,85 keer het huidige leningenplafond. De kaderovereenkomst sluit niet uit dat het leningenplafond wordt opgetrokken of dat een achtergestelde lening wordt verstrekt, maar dat dient te worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering²³.

De rentekosten op het commercial paper²⁴ en de langetermijnobligaties zijn in vergelijking met de vorige versie van het financieel model (*business case 2020*) met 5.774 miljoen euro gestegen (tot 8.130 miljoen euro). Daarnaast houdt het model ook rekening met extra rentelasten van 4.692 miljoen euro op de achtergestelde lening²⁵. De sterk toegenomen kosten van het project en zijn financiering zullen vooral worden gecompenseerd door een substantiële vermindering van de dividenden aan de Vlaamse overheid.

De verwachte cumulatieve boekhoudkundige verliezen van Lantis worden in de tweede helft van 2035 zelfs groter dan het maatschappelijk kapitaal van Lantis, waardoor het eigen vermogen van Lantis negatief wordt. Het Rekenhof besluit daarom dat, als die resultaten blijven aanhouden na het inperken van de MRA of andere bijstellingen in het financieel model, het financieel ongezond zou zijn het project vooral met bijkomende leningen te willen blijven financieren. In de eerstvolgende jaren is het nog mogelijk om Lantis met commercial paper en vervolgens langetermijnobligaties te financieren, maar daarna zal moeten worden geëvalueerd of Lantis het meeste gebaat is met een achtergestelde lening dan wel met een kapitaalinjectie.

Verkeersvolumes

Het Rekenhof vindt de verkeerscijfers in het financieel model opvallend. Lantis gaat ervan uit dat het verkeer in de drie Scheldetunnels tegen 1 januari 2031 zal gestegen zijn tot 86,6 miljoen voertuigen, ten opzichte van 60,7 miljoen voertuigen in 2022 in de Liefkenshoek- en Kennedytunnel (+42,7%). Voor de Liefkenshoektunnel veronderstelt Lantis een groei van 6,6% per jaar, terwijl het verkeer er over de afgelopen tien jaar met gemiddeld 4,6% per jaar steeg. Voor de Kennedytunnel neemt Lantis aan dat het verkeer er zal stijgen met 2,5% per jaar, terwijl het verkeer er over de afgelopen tien jaar met gemiddeld 0,6% per jaar daalde.

Voor de periode na 1 januari 2031 rekent het financieel model met een verwachte langetermijngroei van 0,15% per jaar voor personenwagens en 0,5% per jaar voor vrachtwagens. Het is echter moeilijk om die cijfers te beoordelen; zo zal het effect van de modal shift op de verkeersvolumes grotendeels worden bepaald door nog te maken beleidskeuzes.

Het Rekenhof stelde op basis van de ontvangen informatie vast dat de in het financieel model gehanteerde verkeersprognoses hoger liggen dan de schattingen uit het verkeersmodel.

²² Daarnaast loopt er nog een lening van 176,5 miljoen euro van de Vlaamse overheid aan Lantis.

²³ De kaderovereenkomst vermeldt ook expliciet dat een eventuele achtergestelde lening een rentevoet van 7% zal hebben; Lantis neemt in het herijkte financieel model echter een rentevoet van 5% aan. Volgens het Rekenhof kan het project ook geen rentevoet van 7% dragen, gegeven de projectrendabiliteit (IRR) van 5,33% voor belastingen.

²⁴ Aangezien de langetermijnobligaties één keer per jaar (in oktober) zullen worden uitgegeven, dient Lantis zich in de tussentijd met commercial paper te financieren, dat dan integraal wordt terugbetaald op het ogenblik dat een langetermijnobligatie worden opgenomen.

²⁵ De achtergestelde lening zou pas tegen het einde van de operationele fase (tussen 2069 en 2078) worden afgelost, waardoor de rentelasten op die lening hoog oplopen.

Toltarieven

De tolrichtlijn 1999/62/EG legt op dat met de *gewogen gemiddelde infrastructuurheffing*²⁶ enkel de aanlegkosten en de kosten voor exploitatie, onderhoud en ontwikkeling van de betrokken infrastructuur mogen worden terugverdiend, rekening houdend met het aandeel van de zware vrachtwagens in het verkeer. De huidige toltarieven leiden er echter toe dat zware vrachtwagens circa 80% van de tol zullen dragen, terwijl zij slechts 18% van de verwachte verkeersvolumes vertegenwoordigen.

In november 2015 berekende Lantis een eerste keer de toltarieven die het zou kunnen aanrekenen op basis van de toekomstige uitgaven en kosten; die tarieven werden sedertdien geactualiseerd met de inflatie²⁷. Ingevolge de beslissing van het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 om extra kosten toe te wijzen aan het financieel model, verhoogde Lantis de eerder bepaalde toltarieven bijkomend met 22,5% om de terugbetalingscapaciteit van het project te kunnen vrijwaren. Een dergelijke doorrekening kan echter niet worden doorgevoerd zonder impact op de verkeersvolumes te verrekenen. Het Rekenhof pleit ervoor om bij elke update van het financieel model minstens die gewogen gemiddelde infrastructuurheffing mee te laten berekenen door het model, om een indicatie te krijgen van de break-eventoltarieven. Het Rekenhof beveelt ook aan om de daaruit resulterende toltarieven vervolgens te benchmarken met de tarieven voor vergelijkbare projecten, bv. in het buitenland, om te zien of de uit het model resulterende tarieven redelijk zijn.

De onderstaande tabel vat de werkelijke, gebudgetteerde en geprojecteerde investeringskosten voor de jaren 2018 tot 2026 samen, alsook de middelen voor die periode. De investeringskosten en de benodigde financiering nemen de komende jaren toe, wanneer ook de bouwwerken op Rechteroever op kruissnelheid komen.

Tabel 4 – Budgettering en financiering Oosterweelproject volgens meerjarenraming Lantis 2022
(betaalkredieten in miljoen euro)

	2018 W	2019 W	2020 W	2021 W	2022 W	2023 B	2024 P	2025 P	2026 P
Investeringsuitgaven Oosterweelproject									
Hoofdwerken	4,7	34,8	116,3	229,8	284,5	479,6	690,1	605,7	694,7
Projectmanagement en studies	14,1	29,0	31,4	24,0	30,4	38,9	32,1	29,0	26,0
Projectverzekering	0,0	0,0	1,6	11,7	12,8	5,3	14,5	2,7	16,7
Compensaties en cost assurance	0,2	3,4	5,1	0,3	12,0	8,0	1,4	1,3	1,3
Vorbereidende werken	41,4	41,7	7,4	1,0	2,7	8,1	15,5	12,5	7,5
OWV-verbonden projecten	9,5	4,2	54,4	47,0	85,6	115,9	91,1	145,3	196,9
Rente-uitgaven lening	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,5	34,6	66,7	101,0

²⁶ Deze wordt berekend als de totale inkomsten uit een infrastructuurheffing over een bepaalde periode, gedeeld door het aantal kilometers (hier: het aantal Scheldekruisingen) dat zware bedrijfsvoertuigen in die periode op het traject hebben afgelegd.

²⁷ De indexering van de tarieven verloopt analoog met de evolutie van de bouwkosten (24%) en nadien terug 2% per jaar.

	2018 W	2019 W	2020 W	2021 W	2022 W	2023 B	2024 P	2025 P	2026 P
Financiering Oosterweelproject									
Liefkenshoektunnel	39,4	40,9	33,1	39,4	43,9	49,2	49,0	49,0	49,0
Beheersvergoeding & Investeringsstoelagen	12,7	24,8	20,2	24,0	26,7	36,8	26,3	23,5	0,0
Overkapping	0,0	0,0	14,1	22,3	65,8	6,9	20,0	40,8	132,3
PFAS-financiering	25,0	1,8	0,0	20,6	52,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Verhoging maatschappelijk kapitaal	87,5	0,0	0,0	262,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Opname leningen (indicatief)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	550,0	881,5	854,5	956,8

Bron: Meerjarenraming 2022 Lantis, bewerking Rekenhof

3.5 Risicobeheersing

Het Rekenhof wijst erop dat er rond de realisatie van het Oosterweelproject nog altijd een aantal matige tot grote onzekerheden bestaan. De onderhandelingen over de deelcontracten 3A en 3B op Rechteroever lopen nog. Er is nog geen volledige rechtszekerheid over de toltarieven. De werkelijke verkeersvolumes zullen pas bij de ingebruikname blijken. Intussen kunnen ook de onzekerheden van de inflatie en de rente-evolutie nog voor onverwachte meerkosten zorgen.

Zoals eerder aangegeven, vormt de noodzakelijke bijsturing van de kaderovereenkomst voor de financiering van de investeringskosten een cruciale factor voor zowel de projectorganisatie Lantis als voor de opdrachtgevende overheid. De resultaten van het herijkte financieel model zouden ook eerder verkregen zekerheden opnieuw in vraag kunnen stellen, zoals de btw-recuperatie, de lening van de EIB en de classificatie van de projectfinanciering als een marktconforme financiële transactie in de ESR-rekeningen van de overheid.

Het Rekenhof stelde wel vast dat Lantis de projectrisico's blijft monitoren.

Hoofdstuk 4

Leefbaarheidsprojecten

4.1 Afspraken en fasering

Op basis van de aanbevelingen van de intendant²⁸ selecteerde het politiek stuurcomité in juni 2018 achttien leefbaarheidsprojecten. Die achttien projecten werden later gebundeld in acht clusters²⁹. De Ringparken Noordkasteel, Groenendaal, Lobroekdok en Het Schijn liggen in het projectgebied Oosterweel. De onderbouw is mee opgenomen in de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding en volgt de timing van de uitvoering van de snelweginfrastructuur. De bouwfase van de bovenbouw verloopt voor de onderdelen binnen de werkzone van de Oosterweelverbinding samen met de uitvoering van de onderbouw, ofwel onmiddellijk aansluitend. Voor de onderdelen buiten de werkzone van de Oosterweelverbinding onderzoeken de stad Antwerpen en Lantis of en hoe ze versneld kunnen worden uitgevoerd. De stad en Lantis hebben een implementatiestructuur opgericht die werkpakketten opstelt, waarvoor vanaf 2023 definitieve ontwerpen worden opgemaakt en daarna ook uitvoeringsontwerpen. De werkpakketten bevatten telkens een omschrijving van de scope, de planning, de financiële implicaties, enz. Het team van de intendant bewaakt de coherentie van de ontwerpen over de hele Ringzone en tussen de Ringparken. Voor de leefbaarheidsprojecten binnen het projectgebied Oosterweel is Lantis aangesteld als beheerder van het taakstellend budget. De concrete planning van de vier noordelijke Ringparken is nader te bepalen vanaf 2023.

Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 besliste tot een maximale overkapping van de noordelijke Ring, waardoor een aantal van de reserveleefbaarheidsprojecten versneld zouden worden uitgevoerd. Lantis kreeg de opdracht die projecten uit te werken en te integreren in het definitief ontwerp voor de Oosterweelverbinding. Voor de uitwerking van de projecten zal Lantis samenwerken met de stad Antwerpen en de intendant. Het gaat over de volgende kapstukken en leefbaarheidsprojecten: Kap Groen Hart, verbreding/verlenging Kap Hof ter Lo, Kap Slachthuislaan, luifel Waterpark, nerf Kalverwei en het project Groene Brug. Het voorontwerp voor de reserveprojecten zal in 2023 worden opgestart. Die projecten zijn in de bestaande fiches van de Ringparken geïncorporeerd.

De voortgangsrapportage en de projectfiches geven passende 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. De aanbesteding van dit project is nog in voorbereiding; de bouwwerken zouden in 2026 starten en drie jaar in beslag nemen. Het Ringpark Groene Vesten is niet gelinkt aan de onderbouw

²⁸ Eindrapportage Over de ring. Finale aanbevelingen. Mei 2018.

²⁹ In de voortgangsrapportage van april 2019 is dat toegelicht. Stuk 66 (2016-2017) – Nr. 5 van 4 april 2019, p. 20 e.v.

van de Oosterweelverbinding. Voor twee deelprojecten van het Ringpark Groene Vesten is al een datum geplakt voor de start van de bouwfase en is ook de uitvoeringstermijn al aangegeven³⁰.

Er is nog geen beslissing genomen over een verdere overkapping van de (zuidelijke) Ring³¹.

4.2 Budget en financiering

Voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten was in 2018 een taakstellend budget afgesproken van 1.250 miljoen euro, met prijspeil maart 2017³². De projecten die onlosmakelijk verbonden zijn met de Oosterweelverbinding, werden ondertussen toegevoegd aan het Oosterweelproject. Lantis zal ze gelijktijdig uitvoeren met de hoofdwerken. Daarvoor werd in 2018 915,5 miljoen euro van de 1.250 miljoen euro als een tweede taakstellend budget toegewezen aan Lantis³³. 110,5 miljoen euro is bestemd voor de leefbaarheidsprojecten Linkeroever, 700 miljoen euro voor de onderbouw Rechteroever en 105 miljoen euro voor de bovenbouw Rechteroever³⁴. Het taakstellend budget voor de Oosterweelverbinding en dat voor de onderbouw Rechteroever werden samengevoegd. Tijdens de werken zijn die niet meer van elkaar te scheiden en Lantis zal die dan ook gezamenlijk opvolgen. Van de initiële 1.250 miljoen euro voor de eerste reeks leefbaarheidsprojecten kwam 1.000 miljoen euro uit het overkappingsfonds en 250 miljoen euro van de bijdrage van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf³⁵. Ook die bedragen worden geïndexeerd in navolging van de beslissing van het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022. Het beoogde, nog verder op te bouwen, bedrag van het overkappingsfonds en de bijdrage van de stad en het Havenbedrijf bedraagt na indexatie 1.594,2 miljoen euro, prijspeil januari 2022. Zoals weergegeven in de tabel 5 bevatte dit fonds op 31 december 2022 251,6 miljoen euro.

Tabel 5 – Rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten (in miljoen euro)

Jaar	Spijzigingen	Aanwendingen	Beschikbaar saldo
2017	54,3		54,3
2018	55,8	0,8	109,2
2019	59,2	0,8	167,6
2020	55,0	27,8	194,8
2021	55,0	14,8	235,1
2022	55,0	38,5	251,6

Bron: departement MOW

³⁰ Pomppark Zuid (cluster Zuid) is als eerste project geselecteerd. Na de opmaak van het definitieve ontwerp, de technische uitwerking van de plannen en het verkrijgen van de omgevingsvergunning zouden de werken in 2024 starten, met voorziene realisatie in 2026. Voor cluster Centraal is de realisatie voorzien voor 2026-2028.

³¹ De overkapping van de zuidelijke Ring overlapt gedeeltelijk met het Ringpark Groene Vesten. De zuidelijke Ring moet opnieuw worden aangelegd of op zijn minst aangepast. Het Ringpark Groene Vesten wordt daardoor ingedeeld in een tijdelijke zone en een permanente zone. Voor de permanente zone is er geen impact door de aanleg van de nieuwe Ring. Een aantal deelprojecten liggen in de tijdelijke zone en zullen op termijn moeten wijken voor de toekomstige overkapping.

³² Politiek stuurcomité van 25 juni 2018. Het bedrag van 1,25 miljard euro 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.

³³ Politiek stuurcomité van 25 juni 2018.

³⁴ De Vlaamse Regering bevestigde de selectie van leefbaarheidsprojecten ten bedrage van 1,25 miljard euro door het politiek stuurcomité van 25 juni 2018. Beslissing VR 2020 1303 DOC.0224.

³⁵ In de aangepaste begroting 2017 werd een rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1 – Ring om Antwerpen gecreëerd, Begrotingsartikel MBo-1MHH2RD-WT. In dat fonds worden de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW verzameld.

Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 besliste het budget voor de onderbouw Rechteroever niet meer te financieren met middelen uit het overkappingsfonds, maar dit ook ten laste te leggen van het herijkte financieel model, op basis van tolheffing. Het financieel model zou dus voor 1.000 miljoen euro extra aangesproken worden, nl. 700 miljoen euro, geïndexeerd tot 868 miljoen euro, voor de onderbouw Rechteroever, en 132 miljoen euro voor de bijkomende werkingskosten van Lantis voor de leefbaarheidsprojecten van fase 1 en fase 2. De bovenbouw van de leefbaarheidsprojecten Rechteroever en de andere leefbaarheidsprojecten blijven gefinancierd vanuit het overkappingsfonds.

Gezien het politiek stuurcomité de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten Rechteroever ten laste wil leggen van het financieel model, komt er een bedrag van 868 miljoen euro beschikbaar boven op de al voorziene middelen in het overkappingsfonds, waardoor het totaalbedrag voor de leefbaarheidsprojecten 2.462,3 miljoen euro bedraagt. Dat nieuwe taakstellend budget geldt als een gesloten enveloppe. De vrijgekomen budgettaire ruimte van 868 miljoen euro zou worden aangewend voor de geraamde meerkosten van de leefbaarheidsprojecten eerste fase, alsook voor de reserveleefbaarheidsprojecten. De eerste raming van de reserveprojecten, onderbouw en bovenbouw, bedraagt 678,4 miljoen euro. De raming van alle leefbaarheidsprojecten van de eerste fase en de reserveprojecten bedraagt 2.500,0 miljoen euro (zie tabel 6). Met uitsluiting van de onderbouw Rechteroever voor fase 1 bedraagt de raming voor de leefbaarheidsprojecten fase 1 en fase 2 1.632,0 miljoen euro. Rekening houdend met het tussen 2018 en 2021 al aangewende bedrag van 47,6 miljoen euro voor de leefbaarheidsprojecten, is het nog beschikbare budget in het overkappingsfonds 1.546,7 miljoen euro of 85,3 miljoen euro minder dan de raming (1.632,0 miljoen euro). Het is de bedoeling de projecten te optimaliseren om de globale raming met 5,5% te verminderen en zo binnen het beschikbare budget te blijven.

Tabel 6 – Raming kostprijs leefbaarheidsprojecten 2018 en 2022 (in miljoen euro),
incl. btw en excl. al aangewende bedragen

	Raming politiek stuurcomité 2018	Raming fiches voortgangs- rapportage 2022 prijnspeil 2019	Raming fiches voortgangs- rapportage 2023 prijnspeil 2022
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten Rechteroever (RO)			
Ringpark Noordkasteel	14	49	42,2
Ringpark Groenendaal	438	93	*107,7
Ringpark Lobroek	168	90	106,2
Ringpark Het Schijn	185	53	62,3
<i>Subtotaal bovenbouw RO</i>		<i>286</i>	<i>318,4</i>
Onderbouw RO		700	868,0
<i>Subtotaal RO onderbouw + bovenbouw</i>	<i>805</i>	<i>985</i>	<i>1.186,4</i>
Leefbaarheidsproject Linkeroever			
Ringpark West	110,5	110,5	74,8
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten buiten projectgebied Oosterweel			
Ringpark Groene Vesten	78	78	78,0
Ringpark Zuid	175	175	223,1
Scheldeoeververbinding	71	221,4	254
Overkoepelend	10,5	10,5	5,3
Totaal leefbaarheidsprojecten fase 1	1.250	1.580,4	1.821,6
Reserveleefbaarheidsprojecten			
Kap Groen Hart			305,7
Deeloverkapping Kap Dam/Slachthuislaan			3,5
Nerf Kalverwei			33,2
Deeloverkapping Park Het Schijn			266
Verbreiding Kap Ter Lo			65
Groene Brug			5
Totaal reserveleefbaarheidsprojecten (fase 2)			678,4
Totaal leefbaarheidsprojecten			2.500,0
<i>Totaal leefbaarheidsprojecten fase 1 en fase 2, exclusief onderbouw RO</i>			<i>1.632,0</i>

* in de raming zit 22,3 miljoen euro voor het project Stadsserre van de stad Antwerpen

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

In 2021 bleek de geraamde kostprijs voor het Ringpark West 124,6 miljoen euro te bedragen en dus hoger uit te vallen dan de raming van 110,5 miljoen euro uit 2018. Via *value engineering* kon het project op ontwerpniveau binnen de limieten van het afgesproken taakstellend budget worden gebracht. Ook bij uitvoering is het budget nog steeds onder controle³⁶.

De voorontwerpen voor de bovenbouw van de vier ringparken en de aangrenzende stadswijken zijn definitief vastgesteld. De geactualiseerde kostenramingen komen op 318,4 miljoen euro (geïndexeerd). Het leefbaarheidsproject Scheldeoeververbinding bestaat uit de deelprojecten Scheldebrug en Scheldebalkon. De aanzienlijke kostenoverschrijding, die de raming voor de Scheldebrug (DVW) in 2022 toonde in vergelijking met de raming van 2018, is in 2023 niet volledig weggewerkt. De Vlaamse Regering besliste tot een taakstellend budget van 254 miljoen euro, prijspeil 2022, en koos voor de aanbestedingsvorm *design, build & maintain* (DBM)³⁷. Zoals hoger vermeld, geldt ook voor dit project een optimalisatiedoelstelling van 5,5%.

Het is niet duidelijk welke resultaten de optimalisatieoefening heeft opgeleverd die in 2022 in het vooruitzicht werd gesteld om voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten binnen het toen afgesproken taakstellend budget te kunnen blijven³⁸. De voortgangsrapportage en de projectfiches geven geen duiding over de (potentiële) efficiëntiewinsten.

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 de aansluitingen Antwerpen Zuid (Spaghettiknoop), worden tegelijkertijd uitgewerkt. Het budget voor Park Knoop Zuid en Nieuwe kap Jan de Voslei is bevestigd en bedraagt 223,1 miljoen euro. De raming voor de Spaghettiknoop is niet inbegrepen in dat bedrag. Voor dit infrastructuurwerk, dat ten laste komt van AWW, is recent een nieuwe raming opgemaakt, die binnen het taakstellend budget valt van de Knoop Zuid. In het indicatief overzicht toekomstige projecten in het rapport *Grote projecten en programma's 2022* is het project Ringpark Zuid opgenomen zonder investeringsbedrag³⁹. De uitvoering van de leefbaarheidsprojecten en het infrastructuurproject via PPS lijkt verlaten.

Op basis van de gekende ramingen en inzichten dreigt volgens het Rekenhof het taakstellend budget van 1.594,2 miljoen euro niet te volstaan om de geselecteerde projecten te realiseren.

4.3 Voortgang en kostprijs

Ringpark West is in uitvoering en zou tegen eind 2026 volledig zijn gerealiseerd. De investeringsuitgaven voor de onderbouw Rechteroever, die werden toegevoegd aan de hoofdwerken Oosterweel, zullen mee worden vastgelegd met de hoofdwerken (zie punt 3.2 en 3.4). De bovenbouw Rechteroever en de meeste leefbaarheidsprojecten van de eerste fase zitten in de uitwerkingsfase. De werkelijke uitgaven tot eind 2022 betreffen voor de bovenbouw Rechteroever

³⁶ Van dit bedrag is 35,7 miljoen euro al aangewend.

³⁷ VR 2022 2312 DOC.1623/1. Goedkeuring van het uitwerken van de gunningsprocedure en -documenten voor het project Scheldebrug volgens de aanbestedingsvorm DBM. De geraamde bouwkosten van de DBM van 280,1 miljoen euro, vermeld in de beslissing van de Vlaamse Regering, liggen hoger dan het taakstellend budget, maar zouden het jaarlijks geïndexeerd taakstellend budget niet overschrijden.

³⁸ Voor de vier noordelijke Ringparken hebben de stad Antwerpen en Lantis, na analyse door en met begeleiding van een extern studie bureau, wel aannames vastgelegd voor alle projecten, en voor de onderdelen die impact hebben op de snelweginfrastructuur maakte Lantis ramingen op aan de hand van de SSK-methodiek.

³⁹ *Grote projecten en programma's van de Vlaamse Overheid* – Editie 2022. Oktober 2022.

nog uitsluitend studies en voorbereidende onderzoeken. Daarvoor wordt veelal afgenomen van raamovereenkomsten, zowel van de overeenkomst *Ontwerpen over de ring* als van lopende raamovereenkomsten van de entiteiten van het beleidsdomein MOW. Het politiek stuurcomité van 22 maart 2022 besliste dat het departement MOW samen met de betrokken administraties moet zorgen voor een transparante opvolging van de aangewende middelen van het overkappingsfonds, zodat permanent duidelijk is hoe de leefbaarheidsprojecten worden gefinancierd. De voortgangsrapportage maakt melding van de al aangewende bedragen.

De informatie in de projectfiches duidt de voortgang: de studies zijn verder uitgewerkt en afgestemd, maar de ramingen en uitvoeringsplanning zijn nog steeds niet definitief. De voortgangsrapportage en de projectfiches geven voor de meeste projecten informatie over de voorbereiding en kostprijs van de leefbaarheidsprojecten.

4.4 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. Een striktere periodieke monitoring, zoals in 2021 was afgesproken, is niet doorgevoerd. Wel werd een afsprakenkader tussen de stad Antwerpen, Lantis en Team Intendant vastgelegd⁴⁰. Die nota bepaalt dat er een budgetcel en een coördinatiecel komt, die respectievelijk moeten zorgen voor de afstemming en het managen van het geheel van het budget en de coördinatie van de dagelijkse uitwerking van de vier noordelijke Ringparken tot en met de uitvoering. De budgetcel moet het financieel kader en de financieringsbronnen bewaken en jaarlijks de nodige kredieten opvragen, alsook rapporteren daarover. Recent is beslist om die werkwijze voor de financiële opvolging ook door te trekken naar de andere leefbaarheidsprojecten⁴¹, maar daar is momenteel nog geen dashboard voor beschikbaar. De optimalisatiedoelstelling van 5,5% wordt doorgetrokken naar alle leefbaarheidsprojecten.

Er is nog geen voldoende gedetailleerde uitvoeringsplanning, waardoor er ook nog geen duidelijkheid is over de beschikbaarheid van de middelen uit het overkappingsfonds. Het overkappingsfonds wordt tot nog toe slechts zeer geleidelijk opgebouwd, aan een ritme van ongeveer 55 miljoen euro per jaar. Een volledige opbouw aan dat tempo zou dus 25 à 30 jaar in beslag nemen. Volgens het Rekenhof is het onzeker of de opbouw van het overkappingsfonds aan dat tempo zal volstaan voor de aanwendungen die vanaf 2026 op gang komen en die vanaf 2030 sterk toenemen.

De hoofdwerken en de voorbereidende werken zijn geraamd exclusief btw, de leefbaarheidsprojecten (bovenbouw en onderbouw) werden geraamd inclusief btw. Lantis heeft een *ruling* gevraagd aan de btw-administratie over de recupereerbaarheid van btw op de bovenbouw leefbaarheidsprojecten in relatie tot de verwachte toelinkkomsten. Het resultaat van die ruling is nog niet beschikbaar.

⁴⁰ Afsprakennota Implementatie noordelijke Ringparken. Die nota vervangt de Afsprakennota Ontwerpfase van 6 maart 2020.

⁴¹ Beslissing van 8 maart 2023 van het Managementteam Toekomstverbond.

Hoofdstuk 5

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 elk getrokken door de meest aangewezen entiteit. De onderlinge afhankelijkheden van de deelprojecten van het Haventracé werden in kaart gebracht, alsook hun afhankelijkheid van de realisatie van de Oosterweelverbinding.

5.1 Afspraken en fasering

De voortgangsrapportage geeft passend de onderdelen van het Haventracé weer. De urgentste knelpunten zijn de Tijsmanstunnel en de aansluiting E34-West⁴². 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, afdeling Maritieme Toegang (aMT), bereidt het project E34-West voor. De timing van de vaststelling van het vereiste gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) is met ruim een jaar opgeschoven, naar het voorjaar 2024⁴³.

Het oostelijk luik van het Haventracé wordt verder uitgewerkt via de procesaanpak complexe projecten. In december 2020 keurde de Vlaamse Regering de startbeslissing goed⁴⁴ 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). Die ambitieuze plannen om de leefkwaliteit in de oostrand van Antwerpen te verbeteren, gaan verder dan de doelstellingen van de projecten uit het Masterplan 2020, waarop dit project voortbouwt. Voor het complex project De Nieuwe Rand werd de alternatievenonderzoeksnota (AON) in oktober 2022 voorgelegd aan het publiek. Na verwerking van de inspraak werd de AON in januari 2023 afgerond en is het geïntegreerd onderzoek naar het beste scenario gestart⁴⁵. In de AON zijn geen ramingen opgenomen en evenmin is er al een beslissing genomen over de financieringswijze. Ramingen op hoofdlijnen en onderzoek van de financieringswijze zullen deel uitmaken van het nu opgestarte geïntegreerd onderzoek en van de afwegingen voorafgaand aan het voorkeursbesluit⁴⁶. In een recent advies formuleerden de SERV, de MORA en de SALV de aanbeveling om al in de verkenningsfase en de onderzoeksfase meer

⁴² VR 2020 2905 MED.0164. 1 Procesaanpak van projecten in het kader van het Haventracé.

⁴³ De vertraging van een jaar tegenover de voortgangsrapportage van 2022 heeft o.a. te maken met de MER-richtlijnen, waardoor alle mogelijke varianten evenwaardig moeten worden onderzocht. Tijdens het onderzoek doken nieuwe varianten op, die ook moeten worden meegenomen. Daarnaast zorgt de overbevraging, zowel van de administraties als van de studie bureaus, door het grote volume aan grote infrastructuurprojecten, voor vertraging.

⁴⁴ VR 2020 1112 DOC.1430 Startbeslissing Oostelijke Verbinding.

⁴⁵ De MER-richtlijnen zijn op 9 januari 2023 gepubliceerd. Beslissing van de dienst bevoegd voor milieueffectrapportage over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen in het licht van het te nemen voorkeursbesluit voor het complex project 'De Nieuwe Rand, Antwerpen'.

⁴⁶ Gedetailleerde ramingen worden opgemaakt in de uitwerkingsfase van het complex project, na de beslissing over het voorkeursbesluit.

duidelijkheid te geven over de grootteorde van de noodzakelijke budgetten, wie de kosten zal dragen, hoe de kosten zullen worden verdeeld en op welke manier het project zal worden gefinancierd. Volgens de adviesraden is dat een belangrijk element voor de draagvlakcreatie⁴⁷.

De onderzoeksfase voor De Nieuwe Rand zal worden afgesloten met het voorkeursbesluit. De timing was bij de voortgangsrapportage 2022 op begin 2024 gezet. De projectfiche 2023 handhaaft die timing.

Alle projecten van het Haventracé zitten nog in de onderzoeksfase en van een concrete operationele planning is nog geen sprake. De werken voor het project E34-West zouden in 2027 starten; de realisatietermijn is afhankelijk van het gekozen alternatief. De ambitie om een aantal onderdelen van het Haventracé al tegen het einde van de hoofdwerken Oosterweel uit te voeren, wordt volgens het Rekenhof steeds moeilijker realiseerbaar⁴⁸.

5.2 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-methodiek, voor de verschillende onderdelen van het Haventracé uit 2017 een globale kost van 1.120 miljoen euro gaven⁴⁹. De ramingen 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, bedragen respectievelijk 1.000 miljoen euro en 200 miljoen euro, prijspeil 2019. Studie-, projectmanagement- en werkingskosten zijn niet inbegrepen.

Voor de E34-West is een nieuwe raming opgemaakt die, afhankelijk van de gekozen variant, een substantiële stijging inhoudt: de raming gaat van ongeveer 140 miljoen euro in 2017 naar meer dan 230 miljoen euro in 2022. De raming vertoont nog heel wat onzekerheden. Zo is er nog niet beslist welk alternatief zal worden uitgevoerd; ook is er geen rekening gehouden met de eventuele saneringskosten door de PFAS-verontreiniging in het projectgebied⁵⁰. Naast de geraamde kosten voor het project zelf is er nog een raming van ruim 30 miljoen euro, excl. btw, voor de aanpassing van de E34 en de omgeving tussen Melsele/Kallo en Waaslandhaven-Oost. Die bedragen zijn niet meegerekend in de projectraming van de E34-West. 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 deze ramingen mag worden aangenomen dat ze een onderschatting zijn van de werkelijke kost.

Op basis van de gekende ramingen is het budget dat in 2017 naar voren werd geschoven, ruim onvoldoende. Tot nog toe werden alleen voorbereidingskosten gemaakt of worden die op korte termijn verwacht.

⁴⁷ Naar een betere en snellere realisatie van complexe infrastructuurprojecten. Advies van SERV, MORA en SALV van 17 februari 2023, p. 26.

⁴⁸ In 2017 was voorzien dat de realisatie van de tweede Tijsmanstunnel tegelijkertijd met de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding zou gebeuren en de E34 aansluitend op de werken Linkeroever.

⁴⁹ 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.*

⁵⁰ Het project bevindt zich in de nabije omgeving van de 3M-fabriek in Zwijndrecht.

Tabel 7 – Indicatieve ramingen investeringsuitgaven Haventracé

Projecten	Varianten/deelprojecten	Voorlopige ramingen
Tweede Tijsmanstunnel	Nieuwe tunnel voor doorgaand verkeer	1.000 miljoen euro
	Renovatie bestaande tunnel voor lokaal verkeer	200 miljoen euro
Oostelijke verbinding (De Nieuwe Rand)	Optimalisatie A12 + Nx	?
	Verbetering E313 tussen Ranst en Antwerpen-Oost	?
	A102	?
E34-West	Basisinfrastructuur	226,2 miljoen euro
	Fietsinfrastructuur	10 miljoen euro

Bron: Lantis, AWV en departement MOW

5.3 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 is beperkt en geeft nauwelijks informatie over voortgang en kostprijs, gelet op de nog lopende onderzoekstrajecten.

5.4 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, wat al blijkt uit de eerste voorlopige ramingen. Momenteel is nog geen enkel deelproject ver genoeg gevorderd om daar al concreet zicht op te hebben. Er is logischerwijze dan ook nog geen werk gemaakt van de eerdere 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 overheid. Zodra er beslist is over een voorkeursalternatief voor een project, kan een taakstellend budget en een indicatieve planning worden afgesproken, waarbinnen het ontwerp verder kan worden uitgewerkt om tot een definitieve projectbeslissing, inclusief raming, te komen.

Hoofdstuk 6

Modal shift

6.1 Afspraken en fasering

De modal shift vormt enerzijds een belangrijke pijler van het Toekomstverbond, maar is anderzijds ook een ambitie die voor heel Vlaanderen in het regeerakkoord 2019-2024 staat opgenomen. De doelstelling van de 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 Gent⁵¹. In dat verband belooft het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 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*⁵².

De realisatie van dit beleid wordt in de eerste plaats gecoördineerd door de vervoerregio's. In het kader van het Toekomstverbond heeft de vervoerregio Antwerpen de modalshiftdoelstellingen ondergebracht in het regionaal mobiliteitsplan Routeplan 2030. In 2021 en 2022 werden een aantal thematische ambitiesnota's gevalideerd. In 2022 is voor de eerste keer een Evaluatierapport van het Routeplan 2030 uitgebracht, beschikbaar op de website *Routeplan 2030*⁵³.

De ogenschijnlijk eenduidige doelstelling van het aandeel duurzame modi van 50% is echter voor interpretatie vatbaar. *Om globaal te rapporteren over de realisatiegraad van het Routeplan hebben we nog geen zinvolle methodiek ontwikkeld*, aldus het Evaluatierapport⁵⁴. Er is geen nulmeting⁵⁵ en het is ook onduidelijk hoe groot de concrete te leveren inspanningen voor het modalshiftbeleid nog zijn. *Pas wanneer voldoende (historische) data voorhanden zullen zijn, wordt het mogelijk om realistische en kwantitatieve ambities te definiëren*, stelt het Evaluatierapport⁵⁶. Nochtans is de modal shift een cruciale factor om het Toekomstverbond te doen slagen.

Het *Evaluatierapport Routeplan 2030* van 2022 wijst er verder op dat naargelang de toegepaste methodologie en de databron verschillende percentages voor de *modal split* worden bekomen. Zo bedraagt de modal split in de vervoerregio Antwerpen, op basis van het *Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 2015-2019* (OVG), voor woon-werkverplaatsingen slechts 42%. De modal split volgens de Gemeente/Stadsmonitor geeft voor woon-werkverkeer en woon-schoolverkeer ook minder dan 50%. Het regionaal verkeersmodel, gebaseerd op het aantal verplaatsingen, schatte de modal split in 2017 in op 42% duurzaam.

⁵¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 178.

⁵² Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 182.

⁵³ <https://routeplan2030.be/effect/>.

⁵⁴ Evaluatierapport van het Routeplan 2030, p. 8.

⁵⁵ De referentiesituatie uit 2017 met modal split 42% duurzaam en 58% niet-duurzaam was gebaseerd op het Regionaal Verkeersmodel Antwerpen (RVM ANT 4.2.1). Die referentiesituatie was dus niet gebaseerd op reële metingen, maar op aannames vanuit de verkeersmodellering.

⁵⁶ Evaluatierapport van het Routeplan 2030, p. 12.

Volgens de *Vinger aan de pols*-pagina op de website van het Routeplan 2030 zou de modal split voor het personenvervoer al 51%⁵⁷ bedragen. Volgens die bron zou de doelstelling van 50% dus eigenlijk al behaald zijn. De website verwijst daarvoor naar de modal split uit het OVG voor de vervoerregio Antwerpen⁵⁸. Dat gunstige resultaat is echter een inschatting en steunt niet op reële metingen. Bij deze duurzame verplaatsingen worden ook de meerderjarige autopassagiers meegeteld. Het regeerakkoord 2019-2024 definieerde duurzame modi als verplaatsingen te voet, per (e)-step, (e)-fiets of speedpedelec, eigen of via deelsystemen en met collectief vervoer of taxi. Daar staan die passagiers dus niet bij. Later besliste het MOM, het ambtelijk overlegorgaan waarin het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken en het beleidsdomein Omgeving zijn vertegenwoordigd, dat volwassen autopassagiers ook als duurzaam worden beschouwd⁵⁹. De vraag stelt zich echter of alle verplaatsingen van autopassagiers wel in dezelfde mate duurzaam zijn.

Tabel 8 – *Vergelijking van de berekeningsmethodes voor indicator 'Modal split personen' uit het Evaluatierapport Routeplan 2030*

Bron	Methodiek	Schatting percentage modal shift
Regionaal verkeersmodel (versie ANT 4.2.1)	Basis Toekomstverbond, op basis van aandeel hoofdverplaatsingen, niet gebaseerd op reële metingen, maar op aannames in het model	42% (2017)
Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 2015-2019 (OVG)	Dezelfde definitie als het regionaal verkeersmodel, op basis van enquêtes, volwassen autopassagiers als duurzame verplaatsing gerekend	52% (2015-2019, alle verplaatsingen), 42% (2015-2019, woon-werkverkeer)
Gemeente/Stadsmonitor	Woon-werk- en woon-schoolverkeer in de vervoerregio Antwerpen	48,5%
Mobiliteitsenquête woon-werkverkeer	Regelmatig gebruik vervoermodi, woon-werkverkeer	57% (stad), 40% (rest vervoerregio) (januari 2020)
Modale verdeling voor korte verplaatsingen		1/3 gaat bijna nooit te voet of met de fiets (2020)
Straatvinken	Selectie van woonstraten	40% (2020), 30% (2021)

Bron: Evaluatierapport van het Routeplan 2030, p. 54-55

Het Routeplan 2030 veronderstelt onder andere een investeringsprogramma. Het is voor dat investeringsprogramma dat er bij de voortgangsrapportage van maart 2022 voor het eerst projectfiches werden toegevoegd voor de deelprojecten waarmee de vervoerregio Antwerpen de modal shift hoopt te realiseren, zoals *park-and-rides* (P+R gebouwen), fietsinfrastructuur en openbaar vervoer. De vervoerregio Antwerpen is geen uitvoerend orgaan. Modalshiftprojecten worden uitgevoerd en gerealiseerd door de uitvoerende agentschappen binnen de Vlaamse overheid die daarvoor sinds jaar en dag bevoegd zijn. Dat zijn voornamelijk Lantis en De Lijn. Een aanzienlijk deel van de projecten bevindt zich nog altijd in de conceptfase, waaronder voornamelijk de (dure) tramprojecten.

⁵⁷ <https://routeplan2030.be/effect/>.

⁵⁸ Analyse Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) voor vervoerregio Antwerpen. 5 mei 2021. Departement MOW.

⁵⁹ Modale verdeling personenvervoer. Afsprakenkader, p. 5. 22 september 2020. MOM.

Het Rekenhof stelde vast dat er ook dit jaar nog geen uitvoeringsplan is van projecten die de modal shift moeten helpen realiseren. Er is enkel een indicatieve wenslijst. De voortgangsrapportage geeft aan dat er in 2022 beleidsnota's werden gevalideerd m.b.t. goederenvervoer en personenvervoer over water, maar die werden nog niet vertaald naar projectfiches. Het *Evaluatierapport van het Routeplan 2030* geeft voor indicator 16 'Modal split goederen' nochtans aan dat het aandeel wegtransport van containers afkomstig uit de haven is toegenomen van 56% in 2019 naar 58% in 2020⁶⁰. Het tramnet is evenmin al definitief. Het gebrek aan een Vlaamsbreed afsprakenkader heeft als gevolg dat de inspanningen voor de modal shift niet transparant kunnen worden opgevolgd. Lantis is wel belast met de opdracht om in het voorjaar 2023 een plan van aanpak te formuleren voor de volledige inventaris van modalshiftprojecten binnen de scope van het Toekomstverbond. Het is echter nog onduidelijk wie er vervolgens eindverantwoordelijke is voor de effectieve uitvoering van dit plan van aanpak.

Verder suggereren de projectfiches dat de inspanningen gericht op een modal shift niet meer allemaal binnen deze legislatuur tot uitvoering kunnen worden gebracht, ondanks de ambitie in het regeerakkoord 2019-2024 om middels een hoog investeringsritme een modal split van 50% te halen in de vervoerregio Antwerpen⁶¹. 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 het Routeplan 2030 te behalen. Dat is ook het geval voor het duurste project van inmiddels 842,1 miljoen euro (in maart 2022 nog geraamd op 790,3 miljoen euro), namelijk de tramtunnel Centraal Station–Groenplaats–Zuid. Ook de nettotramvloot zal niet meer worden uitgebreid vóór 2025, aldus de projectfiche⁶².

6.2 Budget en financiering

Er bestaat nog geen overkoepelend taakstellend budget voor het Routeplan 2030. Het gebrek aan een taakstellend budget houdt twee belangrijke risico's in, namelijk dat er geen limiet bestaat voor het budget, maar dat er ook niet in een financieringswijze is voorzien. Er moet bijgevolg voor elk project apart financiering worden gezocht. De middelen voor de modalshiftinvesteringen komen ook niet apart tot uiting in de begroting van de Vlaamse overheid: de projecten worden nu aangerekend op de begroting van de uitvoerende partners. De projectbudgetten worden ook opgenomen in het GIP, eveneens verspreid over de uitvoerende entiteiten. De voortgangsrapportage slaagt er in elk geval niet in om de investeringsinspanningen die specifiek voor de modal shift worden geleverd, transparant voor te stellen.

De projectfiches geven wel aan dat er ook exploitatiebudgetten nodig zullen zijn, zoals ook in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 staat opgetekend⁶³. Het gaat dan over de exploitatiekosten voor goederenvervoer, deelfietsen, snelwegshuttles, enz. Zo zal Lantis de jaarlijkse kost voor het e-deelfietsensysteem ten bedrage van 1,6 miljoen euro moeten dragen⁶⁴. Afspraken over de financiering van de andere exploitatiekosten zijn niet opgenomen in de projectfiches.

⁶⁰ *Evaluatierapport van het Routeplan 2030*, p. 6.

⁶¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 178.

⁶² Projectfiche 'T. Aankoop nieuwe tramstellen (cluster)'.

⁶³ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 182.

⁶⁴ Projectfiche 'F. Uitrol e-deelfietsensysteem in de Vervoerregio'.

6.3 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 1.567,3 miljoen euro geraamd, waarvan voor ongeveer 1.334,2 miljoen euro 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 842,1 miljoen euro (waarvan 36,1 miljoen voor studiekosten⁶⁵). De financieringswijze moet echter nog worden bepaald. Het project bevindt zich in een studiefase. Voor het premetroproject Kerkstraat–Pothoekstraat vermeldt de projectfiche een raming van 74,6 miljoen euro (ten opzichte van de raming van 57,2 miljoen euro in maart 2022)⁶⁶. Een aantal van de andere traminvesteringsprojecten sluiten aan bij nog op te starten projecten uit het Masterplan 2020. De vroegere ramingen⁶⁷ van de projecten zijn niet her-nomen, vermoedelijk zijn ze achterhaald, o.m. wegens wijzigingen aan de projecten.

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

Tabel 9 – Overzicht projecten modal shift (in miljoen euro)

Projectverantwoordelijke	Project	Project-fiches	Financiering
Uitgevoerde projecten			
Lantis, Stad Antwerpen	P&R	90,5	TLH, beheersvergoeding, Stad Antwerpen
Lantis, Stad Antwerpen, AWW	Fietsprojecten Modal Shift Lantis	1,6	Relance, toelage verkeersveiligheid
<i>Subtotaal</i>		<i>92,1</i>	
Kostprijs en financiering zijn bepaald			
Lantis, Stad Antwerpen, AWW	Fietsprojecten Modal Shift Lantis	22,4	Relance, beheersvergoeding
Port of Antwerp-Bruges	Port of Antwerp-Bruges Masterplan Fietsinfrastructuur	44,0	Port of Antwerp-Bruges, Fietsfonds, relance
De Lijn	Indienstname premetrokker Pothoekstraat-Kerkstraat	74,6	PPS-constructie en klas-sieke investering
<i>Subtotaal</i>		<i>141,0</i>	

⁶⁵ Het GIP 2022 voorzag in 60.000 euro voor de opstart van de studie van dit project. In het ontwerp-GIP 2023 staat geen budget opgenomen.

⁶⁶ Het GIP 2022 voorzag in 700.000 euro voor de studie van dit project. In het ontwerp-GIP 2023 staat geen budget opgenomen.

⁶⁷ 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.

Projectverantwoordelijke	Project	Project-fiches	Financiering
Kostprijs geraamd, financiering onbepaald			
De Lijn	Tramtunnel Centraal Station – Groenplaats - Zuid	842,1	
De Lijn	Stelplaatsen (cluster)	88,4	
De Lijn	Tram op Bisschoppenhoflaan	155,3	
De Lijn	Tramtunnel tussen Mercatorstraat en Berchem Station	248,4	
Subtotaal		1.334,2	
Geen kostprijsraming beschikbaar			
De Lijn	Aankoop nieuwe tramstellen cluster		
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		
DMOW en Stad Antwerpen	Uitbouw OV-netwerk (bus) langs Brialmont tangent		
AWV	Geïntegreerde aanpak A12 Boom-Antwerpen		
De Lijn	Tramtunnel onder N12 Deurne (Leeuwplaatstraat - Cogelsplein)		
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 de afspraken om die noden te vervullen anderzijds, te bepalen. Het gaat dan over de exploitatiekosten voor goederenvervoer, een shuttle, enz.

6.4 Risicobeheersing

In de voortgangsrapportage en deelprojectfiches staan de inspanningen beschreven die worden ondernomen om de burger aan te moedigen alternatieven voor de wagen te kiezen. Het is belangrijk op te merken dat de voortgang van de beschreven projecten geen rechtstreeks oorzakelijk verband heeft met het bereiken van de vooropgestelde ambitieuze modal shift, die afhangt van het gedrag van de burger. Zoals hierboven beschreven, is het ook niet duidelijk hoever de modal shift op dit moment al staat, aangezien de doelstelling voor interpretatie vatbaar is. Bovendien ontbreken in het investeringsplan in de projectfiches maatregelen voor het goederenvervoer.

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

Het Rekenhof beveelt aan om de link te leggen tussen het investeringsplan, dat grote budgettaire inspanningen voor de modal shift bevat, en het *Evaluatierapport van het Routeplan 2030*. Het evaluatierapport bevat al 21 indicatoren en het is onduidelijk welke investeringen ertoe dienen om welke indicator te verbeteren. Het is bijvoorbeeld op dit moment niet mogelijk de koppeling te maken tussen de indicator *Knelpunten fietsnetwerk*, waarvoor het evaluatierapport een kilometerinventaris bevat⁶⁸, en de fietsinfrastructuurwerken van Lantis. Hetzelfde geldt voor de indicator *Aanbod overstap*⁶⁹ en de traminfrastructuurprojecten van De Lijn. Zonder die link is het onduidelijk of de zware investeringen gericht bijdragen tot het bereiken van de modal shift.

⁶⁸ *Evaluatierapport van het Routeplan 2030*, p. 29.

⁶⁹ *Evaluatierapport van het Routeplan 2030*, p. 34.

Conclusies

7.1 Oordeel informatiekwiteit voortgangsrapportage

De informatie in de derde 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 te koppelen aan 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. Ook vergelijkingen met vorige voortgangsrapportages zijn moeilijk omdat sommige gerapporteerde cijfers anders zijn gestructureerd en prijsevoluties niet consistent worden vermeld.

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

7.2 Aandachtspunten inzake financiering

Naar aanleiding van de eerste financiële voortgangsrapportage in 2021 concludeerde het Rekenhof dat de al gekende investeringsuitgaven van het Toekomstverbond verder zijn 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. Bij deze derde financiële voortgangsrapportage stelde het Rekenhof vast dat de nettofinancieringsbehoefte voor de Oosterweelverbinding in 2023-2030 is opgelopen tot 6.672 miljoen euro, voornamelijk door de toevoeging van een deel van de leefbaarheidsprojecten en de bijbehorende projectmanagementkosten aan het project (en financieel model), alsook door de hoge inflatie van de bouwkosten en de rentekosten. Toch heeft de Vlaamse overheid op dit ogenblik slechts een financiering van 3.600 miljoen euro toegezegd voor deze investeringen. Sinds de vorige rapportage blijkt dus dat de nood aan externe financiering van de Oosterweelverbinding met een bedrag van ongeveer 3 miljard euro is gestegen. De eventuele verhoging van de externe schuldfinanciering van Lantis zal een rechtstreekse negatieve impact hebben op de schuldevolutie van de Vlaamse overheid tijdens de bouwfase van de Oosterweelverbinding. Het Rekenhof wijst erop dat iedere deeloverheid in de komende jaren werk moet maken van de beheersing en daling van de overheidsschuld in % BBP.

Naar aanleiding van de voorliggende derde financiële voortgangsrapportage heeft het Rekenhof ook de robuustheid van het herijkte financieel model voor de Oosterweelverbinding kritisch onderzocht. Daarbij concludeert het dat na analyse van de inschatting van de verkeersstromen en te verwachten tolinkomsten, er veel risico's en onzekerheden zijn die de terugbetalingscapaciteit van alle investeringen en kosten via de tolinkomsten in het gedrang brengen. In de huidige stand van zaken kan het Rekenhof de robuustheid van het herijkte financieel model niet onderschrijven. De actuele verkeersvolumes zijn onvoldoende voorzichtig ingeschat. De toltarieven die ondertussen met 22,5% werden verhoogd om de sterk gestegen kosten op te vangen, kunnen bovendien een negatieve impact hebben op de verkeersvolumes.

De hogere inflatie in de periode 2020-2024 en de hogere rentekosten leggen reeds een zware druk op de robuustheid van het financieel model. De toewijzing van bijkomende uitgaven, zoals incorporatie PFAS, fase 1 onderbouw leefbaarheidsprojecten Rechteroever en bijhorende project-managementkosten aan het financieel model gaat in tegen het voorzichtigheidsprincipe. Het Rekenhof meent dat zijn bevindingen van belang zijn bij het nemen van de verdere financieringsbeslissingen door de Vlaamse Regering en ook voor de verdere financiële opvolging van het project. Vooral de structurering van de verdere financiering moet de nodige aandacht krijgen.

Wat de leefbaarheidsprojecten betreft, dreigt volgens het Rekenhof, zonder optimalisaties, het taakstellend budget van 1.594,2 miljoen euro niet te volstaan om de geselecteerde projecten te realiseren. Het overkappingsfonds werd tot nog toe opgebouwd aan een ritme van ongeveer 55 miljoen euro per jaar. Volgens het Rekenhof is het onzeker of de opbouw van het overkappingsfonds aan dat tempo zal volstaan voor de aanwendungen die vanaf 2026 op gang komen.

Het uitblijven van een financiële langetermijnvisie en prioritering binnen de Vlaamse Regering maakt dat er voor vele samenhangende projecten van de andere clusters van het Toekomstverbond momenteel geen enkel perspectief is op realisatie binnen een redelijke termijn na de verkenningsfase. Volgens het Rekenhof kan dat hiaat in die visie de toekomst van het Toekomstverbond in het gedrang brengen. Het Rekenhof beveelt daarom nogmaals 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 onderzoeksfase vergt voor heel wat projecten de nodige tijd. Het gebrek aan duidelijkheid en zekerheid over de beschikbare middelen en het gebrek aan beslissingen over prioritering strekken de voortgang. Er is geen perspectief dat tijdig de nodige financiering wordt gevonden voor de realisatie van de samenhangende projecten van het Toekomstverbond.

Bijlage

Bijlage 1

Analyse van het herijkte financieel model voor het Oosterweelproject

Opzet van het financieel model

Het financieel model laat toe om Lantis' nettofinancieringsbehoefte voor de realisatie van de Oosterweelverbinding in elk van de jaren 2023-2080 te bepalen, alsook om de terugbetalingscapaciteit van het project via tolinkomsten in 2031-2080 te beoordelen (*robustness of the business case*). Daarnaast maakt het model het ook mogelijk om de financiële convenanten⁷⁰ en de rendabiliteit van het project op te volgen.

Het financieel model werd in 2018 in samenwerking met een extern adviesbureau ontwikkeld en wordt sedertdien elk jaar geüpdatet. Het werd de laatste keer herijkt in februari 2023, op vraag van het politiek stuurcomité (n.a.v. de beslissingen van 17 oktober 2022). De erin vervatte beslissingen en de eraan verbonden financieringsconsequenties werden echter nog niet gevalideerd door de Vlaamse Regering. Het herijkte financieel model werd wel al door een tweede extern adviesbureau geverifieerd.

Het Rekenhof heeft in zijn analyses vooral de verschillende parameters in het herijkte financieel model aan een kritische analyse onderworpen. Daaruit concludeert het dat de momenteel beschikbare financieringsbronnen niet volstaan om Lantis' nettofinancieringsbehoefte in 2023-2030 te dekken en dat de terugbetalingscapaciteit van het project via tolinkomsten in 2031-2080 niet meer is gegarandeerd. De belangrijkste elementen die hierbij een rol spelen, zijn de volgende:

- de sterk verhoogde investeringsuitgaven die het financieel model zou moeten dragen (door de bijkomende uitgaven die het politiek stuurcomité aan het project heeft toegewezen, alsook de effecten van de inflatie);
- de sterk toegenomen financieringskosten (door een hogere rentevoet op veel hogere ontleende bedragen, die over een langere periode zullen worden terugbetaald);
- de hoge inschattingen van de tolinkomsten als gevolg van de hoge inschatting van de verkeersvolumes;
- het eigen vermogen van Lantis is lange tijd negatief in de exploitatiefase.

Tabel 10 geeft een overzicht van de belangrijkste evoluties sedert de ontwikkeling van het financieel model in 2018. In de paragrafen hierna worden de evoluties meer in detail toegelicht.

⁷⁰

Een financieel covenant is een afspraak omtrent het minimale (of maximale) niveau van een financiële ratio, die wordt berekend op basis van gegevens uit de balans en/of resultatenrekening.

Tabel 10 – Overzicht van de belangrijkste variabelen in het financieel model (in miljoen euro)

	Business case 2018	Business case 2020	Business case 2023
Toekomstige investeringen (CAPEX)	4.209	4.280	5.824
Exploitatie en onderhoud (OPEX)	5.839	5.972	5.878
Minimum reserve account (MRA)	?	1.525	1.525
Langetermijnobligaties	266	3.600 (+217)	3.600 (+1.872)
Achtergestelde lening	0	0	(1.200)
Rentelasten	2.589	2.356	8.130 (+4.692)
Tolinkomsten	28.498	29.163	30.035
Dividenden	12.626	12.295	1.108

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van Lantis

Investeringsuitgaven en operationele kosten

Wat de investeringsuitgaven (CAPEX of *capital expenditures*) en operationele kosten (OPEX of *operational expenses*) betreft, heeft het Rekenhof de volgende opmerkingen bij de cijfers van Lantis:

- In het financieel model werkt Lantis niet met zijn eigen raming van de nog uit te voeren investeringsuitgaven, maar met het taakstellend budget (dat is het maximumbedrag dat het mag uitgeven), maar waarvan de reeds uitgegeven bedragen in mindering werden gebracht. De twee kunnen van elkaar afwijken en vanuit modelmatig oogpunt is het projectbudget relevanter (omdat het beter de realiteit reflecteert en dus meer informatiewaarde heeft).
- Het politiek stuurcomité wees 2.110 miljoen euro⁷¹ bijkomende uitgaven (incorporatie PFAS, onderbouw fase 1 leefbaarheidsprojecten Rechteroever en de bijbehorende projectmanagementkosten, 24% inflatie) toe aan het financieel model, zonder op voorhand na te gaan of het financieel model (de business case) die bijkomende uitgaven wel zou kunnen dragen en zonder in een bijkomende financiering te voorzien via een aanpassing van de kaderovereenkomst financiering met de Vlaamse overheid. Het plafond van de schuldfinanciering door de Vlaamse overheid bedraagt dus nog altijd 3.600 miljoen euro. Dat plafond is onhoudbaar, nu uit het herijkte financieel model een nettofinancieringsbehoefte van 6.672,4 miljoen euro in de bouwfase (tot 31 december 2030) voortvloeit. Lantis gaat in het financieel model wel al uit van een totale obligatie-uitgifte van 5.472 miljoen euro en een extra achtergestelde lening van 1.200 miljoen euro, om het financieel evenwicht te kunnen blijven bewaren. Gezien die bijkomende financiering ten bedrage van 3.072 miljoen euro nog niet rond is, is het voorbarig om te concluderen dat het herijkte financieel model op dit ogenblik sluitend is.

⁷¹ Het gaat hierbij over 300 miljoen euro voor PFAS, 700 miljoen euro voor de onderbouw eerste fase leefbaarheidsprojecten Rechteroever, 132 miljoen euro voor de projectmanagementkosten van de leefbaarheidsprojecten en 978 miljoen euro ter compensatie voor de inflatie tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022. De vergelijking van het nieuwe en oude taakstellend budget (5.369 – 3.691 miljoen euro) toont aan dat er 432 miljoen euro aan extra uitgaven werden toegewezen aan Lantis (en het financieel model) zonder enige verhoging van het taakstellend budget.

- Volgens het Rekenhof wijzen verschillende elementen erop dat de nettofinancieringsbehoefte van Lantis tijdens de bouwfase (6.672,4 miljoen euro) nog verder zou kunnen oplopen:
 - Hoewel het taakstellend budget tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022 al werd aangepast met een eenmalige indexatie van 24%⁷², is de inflatie sedert 1 januari 2022 nog versneld (10,4% volgens de NBB). Zowel het Federaal Planbureau als de NBB verwachten dat de inflatie ook in 2023 en 2024 nog aanzienlijk boven het langetermijngemiddelde van 2% zal liggen. Lantis past in het herijkte financieel model echter de eerder afgesproken indexatieformule (2% per jaar) toe voor de periode 2022-2024.
 - De operationele kosten (werkingskosten) tijdens de bouwfase werden geraamd op 550,6 miljoen euro, maar werden nog niet aangepast voor de uitzonderlijke inflatie die zich heeft voorgedaan.
- Er wordt in de rapporteringen veel aandacht besteed aan de ramingen van de investeringen (CAPEX) tijdens de bouwfase, die ook via de vastleggingskredieten en vereffeningskredieten worden opgevolgd. Dat is veel minder het geval voor de operationele kosten (OPEX) en eventuele vervangingsinvesteringen (deel van de levenscycluskosten (LCC)) in de exploitatiefase. Voor de periode 2031-2080 raamde Lantis die kosten op 5.878 miljoen euro (zie ook tabel 10), op basis van een *benchmarking* met vergelijkbare projecten. Volgens het Rekenhof moet ook dat bedrag actueel worden gehouden⁷³. Lantis gaf aan dat het team Beheer & Onderhoud momenteel nog in een opstartfase zit, gelet op de realisatietermijn en de timing van de indienstname van het project. Het Rekenhof stelde ook vast dat het herijkte financieel model enkel OPEX-ramingen (inclusief LCC) voor de Oosterweelverbinding en Liefkenshoektunnel bevat, terwijl de Kennedytunnel als oudste tunnel (bouwjaar 1969) in principe meer nood zal hebben aan vervangingsonderhoud (bv. nieuwe asfalteringen)⁷⁴.
- De opbouw van een MRA (*minimum reserve account*)⁷⁵ vanaf 1 januari 2031 vereist heel wat financiële middelen. Het Rekenhof is de mening toegedaan dat de opbouw van die reserve (er komt tot 1.187 miljoen euro in te zitten, in het jaar 2068) niet wenselijk is. Het rendement dat de tijdelijke kasoverschotten in deze MRA zullen opbrengen (dit is de 3-maand Euribor rate), zal in elk geval minder zijn dan de financieringskost van de langetermijnobligaties (OLO-rente +1%). Het is daarom kostenefficiënter (zuiniger) om de toelinkomsten te gebruiken om de schulden zo snel mogelijk af te bouwen (nu zou de eerste kapitaalaflossing van die obligaties pas vanaf de tweede helft van 2033 gebeuren). Voor de grote uitgaven (*in casu* de levenscycluskosten), die pas in 2045-2049 en 2066-2072 zouden vallen, kan dan op dat ogenblik een nieuwe financiering worden afgesloten. Volgens het Rekenhof is het verminderen van deze (dure) reserve-opbouw een van de weinige mogelijkheden om wat meer evenwicht te brengen in de business case.

⁷² Hiertoe werd het project met ongewijzigde scope geraamd met het prijzenboek januari 2019 en het prijzenboek januari 2022. Uit die twee berekeningen bleek een toename (voor dezelfde scope) van 24%. Het Rekenhof heeft echter bedenkingen bij het inflatiecijfer van 24%. Het stelde vast dat de ABEX-index, die het nationaal gemiddelde van de bouwkosten weerspiegelt, tussen begin 2019 en begin 2022 veel minder steeg (met 12%). In Nederland steeg de kostprijs voor het bouwen van bruggen en tunnels tussen begin 2019 en begin 2022 met 17,4% (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84538NED>). Lantis gaf in de tegensprekelijke procedure aan dat deze stijging projectspecifiek is en werd geverifieerd en gevalideerd door een extern studie bureau.

⁷³ Zo werd de indexatie van 24% tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022 enkel toegepast voor de investeringen (CAPEX), maar niet voor de operationele kosten (OPEX), inclusief de onderhouds- en levenscycluskosten.

⁷⁴ Hoewel die kosten nu nog worden gedragen door de Vlaamse overheid, mag er niet zo maar van worden uitgegaan dat dit nog het geval zal zijn vanaf 1 januari 2031 (wanneer Lantis de toelinkomsten uit de Kennedytunnel zal ontvangen). Het Rekenhof beveelt aan dat Lantis en de Vlaamse overheid dit punt uitklaren.

⁷⁵ De *minimum reserve account* (MRA) wordt opgebouwd om toekomstige grote herstellings- of onderhoudswerken (cf. levenscycluskosten) te financieren. Dat gebeurt in perioden waarin er voldoende cash overblijft nadat aan alle verplichtingen werd voldaan (bv. operationele kosten en rentelasten). De kapitaalaflossingen op de schuldfinanciering worden in het financieel model nu zelfs bepaald ('gestuurd') door die MRA-opbouw.

Er mag echter niet worden verwacht dat dit instrument, als enige, het financieel evenwicht weer zal kunnen herstellen.

- De beheersvergoeding die Lantis jaarlijks zou ontvangen, is weggevallen in het herijkte financieel model. Lantis gaf aan dat die vergoeding diende om flankerende maatregelen (P+R parkeergebouwen) te financieren en dat zijn werkingskosten via zijn maatschappelijk kapitaal zullen worden gefinancierd. Het maatschappelijk kapitaal van Lantis zit echter al grotendeels vast (geïnvesteed) in de activa van het Oosterweelproject. Het is daarom belangrijk om ook de cashpositie van Lantis te blijven opvolgen. Eind 2022 bedroeg de nog beschikbare cash bij Lantis 41,9 miljoen euro (t.o.v. 328,9 miljoen euro eind 2021).
- Hoewel de projectgebonden risico's door het financieel model zouden worden gedragen en de risico's vreemd aan het project (de zogenaamde *categorie 4-risico's*)⁷⁶ door de Vlaamse overheid, blijkt het politiek stuurcomité het PFAS-risico al grotendeels te hebben doorgeschoven naar het financieel model (er dient wel nog een beslissing te worden genomen door de Vlaamse Regering). Hetzelfde geldt voor de inflatoire shock en de eraan gekoppelde sterke stijging van de rentevoeten, die voor Lantis eveneens exogene factoren zijn. Het is daarom belangrijk dat Lantis en de Vlaamse overheid opnieuw de discussie voeren over die overmachtrisico's, om zo de robuustheid van de business case veilig te stellen.

Financiering

Wat de financiering betreft, heeft het Rekenhof de volgende opmerkingen bij de cijfers van Lantis:

- Bij het sluiten van de kaderovereenkomst financiering tussen Lantis en de Vlaamse overheid (met ingang op 20 april 2018) werd het leningenplafond op 3.600 miljoen euro bepaald⁷⁷. Zowel Lantis, het politiek stuurcomité, als het departement Mobiliteit en Openbare Werken gaan ervan uit dat dit plafond ook de inflatie volgt, waardoor het volgens hen al 4.800 miljoen euro (prijspeil januari 2022) zou bedragen. Het departement Financiën en Begroting gaf aan dat eventuele prijspeilaanpassingen momenteel nog niet zijn opgenomen in de kaderovereenkomst financiering.
- Lantis beoogt om 5.472 miljoen euro via langetermijnobligaties op te nemen, waarop de Vlaamse overheid zou intekenen⁷⁸. Lantis houdt in het financieel model zelfs al rekening met een extra achtergestelde lening van 1.200 miljoen euro van de Vlaamse overheid. Daardoor zou het totale (bijkomende⁷⁹) ontleende bedrag bij de Vlaamse overheid 6.672 miljoen euro bedragen of dus 1,85 keer het huidige leningenplafond. De kaderovereenkomst sluit niet uit dat het

⁷⁶ Zo meldt de projectfiche voor de Oosterweelverbinding, alsook de voortgangsrapportage, dat categorie 4-*risico's* bij optreden moeten worden gemeld aan de Vlaamse overheid, dat financiering ervan ad hoc zal worden gezocht en deel uitmaakt van het begrotingsoverleg. Voor risico's vreemd aan het project wordt bij optreden steeds een voorziening getroffen hetzij binnen de middelen van MOW, hetzij binnen andere Vlaamse middelen.

⁷⁷ Zelf kan de Vlaamse overheid, zolang haar kredietkwaliteit (rating) hoger is dan BBB, rekenen op een lening van 1 miljard euro van de Europese Investeringsbank (EIB) om het project te financieren (op te nemen binnen de 36 maanden na het ondertekenen van het contract). Die lening wordt onmiddellijk opeisbaar indien er niet tijdig wordt betaald op deze of een andere lening (of er daartoe een kans bestaat) of indien de bezorgde informatie (ook door Lantis) incorrect, onvolledig of misleidend zou blijken. De Vlaamse overheid heeft zich ook verbonden t.a.v. de EIB om financiering te bekomen voor eventuele overschrijdingen van het initieel geraamde investeringsbedrag en het corresponderende financieringsplan onverwijld te communiceren. Lantis, van zijn kant, moet aan de EIB onverwijld alle substantiële wijzigingen inzake plan, design, realisatietermijn, budget en financiering ter goedkeuring voorleggen.

⁷⁸ Deze obligaties hebben een maximale looptijd van 40 jaar. De terugbetaling ervan moet pas vanaf de exploitatiefase (1 januari 2031) gebeuren en heeft een sculpted karakter, waarbij de terugbetaling dus kan worden afgestemd op de beschikbare middelen van Lantis. De rente is wel jaarlijks betaalbaar.

⁷⁹ Lantis heeft al een lening lopen bij de Vlaamse overheid voor een bedrag van 176,5 miljoen euro (rentevoet 2%), die vanaf 1 januari 2031 moet worden terugbetaald.

leningenplafond wordt opgetrokken of dat een achtergestelde lening⁸⁰ wordt verstrekt, maar dit dient dan wel te worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De kaderovereenkomst vermeldt ook expliciet dat een eventuele achtergestelde lening een rentevoet van 7% zal hebben; Lantis neemt in het herijkte financieel model echter een rentevoet van 5% aan. Volgens het Rekenhof kan het project geen rentevoet van 7% dragen, gegeven de projectrendabiliteit (IRR) van 5,33% voor belastingen. Bovendien is het ook niet kostenefficiënt om die (duurdere) achtergestelde lening al in 2023-2024 te willen opnemen, vooraleer zelfs de (goedkopere) langetermijnobligaties zijn opgenomen.

- Het departement Financiën en Begroting gaf aan dat voor 2023 initieel een bedrag van 400 miljoen euro ter financiering van het Oosterweelproject werd ingeschreven in de begroting; voor 2024 is in een bedrag van 425 miljoen euro in de meerjarenplanning van november 2022 voorzien. Het Rekenhof stelde echter vast dat Lantis inmiddels in het herijkte financieel model een bedrag van 573,1 miljoen euro wenst te ontfemen in 2023 en 858,5 miljoen euro in 2024.
- De rentekosten op het commercial paper⁸¹ en de langetermijnobligaties zijn in vergelijking met de vorige versie van het financieel model (*business case 2020*) met 5.774 miljoen euro toegenomen (tot 8.130 miljoen euro). Daarnaast wordt nog rekening gehouden met de extra rentelasten (ten bedrage van 4.692 miljoen euro) op de extra achtergestelde lening van 1.200 miljoen euro⁸². De sterk toegenomen rentelasten zijn te wijten aan drie factoren: Lantis zal méér lenen, Lantis zal de terugbetaling van zijn leningen over een langere periode spreiden en de rentevoeten zijn gestegen⁸³. Zoals eerder aangehaald, speelt ook de opbouw van de MRA een belangrijke rol in de vertraagde schuldaufbouw.
- Lantis neemt aan dat de langetermijnrente elk jaar met 0,1% zal toenemen. Beter is om uit de termijnstructuur van de rentevoeten een toekomstige rentevoet (*forward rate*) te bepalen (Lantis past deze methode wel al toe voor het commercial paper). Wat het commercial paper betreft, maakt Lantis in het financieel model evenwel enkel gebruik van de 3-maand Euribor rate. Volgens de kaderovereenkomst financiering kan de looptijd voor het commercial paper echter variëren, van 1 tot 12 maanden. Het is daarom logischer om het midden van die horizon te gebruiken om de kostprijs van het commercial paper te ramen (dat is de 6-maand Euribor rate).
- Er bestaat sowieso een mismatch tussen de periode waarin de toelinkomsten zullen worden ontvangen (nu 50 jaar) en de looptijd van de langetermijnobligaties (maximum 40 jaar). Aangezien met de toelinkomsten alle uitgaven van het project moeten worden terugverdiend over een periode van 50 jaar, is het zo goed als onmogelijk die schulden dan al na 40 jaar te hebben terugbetaald, zeker indien het project grotendeels (85%) op schuldfinanciering steunt.
- Het financieel model geeft aan dat er in de exploitatiefase redelijk wat jaren zijn waarin de liquiditeitsbuffer minder dan Lantis' doel van 500 miljoen euro bedraagt⁸⁴. Lantis beschikt tijdens

⁸⁰ De kaderovereenkomst financiering vermeldt ook de mogelijkheid van een overbruggingsfinanciering, maar dat is volgens het Rekenhof geen aanwezen instrument om het financieringsprobleem van Lantis op te lossen. Er is m.a.w. in het geval van Lantis geen sprake van een tijdelijk liquiditeitsprobleem.

⁸¹ Aangezien de langetermijnobligaties één keer per jaar (in oktober) zullen worden uitgegeven, dient Lantis zich in de tussentijd met commercial paper te financieren, dat dan integraal wordt terugbetaald op het ogenblik dat een langetermijnobligatie worden opgenomen.

⁸² De achtergestelde lening zou pas tegen het einde van de exploitatiefase worden afgelost (tussen 2069 en 2078), waardoor de rentelasten op deze lening hoog oplopen.

⁸³ In vergelijking met de vorige versie van het financieel model (*business case 2020*) is het bedrag van de langetermijnobligaties gestegen van 3.817 miljoen euro naar 5.472 miljoen euro (6.672 miljoen euro schulden indien ook de achtergestelde lening wordt meegerekend), worden de langetermijnobligaties nu terugbetaald tegen 31 december 2070 (daarvoor was dat 31 december 2065) én is de kostprijs van de schuldfinanciering gestegen van gemiddeld 2,6% naar gemiddeld 4,6%.

⁸⁴ De vraag stelt zich in welke mate dit cijfer onderbouwd is. Die onderbouw blijkt in elk geval niet uit het herijkte financieel model.

die periode echter nog over de mogelijkheid om tijdelijke liquiditeitstekorten (tot 100 miljoen euro) op te vangen via de *cashpooling* van de Vlaamse overheid.

- Hoewel de kaderovereenkomst financiering oplegt dat Lantis vanaf 2031 elk jaar een dividend ten bedrage van 85% van zijn winst moet uitbetalen aan de Vlaamse overheid, toont het herijkte financieel model aan dat er pas vanaf de eerste helft van 2057 sprake zal zijn van een positieve boekhoudkundige winst. Bovendien zal er ook elk jaar geld opzij worden gezet voor de volstorting van MRA voor grote herstellings- en onderhoudswerken, waardoor Lantis pas in de eerste helft van 2079 een eerste keer een dividend zal kunnen uitbetalen (1.108 miljoen euro in totaal). Het Rekenhof concludeert daarom dat de sterk toegenomen kosten van het project en zijn financiering vooral zullen worden gecompenseerd door een sterke vermindering van de te verwachten dividenden (zie ook tabel 10). De terugbetaling van het maatschappelijk kapitaal (1.201 miljoen euro) eind 2080 is wel nog altijd voorzien.
- De verwachte cumulatieve boekhoudkundige verliezen van Lantis worden in de tweede helft van 2035 zelfs groter dan het maatschappelijk kapitaal van Lantis, waardoor het eigen vermogen van Lantis negatief wordt. Eind 2056 is het eigen vermogen zelfs gedaald tot -3.315 miljoen euro. Het Rekenhof besluit daarom dat, als die resultaten blijven aanhouden na het inperken van de MRA of andere bijsturingen in het financieel model, het financieel ongezond zou zijn de Oosterweelverbinding vooral met bijkomende leningen te willen blijven financieren. In de eerstvolgende jaren is het nog mogelijk om Lantis met commercial paper en vervolgens lange-termijnobligaties te gaan financieren, maar daarna zal moeten worden geëvalueerd of Lantis het meeste gebaat is met een achtergestelde lening dan wel met een kapitaalinjectie.

Verkeersvolumes

Het Rekenhof stelde vast dat Lantis de verkeerscijfers⁸⁵ in het financieel model hoog inschat:

- Lantis gaat ervan uit dat het verkeer in de drie Scheldetunnels tegen 1 januari 2031 zal gestegen zijn tot 86,6 miljoen voertuigen. In 2022 passeerden er 60,7 miljoen voertuigen in de Liefkenshoektunnel (TLH) en de Kennedytunnel (KDT)⁸⁶. Die sterke toename (+42,7%) is niet louter te verklaren door de ingebruikname van een nieuwe Scheldekruising (OWV), waarvoor Lantis uitgaat van een doorgang van 7,4 miljoen voertuigen in 2031⁸⁷. De bijkomende toename voor TLH en KDT tussen 2022 en 2031 bedraagt dus 18,5 miljoen voertuigen, van 60,7 miljoen in 2022 naar 79,2 miljoen in 2031 (+30,4%).

⁸⁵ Lantis stelt nochtans met P90-verkeersvolumes te werken in het herijkte financieel model: die verkeersvolumes zouden 90% zekerheid moeten geven dat het verkeer na ingebruikname van de nieuwe infrastructuur dit volume zal overschrijden.

⁸⁶ De cijfers werden verkregen van het Vlaams Verkeerscentrum. Dagelijkse cijfers werden daarbij geëxtrapoleerd naar jaarlijkse cijfers. Het Rekenhof heeft zijn cijfers vervolgens gedubbelcheckt door ze te vergelijken met de gepubliceerde cijfers van TLH en door de eigen berekende groeicijfers te vergelijken met die van het studie bureau dat Lantis aanstelde.

⁸⁷ Lantis raamt het aantal verplaatsingen via de nieuwe Scheldetunnel (OWV) nu wel lager, op 7,4 miljoen verplaatsingen (t.o.v. 21,7 miljoen verplaatsingen in de vorige versie van het financieel model - *business case 2020*).

Tabel 11 – Raming van de verkeersvolumes in 2031 t.o.v. de werkelijke cijfers in 2022
(in miljoen voertuigen)

	Raming Lantis voor 2031			Werkelijke cijfers in 2022		
	Personen-wagens	Vracht-wagens	Totaal	Personen-wagens	Vracht-wagens	Totaal
Scheldetunnel van de Oosterweelverbinding (OWV)	0,7	6,7	7,4			
Liefkenshoektunnel (TLH)	10,6	7,9	18,5	6,6	4,5	11,1
Kennedytunnel (KDT)	59,7	0,96	60,7	40,2	9,4	49,6
Totaal	71,0	15,6	86,6	46,8	13,9	60,7

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het Vlaams Verkeerscentrum

- Voor TLH veronderstelt Lantis een groei van 66,4% tussen 2022 en 2031 (of 6,6% per jaar), terwijl het verkeer er over de afgelopen tien jaar met gemiddeld 4,6% per jaar steeg. Voor KDT neemt Lantis aan dat het verkeer er zal stijgen met 22,4% (of dus 2,6% per jaar), terwijl het verkeer er over de afgelopen tien jaar met gemiddeld 0,6% per jaar is gedaald.
- Tabel 11 toont ook dat Lantis ervan uitgaat dat de groei zich vooral bij het personenverkeer zal voordoen, van 46,8 miljoen naar 71,0 miljoen voertuigen (+51,8%), terwijl de toename van het vrachtverkeer conservatiever wordt ingeschat (+11,9%). Het is niet duidelijk waarop die veronderstellingen zijn gebaseerd. Zo nam het vrachtverkeer in TLH de voorbije tien jaar sneller toe dan het personenverkeer. In KDT was er over die periode sprake van een lichte afname van het totale verkeer, waarbij het vrachtverkeer in KDT minder afnam dan het personenverkeer.
- Lantis is gematigder in zijn aannames voor de periode na 1 januari 2031 (verwachte langetermijngroei van 0,15% per jaar voor personenwagens en 0,5% per jaar voor vrachtwagens). Het is echter moeilijker om die cijfers te beoordelen; zo zal het effect van de modal shift op de verkeersvolumes grotendeels worden bepaald door nog te maken beleidskeuzes. Om de effecten van de modal shift toch enigszins op te vangen, veronderstelt Lantis een negatieve groei van 0,02% per jaar voor het personenverkeer in 2031-2040. Lantis motiveert dat lage cijfer door de beperkte alternatieven die er (zullen) zijn om de Schelde te kruisen. Voor het vrachtverkeer gaat Lantis niet uit van tijdelijk lagere groeicijfers door de modal shift en veronderstelt Lantis zelfs een jaarlijkse groei van 1,2% in 2031-2040 (ondanks het in 2021 aangekondigde plan van de Haven van Antwerpen om het goederentransport per spoor in tien jaar tijd te verdubbelen, tot 15%)⁸⁸.
- Het Rekenhof stelde vast dat de in het financieel model gehanteerde verkeersprognoses in de periode tot 2031 hoger liggen dan de schattingen uit het verkeersmodel⁸⁹. Het studie bureau was conservatiever en raamde dat het personenverkeer tussen 2017 en 2030 met slechts 1,5% per jaar zou stijgen en het vrachtverkeer met 1,3% (zie tabel 12). Voor de periode 2031-2080 hanteert Lantis een cumulatieve groei van 5,8% (i.p.v. -0,6%) voor het personenverkeer en een cumulatieve groei van 30,8% (i.p.v. 38,9%) voor het vrachtverkeer.

⁸⁸ Om dit te bereiken, sloten de Haven van Antwerpen, Infrabel en Railport Antwerpen ook een samenwerkingsovereenkomst.

⁸⁹ Het studie bureau maakte hiertoe gebruik van het Regionaal Verkeersmodel Antwerpen (RVM ANT, versie 4.2.2) van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, afdeling Beleid. Het studie bureau analyseerde ook in detail de hoeveelheden Scheldekruisend verkeer en voerde project-specifieke bijstellingen en nuances door, in de zogenaamde 'meso-analyse'. De berekeningen werden ook nog in februari 2023 geüpdatet.

Tabel 12 – Ramingen van de groei in de verkeersvolumes door het extern adviesbureau

	Personenwagens		Vrachtwagens	
	Cumulatief	Per jaar	Cumulatief	Per jaar
2017-2030	18,8%	1,45%	17,8%	1,37%
2031-2040	-0,2%	-0,02%	12,0%	1,14%
2041-2080	-0,4%	-0,01%	24,0%	0,54%
2031-2080	-0,6%		38,9%	

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van Lantis

- Het Rekenhof mist in de huidige rapporteringen van Lantis nog een analyse waarbij het de maximale verkeersveilige doorgang per tunnel bepaalt tijdens de spitsuren, van waaruit een bovengrens voor het personen- en vrachtverkeer kan worden afgeleid. Lantis zou daarna, aan de hand van die cijfers, moeten aantonen dat zijn ramingen van de verkeersvolumes altijd binnen die verkeersveilige doorgangscijfers zullen liggen (en dat zijn ramingen dus haalbaar zijn).

Toltarieven

- De tolrichtlijn 1999/62/EG (art. 7 ter, lid 1) legt op dat met de gewogen *gemiddelde infrastructuurheffing*⁹⁰ voor zware bedrijfsvoertuigen⁹¹ enkel de aanlegkosten en de kosten voor exploitatie, onderhoud en ontwikkeling van het betrokken infrastructuurnet mogen worden terugverdiend⁹². Daarbij moet die kostentoerekening aan zware bedrijfsvoertuigen op een objectieve en transparante manier gebeuren, waarbij er rekening wordt gehouden met hun aandeel in het verkeer⁹³. De huidige toltarieven leiden er echter toe dat zware vrachtwagens (> 3,5 ton) circa 80% van de tol zullen moeten dragen, terwijl zij slechts 18% van de verkeersvolumes vertegenwoordigen, wat dus moeilijk te rijmen valt met de tolrichtlijn.

⁹⁰ Deze wordt berekend als de totale inkomsten uit een infrastructuurheffing over een bepaalde periode, gedeeld door het aantal kilometers (hier: het aantal Scheldekruisingen) dat zware bedrijfsvoertuigen in die periode op het traject hebben afgelegd. Indien dat bedrag al rekening houdt met de inflatie van de toekomstige kosten, lijkt het vervolgens gaan indexeren van de jaarlijkse toltarieven tot een dubbeltelling van de inflatie te zullen leiden (tenzij de berekende gewogen gemiddelde infrastructuurheffing enkel geldt voor het jaar halverwege de exploitatiefase (jaar 25) en er in de periode daarvoor correcties naar beneden worden toegepast).

⁹¹ Een voertuig met een technisch toelaatbare maximummassa in beladen toestand van meer dan 3,5 ton.

⁹² De uitgaven voor de aankoop van terreinen, planning, ontwerp, toezicht op constructiecontracten en projectbeheer, en van archeologisch onderzoek en bodemonderzoek, alsook andere relevante incidentele kosten, zijn eveneens inbegrepen. Die kosten kunnen ook specifieke uitgaven omvatten voor infrastructuurvoorzieningen om de geluidshinder of milieu-impact te beperken of de verkeersveiligheid te verhogen. De gewogen gemiddelde infrastructuurheffing mag eveneens de financieringskosten omvatten, zowel de rente over leningen als een redelijk rendement op eventueel door aandeelhouders beschikbaar gesteld aandelenkapitaal. De lidstaten kunnen er ook voor kiezen om de totale aanlegkosten slechts gedeeltelijk in rekening te brengen bij het bepalen van de gewogen gemiddelde infrastructuurheffing. De Europese Commissie moet de toltarieven goedkeuren op basis van een verantwoording en allocatie van kosten; ze voert ook tweejaarlijks reviews uit om na te gaan of de uitgangspunten van haar beslissing gerespecteerd blijven.

⁹³ De voertuigkilometers van de zware bedrijfsvoertuigen kunnen daartoe wél worden gecorrigeerd aan de hand van objectief verantwoorde *equivalentiecoëfficiënten*, zoals die welke zijn opgenomen in de tolrichtlijn. Die equivalentiecoëfficiënten kunnen echter niet worden toegepast voor de initiële investeringen en het jaarlijkse onderhoud, maar enkel voor het structurele onderhoud. Momenteel is het onderscheid tussen beide types onderhoudskosten nog onvoldoende duidelijk in de gegevens van Lantis.

- In 2015 is de DG Move van de Europese Commissie akkoord gegaan om de drie Scheldekrusende tunnels te beschouwen als een *verbonden infrastructuurnetwerk*⁹⁴ in de betekenis van de Europese *tolrichtlijn*, waarbij de DG Move aan Lantis de mogelijkheid heeft gegeven een toldifferentiatie tot maximaal 75% van de gewogen gemiddelde infrastructuurheffing toe te passen voor de tunnels van het verbonden infrastructuurnetwerk. Het Rekenhof stelde vast dat die regel wordt gerespecteerd voor het vrachtverkeer, maar (nog) niet voor het personenverkeer. Het Rekenhof wijst erop dat de Europese Commissie uiterlijk op 25 maart 2027 een evaluatie moet maken van de tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de tolrichtlijn met betrekking tot het in rekening brengen van lichte voertuigen⁹⁵.
- De nieuwe richtlijn 2022/362 tot wijziging van de tolrichtlijn legt ook op dat voor zware bedrijfsvoertuigen een verplichte externekostenheffing voor luchtverontreiniging moet worden ingevoerd, vanaf 25 maart 2026⁹⁶. Als die externekostenheffing niet op basis van de CO₂-emissieklasse van het voertuig gebeurt, dan zullen de toltarieven verplicht moeten worden gedifferentieerd op basis van die CO₂-emissieklasse. Momenteel houdt Lantis in het herijkte financieel model nog geen rekening met de implicaties van die nieuwe voorwaarden.
- Het voorstel van toltarieven dat Lantis in zijn herijkte financieel model hanteert, dateert van november 2015; die tarieven werden nadien wel nog aangepast aan de inflatie, inclusief de toename van de bouwkosten in 2019-2021 (24%). Andere kosten, zoals de rentekosten, werden nog niet verrekend. Het Rekenhof pleit er daarom voor bij elke update van het financieel model de gewogen gemiddelde infrastructuurheffing mee te laten berekenen door het model, om een indicatie te krijgen van de breakeventoltarieven⁹⁷. Lantis zou daarbij ook moeten nagaan of zijn conclusies uit 2015 inzake de optimale verschillen in toltarieven tussen de drie tunnels nog altijd geldig zijn. Het Rekenhof beveelt ook aan de resulterende toltarieven vervolgens te benchmarken met de tarieven voor vergelijkbare projecten, bv. in het buitenland, om te zien of de uit het model resulterende tarieven redelijk zijn/blijven⁹⁸.
- Door de beslissing van het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 om extra kosten toe te wijzen aan het financieel model, verhoogde Lantis de eerder bepaalde toltarieven bijkomend met 22,5% om de terugbetalingscapaciteit van het project te kunnen vrijwaren. Een dergelijke doorrekening in de tarieven kan echter niet worden doorgevoerd zonder enige impact op de

⁹⁴ Een *verbonden infrastructuurnetwerk* bestaat uit meerdere onderdelen, niet noodzakelijk rechtstreeks met elkaar verbonden, maar die toch een (verkeerskundige) samenhang hebben.

⁹⁵ De tolrichtlijn 1999/62/EG is enkel van toepassing op de heffingenstelsels voor voertuigen (zowel gebruiksrechten als tolgelden) waarvan het maximaal toegestane totaalgewicht meer dan 3,5 ton bedraagt. Met de nieuwe richtlijn 2022/362 zal de tolrichtlijn van toepassing worden op alle heffingen voor voertuigen, ongeacht of gaat om lichte of zware voertuigen. De nieuwe richtlijn 2022/362 tot uitbreiding van de tolrichtlijn trad op 24 maart 2022 in werking en moet uiterlijk tegen 25 maart 2024 door de lidstaten in hun nationaal recht zijn omgezet. De nieuwe richtlijn (art. 7, lid 3) laat momenteel wel nog toe dat gebruiksrechten en tolgelden voor verschillende voertuigcategorieën onafhankelijk van elkaar worden ingevoerd of gehandhaafd. De Europese Commissie moet echter uiterlijk op 25 maart 2027 beoordelen of de regels i.v.m. de toltarieven ook verplicht moeten worden toegepast op lichte voertuigen (art. 7, lid 15).

⁹⁶ De inkomsten hieruit moeten worden aangewend voor de verduurzaming van het vervoer, bv. alternatieve infrastructuur voor vervoergebruikers ontwikkelen of de bestaande capaciteit uitbreiden, de CO₂- en de energieprestatie van voertuigen verbeteren, de verkeersveiligheid verbeteren, enz.

⁹⁷ Een belangrijke keuze hierbij is die van de terugverdientijd van de investeringen, operationele en financieringskosten. De tolrichtlijn laat toe dat zowel de afschrijvingstermijn van de activa (nu 50 jaar) als de technische en economische levensduur van die activa hiervoor wordt gebruikt. Algemeen genomen is een terugverdientijd (*paybackperiode*) voor tunnels en bruggen van 50 jaar zeer ambitieus. Volgens een studie van Flury en Frishknecht (2012) ligt die eerder op 60 tot 80 jaar.

⁹⁸ Hoewel de toltarieven van TLH in 2031 nog min of meer in lijn blijven met de tarieven die vandaag gangbaar zijn, merkt het Rekenhof ook op dat de toltarieven van vooral OWV en KDT, en vooral voor het vrachtverkeer in deze tunnels, al zeer hoog lijken uit te vallen.

verkeersvolumes in mindering te brengen, zoals Lantis nu deed⁹⁹. Dat geldt zeker wanneer de nominale toename in de tarieven hoger is dan de inflatie (13,1% tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022) en er dus sprake is van een reële tariefstijging. Uit de literatuur blijkt dat de prijselasticiteit van de vraag bij toltarieven -0,2 à -0,3 bedraagt¹⁰⁰. Bij een veronderstelde prijselasticiteit van -0,25 kan worden verwacht dat een toename van de reële toltarieven met circa 10% de jaarlijkse verkeersvolumes met 2,5% zal doen afnemen.

Financiële convenanten

Het Rekenhof stelde vast dat het herijkte financieel model andere convenanten hanteert dan diegene die door de Vlaamse overheid/auditcomité van Lantis worden opgelegd:

- Het herijkte financieel model hanteert een maximale gearing ratio¹⁰¹ van 80%, terwijl de grens op 70% ligt in de kaderovereenkomst financiering. De maximale gearing ratio in het herijkte financieel model bedraagt nu 63,6%, maar dat is vooral het resultaat van de interpretatie die Lantis heeft gegeven aan de extra achtergestelde lening (1.200 miljoen euro). Lantis beschouwt die lening nu als deel van het eigen vermogen. Strikt genomen is die assumptie in strijd met de huidige kaderovereenkomst (een achtergestelde lening is nog altijd een vorm van schuldfinanciering, hoewel het in de praktijk soms als *quasi eigen vermogen* wordt behandeld; in dat geval wordt de bovengrens voor de gearing ratio dan wel lager gezet). Een aanpassing van de kaderovereenkomst financiering zou dan ook het best duidelijkheid verschaffen over dit punt.
- Het herijkte financieel model hanteert een minimale DSCR (*debt service coverage ratio*)¹⁰² van 1, terwijl het auditcomité van Lantis een gemiddelde DSCR van 1,35 oplegt. De gemiddelde DSCR in het financieel model bedraagt 1,36 (minimum van 1,07), echter alleen nadat de toltarieven met 22,5% werden verhoogd (zie supra). Het Rekenhof merkt ook op dat de enige reden waarom de grens van 1 kon worden gerespecteerd, voortvloeit uit het feit dat de langtermijnobligaties een *sculpted* karakter hebben (wat betekent dat hun kapitaalflossingen flexibel mogen worden gepland in functie van de door het project gegenereerde netto *cashflows*).

Lantis voert al heel wat sensitiviteitsanalyses uit, waarbij het nagaat wat de impact is van een verlenging van de bouwperiode, een toename van de CAPEX, rentevoeten, inflatie of een mindering van de verkeersvolumes op de terugbetalingscapaciteit van het project (*robustness of the business case*). Aangezien die mogelijke effecten moeilijk op voorhand kunnen worden ingeschat en het afgelopen jaar ook is gebleken dat de realiteit de vorige inschattingen van Lantis ruimschoots heeft overtroffen, wil het Rekenhof ervoor pleiten dat Lantis zijn sensitiviteitsanalyses verder zou verfijnen, door na te gaan met hoeveel de CAPEX mag toenemen, de verkeersvolumes mogen dalen enz. alvorens de gemiddelde DSCR beneden de gehanteerde limiet zou dalen (de zogenaamde *reverse stress testen*) om zo de informatiewaarde van de gevoerde analyses verder te verhogen.

⁹⁹ Het studiebureau geeft gaf nochtans aan dat de toegepaste toltarieven op de Scheldekruisingen een grote invloed hebben op de omvang van de verkeersstromen, door routeverschuivingen (bv. naar de Temsebrug voor vrachtwagens en de Waaslandtunnel voor personenwagens) en door modal split wijzigingen.

¹⁰⁰ Zie bv. *Tollroad Pricing: Demand Elasticity & Affordability. A State-of-the-Practice Review*, RBconsult.

¹⁰¹ De kaderovereenkomst financiering definieert de gearing ratio als de verhouding schulden/(eigen vermogen + schulden).

¹⁰² De DSCR (*debt service coverage ratio*) berekent de verhouding tussen de in een jaar beschikbare cash om aan de schuldverplichtingen te voldoen t.o.v. die schuldverplichtingen (rentebetalingen en kapitaalflossingen). Over de looptijd van het model (tot 31 december 2080) bedraagt het verschil tussen de cash beschikbaar om aan de schuldverplichtingen te voldoen en die schuldverplichtingen 4,5 miljoen euro, wat opnieuw aangeeft dat er nauwelijks enige buffer is.

Interne rendabiliteit

In verband met de berekening van de interne rentabiliteit (IRR), merkt het Rekenhof op dat de huidige cijfers worden overschat:

- Voor de *project IRR* (5,33% voor belastingen en 5,30% na belastingen) neemt Lantis geen historische cijfers voorafgaand aan 1 januari 2023 mee op in de berekening; de einddatum wordt wel correct bepaald op 31 december 2080.
- Voor de *equity IRR* (4,89%) neemt Lantis wél de historische kapitaalverhogingen sedert 2004 op, maar loopt de einddatum voor de berekening nog door na 31 december 2080.

Beide vaststellingen leiden ertoe dat de huidige gerapporteerde IRR-cijfers worden overschat. Er zou dus een meer onderbouwde en consistente keuze moeten worden gemaakt inzake de gehanteerde tijdslijn. De start van het Toekomstverbond dateert van 2018, alsook het begin van de eerste werken (infrastructuurwerken Linkeroever en Zwijndrecht). Het is daarom verdedigbaar om de startdatum op 1 januari 2018 te bepalen.



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