



Vlaams  
Parlement

stuk **63** (2010-2011) – Nr. 20  
ingediend op 24 maart 2014 (2013-2014)

## Verslag

van de Vlaamse Regering

over het Masterplan 2020  
Zesde voortgangsrapportage

## Verslag

van het Rekenhof

Stukken in het dossier:

- 63** (2010-2011) – Nr. 1: Verslag van de Vlaamse Regering – Basisrapportage  
– Nr. 2: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 3: Verslag  
– Nr. 4: Verslag van de Vlaamse Regering – Eerste voortgangsrapportage  
– Nr. 5: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 6: Verslag  
– Nr. 7: Verslag van de Vlaamse Regering – Tweede voortgangsrapportage  
– Nr. 8: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 9: Verslag  
– Nr. 10: Verslag van de Vlaamse Regering – Derde voortgangsrapportage  
– Nr. 11: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 12: Verslag  
– Nr. 13: Verslag van de Vlaamse Regering – Vierde voortgangsrapportage  
– Nr. 14: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 15: Verslag  
– Nr. 16: Verslag van de Vlaamse Regering – Vijfde voortgangsrapportage  
– Nr. 17: Verslag van het Rekenhof  
– Nr. 18: Verslag  
– Nr. 19: Verslag van de Vlaamse Regering – Zesde voortgangsrapportage





## Rekenhof

**De heer J. Peumans**  
Voorzitter van het Vlaams Parlement  
Leuvenseweg 27  
1011 BRUSSEL

Contactpersoon:  
**Kris Neven**

Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

T + 32 2 551 84 33  
F + 32 2 551 86 67  
NevenK@ccrek.be

Uw bericht van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	N 09-3.626.633 B22	24 maart 2014

### Controlé zesde voortgangsrapportage Masterplan 2020

Mijnheer de voorzitter,

Het Rekenhof bezorgt u hierbij zijn controleverslag bij de zesde voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 die de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement heeft voorgelegd. In het controleverslag wordt specifiek ingegaan op de budgettaire impact van de beslissing van 14 februari 2014 van de Vlaamse Regering over de Oosterweelverbinding.

Een controleverslag wordt heden ook toegestuurd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en aan de minister-president van de Vlaamse Regering.

Op last:

Rudi Moens  
Raadsheer

Het Rekenhof:

Ignace Desomer  
Voorzitter

Bijlage: controleverslag





# Zesde voortgangsrapportage over het Masterplan 2020



Verslag van het Rekenhof aan de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement  
Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 21 maart 2014

---

**INHOUD**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Situering	7
1.2	Voortgangsrapportages	8
1.3	Onderzoek door het Rekenhof	8
<b>2</b>	<b>Toelichting en beoordeling van de informatiekwaliteit van de zesde rapportage</b>	<b>9</b>
2.1	Algemeen	9
2.2	Doelstellingen en reikwijdte	9
2.3	Planning en voortgang	10
2.3.1	Planning van de werken	10
2.3.2	Stand van uitvoering	11
2.4	Kostprijs en financiering	12
2.4.1	Geraamde investeringskosten	12
2.4.2	Kostprijs van de uitgevoerde werken	13
2.4.3	Financiering	13
2.5	Budgettaire impact van het Oosterweelproject	14
2.5.1	Kostprijsraming	14
2.5.2	Financiering van het project	16
2.6	ESR-neutraliteit	18
2.7	Risicobeheersing	19
2.8	Projectorganisatie	20
<b>3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>20</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Situering

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

Op 22 maart 2005 heeft de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie van het Vlaams Parlement beslist de infrastructuurprojecten van de BAM periodiek en op gestructureerde wijze te volgen aan de hand van voortgangsrapportages<sup>2</sup>. Tot 2010 heeft de BAM vijftien voortgangsrapportages aan de commissie voorgelegd, die werden becommentarieerd door het Rekenhof en besproken in de commissie<sup>3</sup>.

Na de volksraadpleging van oktober 2009 over een bouwvergunning voor de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse Regering op 30 maart 2010 en op 29 september 2010 het bestaande Masterplan Antwerpen aangepast en uitgebreid tot het Masterplan 2020<sup>4</sup>. De Vlaamse Regering opteerde voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding in plaats van de vroegere tunnel-brug-combinatie<sup>5</sup>. Tolfinanciering en ESR-neutraliteit bleven behouden als essentiële randvoorwaarden voor de Oosterweelverbinding. Verder heeft de Vlaamse Regering enkele andere projecten van het oorspronkelijke Masterplan Antwerpen aangepast en in het Masterplan 2020 een aantal bijkomende projecten opgenomen. De verantwoordelijkheid voor de meeste projecten komt bij andere entiteiten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van de Vlaamse overheid te liggen. Voor de realisatie en exploitatie van de Oosterweelverbinding wordt gedacht aan een concessie. Uitgaande van de interesse die de nv Tunnel Liefkenshoek betoont in een uitbreiding van haar opdracht zou de BAM een concessie voor de bouw en exploitatie van de Oosterweelverbinding voorbereiden en daarover onderhandelen met de nv Tunnel Liefkenshoek.

---

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

<sup>2</sup> Stuk 268 (2004-2005) – Nr. 1, verslag hoorzitting, 25 maart 2005.

<sup>3</sup> De commissieverslagen over de bespreking van de vijftien voortgangsrapportages van de BAM en de verslagen van het Rekenhof over de voortgangsrapportages zijn opgenomen in Stuk 268 (2004-2005) en in Stuk 54 (2009-2010). Bij de dertiende voortgangsrapportage heeft het Rekenhof een samenvattend overzicht van zijn vroegere bevindingen en aanbevelingen over de periode 2005-2009 aan zijn verslag toegevoegd.

<sup>4</sup> Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/37 punt 1 van 29 september 2010 met nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020, Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* (VR 2010 2009 DOC.0891). De nota over het Masterplan 2020 is op 30 september 2010 toegelicht in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken en toegevoegd aan het commissieverslag, Stuk 54 (2009-2010) – Nr.11.

<sup>5</sup> Beslissing Vlaamse Regering PV 2010/36 punt 35 van 24 september 2010 over het tunnelconcept voor de Oosterweelverbinding, bijbehorende organisatorische implicaties en enkele wijzigingen aan het Masterplan 2020.

## 1.2 Voortgangsrapportages

Gelet op het grote financiële en maatschappelijke belang van het Masterplan 2020 wil de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement een voortzetting van de periodieke bijzondere informatievoorziening<sup>6</sup>. De bevoegde Vlaamse minister zal in principe twee keer per jaar een schriftelijke voortgangsrapportage aan de commissie voorleggen.

De Vlaamse Regering heeft op basis van de nota van 28 september 2010 *Masterplan 2020 – bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen* een basisrapportage opgemaakt als referentiedocument voor de parlementaire commissie. De halfjaarlijkse voortgangsrapportages moeten gestructureerde, heldere, actuele, vergelijkbare en toetsbare informatie bevatten over de doelstellingen en reikwijdte, over de planning van voorbereiding en uitvoering, over de kostprijs, financiering en budgettaire weerslag en over de risicobeheersing van het Masterplan 2020 als geheel en van de daarin opgenomen infrastructuurprojecten ter verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio.

## 1.3 Onderzoek door het Rekenhof

Op vraag van de parlementaire commissie beoordeelt het Rekenhof de informatiekwaliteit van de voortgangsrapportage. Het beoordeelt de relevantie, transparantie en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Daarbij heeft het bijzondere aandacht voor de impact op de begroting van de recente regeringsbeslissingen inzake het Masterplan 2020. Het Rekenhof valideert echter niet het realiteitsgehalte van de ramingen, de geschiktheid van de organisatie of methodiek, noch de kwaliteit of toereikendheid van de risicobeheersing.

Dit verslag bevat het commentaar van het Rekenhof bij de zesde voortgangsrapportage over het Masterplan 2020, die op 21 maart 2014 aan de commissie is voorgelegd. Die rapportage houdt rekening met de beslissingen die de Vlaamse Regering en de betrokken instanties tot midden maart 2014 hebben genomen. Het verslag van het Rekenhof moet samen worden gelezen met de rapportage.

Het Rekenhof heeft onder meer de beschikbare documenten bij de BAM en andere entiteiten van het beleidsdomein MOW geanalyseerd. Het heeft van het management van de BAM, alsook van de ambtelijk coördinator bij het departement MOW<sup>7</sup>, de projectleider voor de Oosterweelverbinding en de andere projectleiders de gevraagde mondelinge toelichtingen gekregen.

Een concept van dit verslag is in het kader van de tegensprekelijke procedure op 19 maart 2014 besproken met de ambtelijk coördinator, vertegenwoordigers van betrokken overheidsorganisaties en kabinetsmedewerkers. Het voorliggende verslag houdt rekening met hun reactie.

---

<sup>6</sup> Stuk 54 (2009-2010) – Nr. 9.

<sup>7</sup> De ambtelijk coördinator is binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken aangesteld om de informatievoorziening over het Masterplan 2020 aan het Vlaams Parlement te coördineren.



## 2 Toelichting en beoordeling van de informatiekwaliteit van de zesde rapportage

De informatie die de Vlaamse overheid verstrekt, moet betrouwbaar zijn: de informatie moet volledig zijn, de gegevens moeten correct en objectief worden weergegeven en steunen op controleerbare elementen. De informatie moet ook actueel zijn en relevant voor het Vlaams Parlement. De rapportage moet verder transparant zijn: de informatie moet duidelijk en eenduidig zijn geformuleerd en gestructureerd weergegeven. De rapportages moeten consistent worden voorgesteld, zodat een vergelijking in de tijd mogelijk is.

### 2.1 Algemeen

De rapportage is gestructureerd rond drie projectgroepen:

- de lopende projecten van het vroegere Masterplan Antwerpen die hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de BAM vallen,
- het Oosterweelproject,
- de nieuwe projecten van het Masterplan 2020 en de overige, nog niet opgestarte projecten die niet onder de bevoegdheid van de BAM vallen.

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

Sinds de vorige voortgangsrapportage van november 2013 heeft de Vlaamse Regering één beslissing genomen, namelijk op 14 februari 2014 heeft ze zich principieel uitgesproken voor het voorkeustracé van de Oosterweelverbinding<sup>8</sup>

De Vlaamse Regering heeft geen formele beslissingen meer genomen over de in 2009 ingediende bouwvergunningaanvraag voor de vroegere tunnel-brug-combinatie voor de Oosterweelverbinding. In het licht van de beoogde aanpassing van het GRUP Oosterweelverbinding van 16 juni 2006 zal die lopende bouwvergunningaanvraag mogelijk worden herbekeken.

### 2.2 Doelstellingen en reikwijdte

De voortgangsrapportage en de geactualiseerde projectfiches geven toelichting bij de wijzigingen en concretisering van een aantal projecten in vergelijking met de basisrapportage. Voor het tramlijnproject Mortsels-Kontich is geen geactualiseerde projectfiche bij de voortgangsrapportage gevoegd, hoewel er relevante ontwikkelingen werden verwacht.

---

<sup>8</sup> Beslissing PV VR2014/06 punt 0029 van 14 februari 2014, nota VR 2014 1402/DOC0203-1.

Naar aanleiding van de principiële tracékeuze van de Vlaamse Regering voor de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse Regering ook principieel beslist enkele uitvoeringsvarianten verder uit te werken. Het gaat om twee boven elkaar liggende cut-and-cover-tunnels aan de zuidzijde van het Straatsburgdok, een Hollands complex voor het knooppunt Schijnpoort en een ondertunneling van het Albertkanaal. De budgettaire impact van die beslissingen wordt nader toegelicht in punt 2.5 van dit verslag<sup>9</sup>. Daarnaast wordt ook een nota aan de Vlaamse Regering voorbereid over de vereiste milderende maatregelen en flankerend beleid. Daarover zal de Vlaamse Regering beslissen bij de voorlopige vaststelling van het aangepaste GRUP voor de Oosterweelverbinding.

In afwachting van de realisatie van de Oosterweelverbinding heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken in november 2013 33 kleinere kortetermijnmaatregelen aangekondigd om de mobiliteit rond Antwerpen te verbeteren. Die maatregelen vallen buiten de vastgestelde reikwijdte van het Masterplan 2020 en worden vanuit de reguliere begrotingskredieten van het Agentschap Wegen en Verkeer gefinancierd.

De reikwijdte van de renovatie van de Royerssluis is in principe afhankelijk van de resultaten van de geactualiseerde MKBA, die eind 2013 klaar moest zijn. Die analyse is echter nog niet helemaal afgerond. Intussen heeft het departement MOW op vraag van het havenbedrijf al een ontwerpstudie voor een 36-meter-sluis opgestart. De gebruiksfunctie van de Royerssluis eventueel voor zeevaart en de inbreidingsplannen van de zuidelijke haven hebben impact op het ontwerp van de Oosterweelverbinding.

Voor de A102 en Rubis is een plan-MER-procedure met enkele tracé- en ontwikkelingsalternatieven opgestart. De resultaten daarvan zullen bepalend zijn voor de reikwijdte en kostprijs van die projecten.

## 2.3 Planning en voortgang

### 2.3.1 Planning van de werken

De voortgangsrapportage bevat voor de individuele projecten informatie over de uitvoeringsplanning. De budgettaire onzekerheden en onderlinge afhankelijkheden van sommige projecten maken het moeilijk een globale planning op te maken. Er bestaat vooral nog onzekerheid over projecten die nog een uitgebreid voorbereidingstraject<sup>10</sup> moeten doorlopen of waarvoor nog geen hoge prioriteitstelling<sup>11</sup> is genomen.

De voortgangsrapportage vermeldt de bekende verschuivingen in de uitvoeringsplanning van individuele projecten, in vergelijking met de planningsinformatie uit de vorige rapportage. Het betreft enkele procedurevertragingen voor de E34/E313 en mogelijke vertraging voor onderdelen van de N49 wegens budgettaire onzekerheden. Voor de

---

<sup>9</sup> Zie ook brief van 19 februari 2014, kenmerk N 09-3.626.633 B19, naar aanleiding van het actualiteitsdebat van 19 februari 2014 in het Vlaams Parlement

<sup>10</sup> Er is een plan-MER nodig voor aanleg A102, vertunneling R11 en verbinding N171-N1, verbreding E34/E313 Ranst. De concepten voor de Albertkanaalbrug Kruijningenstraat, de tramlijn Linkeroever Noord, de uitbreiding van het fietsnetwerk; de Spaghettiknoop Zuid, bepaalde knooppunten van de R4-oost, de verbindingsweg E34-N70, de parallelwegen Sint-Niklaas – Zwijndrecht en onderdelen van de omvorming van de N49-expressweg moeten nog verder worden ontworpen.

<sup>11</sup> Tramlijn Deurne-Wijnegem fase 2, tramlijn Hemiksem (St-Bernardsesteenweg) fase 2 en 3, tramlijn Borsbeek-Wommelgem, tramlijn Nieuw-Zuid, tramlijn Ekeren-Leugenberg, tramlijn E313, tramlijn Oostmalle.

realisatie van de R4-oost werd de planningsinformatie in de projectfiche nog niet geactualiseerd op grond van de alternatieve financiering.

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding blijft de bestaande interne realisatieplanning op hoofdlijnen ongewijzigd met een beoogde bouwperiode van oktober 2016 tot maart 2022. De diverse elementen en voorwaarden die de realisatie van het Oosterweelproject beïnvloeden, zijn voldoende toegelicht in de voortgangsrapportage. Volgende procedurestappen moeten nog worden genomen:

- vaststelling van een GRUP, opmaak en goedkeuring van een project-MER, verlenen van een bouwvergunning,
- vaststelling en uitvoering van een onteigeningsplan, uitvoering van noodzakelijke bodemsaneringen (Lobroekdok), voorafgaande verplaatsing van nutsleidingen en de tijdige beschikbaarheid van het bouwdok voor de tunnelelementen,
- verkrijgen van duidelijkheid over de conformiteit met de Europese tolrichtlijn en tunnelveiligheidsrichtlijn,
- aanduiden van een concessienemer en sluiten van een concessieovereenkomst voor de Scheldekrusingen,
- terbeschikkingstelling van extra kapitaal en waarborgen voor de concessienemer door het Vlaams Gewest, aantrekken van externe financiering door de concessienemer,
- selectie en aanstelling van één of meer bouwgroepen voor het gedetailleerd ontwerp en de realisatie van de Oosterweelverbinding.

Bij de mededeling van de resultaten van de MKBA's van de tramlijnprojecten is in mei 2013 aan de Vlaamse Regering meegedeeld dat De Lijn de tramverlenging naar Beveren, de tramlijn Mortsels-Kontich en de tramlijn Wilrijk prioritair zal uitwerken met het oog op realisatie. De planning van die prioritaire tramlijnprojecten is nog niet geconcretiseerd.

### **2.3.2 Stand van uitvoering**

In vergelijking met de vijfde voortgangsrapportage is een gedeelte van het fietspadproject Havenroute opgeleverd. De verhoging van de Albertkanaalbrug Houtlaan is aanbesteed en de werken aan de sluisbrug Olen zijn aangevat.

Het project-MER voor de tramlijnprojecten van Brabo 2 is goedgekeurd door de dienst MER op 27 februari 2014. De aanbestedingsprocedure is opgestart en de eerste offertes werden ontvangen. De wijzigingen, op vraag van de stad Antwerpen en andere, zullen verder in de aanbestedingsprocedure via een terechtwijzend bericht in de biedingsleidraad worden verwerkt. De stedenbouwkundige vergunning is gepland voor november 2014 en de contractsluiting is voorzien voor eind 2014.

## 2.4 Kostprijs en financiering

### 2.4.1 Geraamde investeringskosten

Bij de basisrapportage was een overkoepelende kostprijstabel gevoegd, die het samenvattend overzicht bij de nota van 28 september 2010 over het Masterplan 2020 actualiseerde. De vermelde ramingen zijn indicatief en afhankelijk van het voorbereidingstraject dat de diverse projecten nog moeten doorlopen. De overkoepelende kostprijstabel is in de voortgangsrapportage opnieuw geactualiseerd. Het totaal van de geraamde investeringskosten voor het volledige Masterplan 2020, met uitzondering van het dynamisch verkeersmanagement, bedraagt nu 7.288,1 miljoen euro<sup>12</sup>. De bedragen in de overkoepelende kostprijstabel hebben verschillende prijspeilen voor de diverse projecten. Het betreft ramingen van een verschillend detailniveau alsook reeds gegunde of uitgevoerde aanbestedingen. De informatie in de overkoepelende kostprijstabel en de gegevens in de projectfiches laten niet altijd toe eenduidig het gebruikte prijspeil van de ramingen vast te stellen. Zoals ook bij vorige voortgangsrapportages is aangegeven, zijn in de overkoepelende kostprijstabel de financieringskosten voor de Oosterweelverbinding en voor andere alternatieve financieringen niet begrepen. De ramingen voor de Rubis blijven onzeker zolang de Vlaamse Regering niet heeft beslist over de uitvoeringswijze.

Voor de realisatie van de Oosterweelverbinding gaat de overkoepelende kostprijstabel bij de voortgangsrapportage uit van een bedrag van 3.065 miljoen euro (prijspeil 2010) voor het eigenlijke project, exclusief kosten voor onteigeningen, sanering van het Lobroekdok en verplaatsing van nutsleidingen. Dat bedrag steunt op de raming uit het verslag van 22 september 2010 van de projectleider. Voor het verdere ontwerp van het project op de rechteroever gold die raming als maximaal taakstellend budget voor het studie bureau. In zijn brief van 19 februari 2014 heeft het Rekenhof aangegeven dat de beoogde uitvoeringsvarianten waarover de Vlaamse Regering principieel heeft beslist op 14 februari 2014, binnen die raming van september 2010 vallen. De kostprijs, financiering en budgettaire impact van het Oosterweelproject worden nader toegelicht in punt 2.5 van dit verslag.

Voor Brabo 2 wordt de kostprijsraming van 408,7 miljoen euro volgens de beslissing van september 2011 aangehouden<sup>13</sup>. De kostprijs van de lopende aanbestedingsprocedure is nog niet gekend.

De voortgangsrapportage gaat nog uit van de kostprijsraming voor de 27-meter-variant voor de Royerssluis. Er werd nog geen rekening gehouden met de resultaten van de geactualiseerde MKBA.

De Scheepvaart en Via-Invest hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin onderlinge afspraken zijn gemaakt over de technische en juridisch-administratieve uitwerking van het PPS-project. De Scheepvaart zal instaan voor alle aspecten die te maken

---

<sup>12</sup> In vergelijking met de vorige voortgangsrapportage werd een Albertkanaalbrug en voor een aantal knooppunten van de R4-oost geactualiseerd. Het Rekenhof houdt rekening met de gekende bijkomende kosten.

<sup>13</sup> In november 2012 werd een actualisatie gemaakt naar prijspeil 2012 voor bepaalde onderdelen van Brabo 2. Daarnaast werd toen een optimalisatie-oefening gemaakt (zie ook beslissing Vlaamse Regering 11 oktober 2013, VR 2013 2009 DOC.1002-1). De meerkost van 7,7 miljoen euro voor de aankoop van langere tramstellen zal met reguliere middelen worden gefinancierd.

hebben met de inhoudelijke voorbereiding van het project, evenals voor de technische aspecten ervan. Via-Invest zal onder meer instaan voor de juridische begeleiding en het aantrekken van private financiering ter verwezenlijking van het project. Elke partij draagt de kosten verbonden aan de haar toegewezen taken. Voor de Albertkanaalbruggen is niet duidelijk of de diverse voornoemde studiekosten voor de PPS-gefinancierde bruggen inbegrepen zijn in de gerapporteerde kostprijsramingen.

Voor de R4-oost zijn de PPS-studiekosten geraamd op 1,5 miljoen euro.

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

Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn enkele projecten of projectonderdelen aanbesteed. De aanbestedingsbedragen van de lopende projecten zijn in de projectfiches en in het kostprijsoverzicht vermeld. De beschikbare projectfiches geven een overzicht van de geraamde of aanbestede bouwkost.

De herbouw van de Houtlaanbrug is gegund voor 3,67 miljoen euro. Rekening houdend met overige kosten bedraagt de totale kostprijs 4,67 miljoen euro, een daling van 11,42 miljoen euro ten opzichte van de raming in de vijfde voortgangsrapportage.

Voor het project Brabo 1 is de kostprijs van de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning van de tramlijn Deurne-Wijnegem definitief vastgelegd op 302.802 euro.

#### **2.4.3 Financiering**

Voor de tramlijnprojecten Mortsels-Kontich en Wilrijk wordt alternatieve financiering beoogd, aldus de mededeling aan de Vlaamse Regering van 31 mei 2013<sup>14</sup>. Daarbij moeten de meerwaarde en de ESR-neutraliteit van de PPS-formule nog worden aangetoond.

Bij de vijfde voortgangsrapportage heeft het Rekenhof gewezen op de stijging van de beschikbaarheidsvergoedingen voor Brabo 1 en Brabo 2. De benodigde bijkomende beschikbaarheidsvergoeding van 8,7 miljoen euro per jaar is nog niet gemachtigd door het Vlaams Parlement hoewel het DBFM-contract nog in 2014 zou worden gesloten. De zesde voortgangsrapportage bevat opnieuw geen toelichting bij de financiering van Brabo 2.

Zoals aangegeven bij de vijfde voortgangsrapportage, blijkt dat er nog onzekerheid is over de budgettaire inpasbaarheid van de directe investeringskosten van een aantal grotere projecten<sup>15</sup>. De beleidsruimte wordt bovendien ingenomen door beschikbaarheidsvergoedingen van de Brabo-tramlijnprojecten voor 38,7 miljoen euro per jaar. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen voor R4-oost, de A102 en de zeven Albertkanaalbruggen zijn nog niet meegerekend in de meerjarenbegroting voor de volgende regeerperiode.

---

<sup>14</sup> Mededeling aan de Vlaamse Regering VR 2013 3105 MED.0298.

<sup>15</sup> Er is nog geen zekerheid over de budgettaire inpasbaarheid van onder meer A102, R11bis, N49 en de niet-prioritaire tramprojecten.

## 2.5 Budgettaire impact van het Oosterweelproject

Voortbouwend op zijn brief van 19 februari 2014 geeft het Rekenhof nadere duiding bij de kostprijs van het Oosterweelproject zoals beoogd in de principebeslissing van 14 februari 2014 van de Vlaamse Regering over de tracékeuze en uitvoeringsvarianten van het project.

### 2.5.1 Kostprijsraming

De zesde voortgangsrapportage gaat nog altijd uit van de raming uit een haalbaarheidsstudie voor een ondertunnelde oplossing, zoals verwerkt in het eindrapport van 22 september 2010 van de projectleider. Die geraamde kostprijs van 3.065 miljoen euro (prijspeil januari 2010, exclusief btw) is opgenomen in de basisrapportage over het Masterplan 2020 en werd in de opeenvolgende voortgangsrapportages aangehouden. De BAM beschouwde die raming als een maximumbudget voor de verdere concretisering van het projectontwerp. Het concept voor de rechteroever werd verder onderzocht en geoptimaliseerd door een studie bureau. De optimalisaties betekenen een geraamde minderkost van 313 miljoen euro (prijspeil oktober 2012). De ondertunneling van het Albertkanaal betekent een meerkost van 185 miljoen euro (prijspeil oktober 2012).

Het Rekenhof heeft de onderbouwing van de kostprijsramingen op hoofdlijnen geanalyseerd en heeft daarbij geen essentiële tekortkomingen vastgesteld. Het vestigt de aandacht op de volgende punten:

- De ramingen van de realisatiekosten zijn uitgevoerd volgens de Nederlandse standaardsystematiek voor kostenramingen<sup>16</sup>. De ramingen voor de bouwkosten omvatten de directe en indirecte kosten van de diverse onderdelen van de bouwconstructie, ontwerp-, management- en administratiekosten van de opdrachtnemer.
- Grondverwervingen, saneringskosten, verplaatsingen van bestaande nutsleidingen, indexering, onderhoudskosten, financieringskosten en administratie van de opdrachtgevende overheid zijn niet in de ramingen inbegrepen, maar worden deels afzonderlijk gebudgetteerd.
- Voor de linkeroever en Scheldetunnel betreft het een raming van september 2010, prijsspeil januari 2010. Voor de rechteroever heeft de BAM door een studie bureau een nieuw conceptontwerp met optimalisaties<sup>17</sup> en kostprijsraming laten maken, die ook door een derde partij is onderzocht. De kostprijsraming voor de rechteroever heeft een prijsspeil van oktober 2012 en omvat een budgetpost voor onvoorziene kosten van 100 miljoen euro.
- De meeste ramingen hebben op het gebruikte detailniveau een onzekerheidsmarge van 15%.

---

<sup>16</sup> Standaardsystematiek voor kostenramingen – SSK-2010, handreiking voor kostenmanagement en kostenramen (CROW, februari 2010).

<sup>17</sup> De optimalisaties betreffen het veralgemeend toepassen van een polderconstructie (besparing ongeveer 100 miljoen euro), gestapelde cut-and-cover-tunnels in de zone van het Albertkanaal en Straatsburgdok in plaats van twee afzonderlijke afgezonden tunnels (besparing ongeveer 150 miljoen euro) en diverse andere optimalisaties, waaronder ook het Hollands complex in plaats van een paperclip aan de knoop Schijnpoort (samen ongeveer 63 miljoen euro besparing). Er is ook al rekening gehouden met de eventuele bijkomende kosten voor een diepere Scheldetunnel en een aanvaarbescherming in de kanaalzone. Het conceptontwerp voor de rechteroever omvat ook een budgetpost van 100 miljoen euro voor onvoorziene kosten.

- De kostprijs van de uitvoeringsvarianten op de rechteroever uit de principebeslissing van de Vlaamse Regering van 14 februari 2014 is geraamd door het studiebureau en heeft een verschillende impact. De toepassing van gestapelde cut-and-cover-tunnels in de kanaalzone in plaats van twee afgezonken tunnels is een optimalisatie met een minderkost van ongeveer 150 miljoen euro. De tunnelkruising aan het Albertkanaal betekent een meerkost van 185 miljoen euro (prijspeil oktober 2012). Het Hollands complex aan het knooppunt Schijnpoort in plaats van de zogenaamde paperclip heeft geen relevante meerkost.
- In de aanloop naar de aanbesteding van het project zullen de ramingen voor de linker- en de rechteroever nog worden verfijnd. De kosten voor milderende maatregelen en flankerend beleid als gevolg van het MER worden begin april 2014 voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

De geraamde kostprijs voor de Oosterweelverbinding kan als volgt worden samengevat.

Tabel 1: Kostprijs en financiering van de Oosterweelverbinding

in miljoenen euro	Haalbaarheidsstudie		Concept ontwerp	Bijdrage stad en haven (VR 24.09.2010)	Tolfinanciering	Budgettaire impact Vlaamse overheid (+BAM)
	01/2010	10/2012	10/2012	01/2010	01/2010	01/2010
<i>Prijspeil</i>						
Linkeroever	436,0	947,3	947,3			
Scheldetunnel	441,0			<i>bouwdok</i>	88,0	
Oosterweelknoop	425,0	2.363,2	1.950,0			
Kanaalzone	908,0			<i>kaaimuren</i>	84,8	
Groenendaallaan	189,0					
Schijnpoot	666,0			<i>stedelijk plein Sportpaleis</i>	13,5	
onvoorzien			100,0			
tunnelkruising Albertkanaal			185,0			
<b>Bouwkost</b>	<b>3.065,0</b>	<b>3.310,5</b>	<b>3.182,3</b>		2.806,2	
Deel knoop E313	24,0	25,9	25,9		24,0	
Grondverwerving	65,6	70,9	70,9	<i>grondinbreng</i>	10,0	55,6
Nutsleidingen	84,0	90,7	90,7	<i>nutsleidingen Schijnpoot</i>	84,0	+ gewestgronden overige nutsleidingen
Sanering Lobroekdok	10,0	10,8	10,8			+/- 10,0
Milderende maatregelen en flankerend beleid (04.04.2014)	?	?	?		deels in bouwkost	nog niet gebudgetteerd
<b>Totaal investeringskost</b>	<b>3.248,6</b>	<b>3.508,8</b>	<b>3.380,6</b>	<b>totale bijdrage</b>	<b>352,8</b>	<b>nog niet gebudgetteerd</b>
<i>Extra inbreng voor financiering in ruil voor winstdeelneming</i>				<i>meerwaarde Mexico-eiland</i>	70,0	<i>inbreng gewest</i> 655,0 <i>cash BAM</i> 410,3 <i>natura BAM</i> 86,9
Indexering bouwkost tot oplevering (2022)	pm				concessie	
Financieringskost tijdens concessie (2015-2064)	pm				concessie	<50% gewestwaarborg
Jaarlijkse onderhoudskost Oosterweelproject	24,5				concessie	
Beheer Liefkenshoektunnel					huidige concessie	
Beheer Kennedytunnel					?	thans door AWV
Eventuele schadeclaims						?

### 2.5.2 Financiering van het project

Om de Oosterweelverbinding te realiseren, heeft de Vlaamse Regering destijds gekozen voor een ESR-neutrale tolfinanciering. De kostprijsramingen van het conceptontwerp vormen ook input voor het financieel model waarmee de financiële haalbaarheid en rentabiliteit van de beoogde concessie worden beoordeeld. Het financieel model vertrekt van een geraamde bouwkost van 2.902,7 miljoen euro (prijspeil januari 2010), te verhogen met de indexatie en financieringskosten tijdens de bouwfase. Zoals aangegeven in het



advies van het Rekenhof bij de wijzigingen aan het BAM-decreet<sup>18</sup>, gaat het financieel model voor de Oosterweelverbinding onder meer uit van een concessieverlening van 50 jaar, tolinkomsten van zowel de Oosterweelverbinding als de Liefkenshoektunnel, een kapitaalbreng van de Vlaamse overheid en een gewestwaarborg. Het financieel model van december 2013 gaat uit van een gewestwaarborg van lager dan 50% en een verhoogde kapitaalbreng van de Vlaamse overheid.

De voorlopig bekende elementen over de financiering van het Oosterweelproject zijn weergegeven in tabel 1 van dit controleverslag (zie hoger). Het Rekenhof wijst in het kader van deze voortgangsrapportage op de volgende punten:

- Naar aanleiding van de principebeslissing van 24 september 2010, waarbij de Vlaamse Regering opteerde om de Antwerpse ring te sluiten met twee tunnels en een Oosterweelknooppunt als voorkeursalternatief in plaats van de tunnel-viaduct-variant, was afgesproken dat het geraamde kostprijverschil van 352,8 miljoen euro (prijsspeil januari 2010) wordt gecompenseerd door een aantal investeringen van de stad Antwerpen en het Antwerpse havenbedrijf. Die bijdragen zijn inmiddels vastgelegd in een aantal overeenkomsten, waarbij enerzijds een aantal gronden en wegen<sup>19</sup> worden overgedragen en anderzijds de afgesproken investeringen de vorm aannemen van een te indexerende financiële bijdrage, waarmee de toekomstige concessienemer een deel van de investeringskosten kan financieren.
- Het financieel model van december 2013 rekent met tolinkomsten van de Oosterweelverbinding en de Liefkenshoektunnel (op basis van trafiekprognoses volgens het verkeersmodel 3.5.3+ en verkeerstellingen 2011 van het Vlaams Verkeerscentrum) en indicatieve toltarieven (prijsspeil december 2000) volgens de regeringsbeslissingen van 22 juli 2005 en 16 februari 2007, rekening houdend met de toen voorgestelde optie van het vrachtwagenverbod in de Kennedytunnel. Die tolinkomsten, aldus geraamd op ongeveer 349 miljoen euro per jaar (prijsspeil januari 2013), vormen de basis voor de financiering van het Oosterweelproject.
- De principiële keuze van de Vlaamse Regering op 14 februari 2014 voor een gedifferentieerde tol op de drie Scheldekruisingen (in plaats van het vrachtwagenverbod in de Kennedytunnel) moet nog juridisch worden getoetst aan de Europese tolrichtlijn. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het principe van niet-discriminatie tussen de gebruikers. Vervolgens zullen met het verkeersmodel en een nieuwe versie van het financieel model binnen de juridische en technische randvoorwaarden geschikte toltarieven voor zowel de Oosterweelverbinding, de Liefkenshoektunnel en de Kennedytunnel moeten worden onderzocht, zodat de gewenste verkeerssturing wordt bekomen en de nodige tolinkomsten worden verzekerd.
- Met de tolinkomsten zal de concessienemer de eigenlijke ontwerp- en geïndexeerde bouwkosten moeten betalen, alsook de financieringskosten, de onderhouds- en exploitatiekosten van de Oosterweelverbinding. Bovendien moeten ook de onderhouds- en exploitatiekosten van de Liefkenshoektunnel uit de concessieinkomsten worden betaald, en eventueel de kosten van de Kennedytunnel als die

---

<sup>18</sup> Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiekrecht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM). Advies van het Rekenhof, stuk 1599 (2011-2012) – Nr. 2.

<sup>19</sup> De bijdrage van de stad omvat ook de overname van gewestwegen door de stad ten bedrage van 2,5 miljoen euro.

volgens het principe van de gedifferentieerde tolheffing in het verbonden netwerk en dus in de concessie wordt opgenomen.

- Bij de definitieve toewijzing van de concessie zal ook de haalbaarheid van de voorgestelde financiering met minder dan 50% gewestwaarborg duidelijk moeten zijn. De gewestwaarborg, die al decretaal mogelijk is gemaakt, zal principieel moeten worden toegezegd, evenals de vooropgestelde kapitaalbreng. Het financieel model gaat uit van een kapitaaloverdracht van de BAM aan de concessienemer van 410,3 miljoen euro in cash en 86,9 miljoen euro in natura (onder meer door de BAM gefinancierde studies). Bovendien zal het Vlaams Gewest bijkomend nog 655 miljoen euro kapitaal via de BAM aan de concessienemer ter beschikking moeten stellen om het Oosterweelproject te kunnen financieren. Tegenover die kapitaalbreng die is blootgesteld aan het ondernemingsrisico van de concessienemer, staat een deelname in de gebeurlijke winst. De kapitaalbreng telt niet mee voor de bepaling van het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse overheid, maar heeft wel invloed op de begroting.
- Een aantal investeringskosten kunnen wellicht niet via de concessie worden gefinancierd. Daarbij gaat het om de sanering van het Lobroekdok, de verplaatsingskosten van nutsleidingen boven de bijdrage van de stad, de nog te budgetteren kosten van milderende maatregelen en flankerend beleid die niet in de bouwkosten van het project kunnen worden gevat, alsook de resterende kosten voor de grondverwerving. Ter herinnering, in 2005 heeft het Vlaams Gewest een groot aantal gronden overgedragen aan de BAM, waar een achtergestelde vordering van 176,5 miljoen euro tegenover staat. De budgettaire impact van die bijkomende investeringskosten die in tabel 1 in dit controleverslag is opgenomen, is onzeker en nog niet beslist. Het is wel een indicatie van de mogelijke budgettaire impact<sup>20</sup>.
- De financiële haalbaarheid zoals die blijkt uit het financieel model van 2013 is een momentopname. De voorgestelde externe financiering bestaat uit een combinatie van financieringsinstrumenten (waarvan sommigen met gewestwaarborg) en een waarborgbijstand van de Europese investeringsbank. De concessienemer zal tegen de start van de bouwwerken, gepland eind 2016, er moeten in slagen de nodige externe financiering aan te trekken volgens de op dat moment gangbare mogelijkheden en voorwaarden op de financiële markten.

## 2.6 ESR-neutraliteit

In juni 2010 heeft Eurostat de realisatie van de Oosterweelverbinding middels een concessie met nv Tunnel Liefkenshoek gunstig beoordeeld op het vlak van ESR-neutraliteit. De aannames van het financieel model, aangepast aan een verminderde gewestwaarborg en de consequenties van de gedifferentieerde tolheffing, zijn nog niet opnieuw beoordeeld op het vlak van ESR-neutraliteit. Een rapportage over de ESR-neutraliteit is op 17 maart 2014 aan het INR voorgelegd. De BAM moet hoe dan ook als concessiegever aandacht hebben voor de beslissingsautonomie van de concessienemer.

---

<sup>20</sup> Onder meer 55,6 miljoen euro voor resterende grondverwervingen; ongeveer 10,0 miljoen euro voor de sanering van het Lobroekdok; aan te vullen met nog niet gebudgetteerde verplaatsingskosten van nutsleidingen en milderende maatregelen.

Het Brabo 2-project is op dezelfde manier gestructureerd als Livan, dat een positief advies kreeg van het INR inzake de ESR-neutraliteit. Voor Brabo 2 is de adviesvraag aan het INR nog in voorbereiding. Omwille van de ESR-neutraliteit zal voor Brabo 2 geen gebruik worden gemaakt van de herfinancieringsgarantie zoals voorzien in het decreet van 24 april 2009<sup>21</sup>.

De zesde voortgangsrapportage geeft nog geen informatie over de toetsing van de ESR-neutraliteit van de nieuwe PPS-projecten van Via-Invest.

## 2.7 Risicobeheersing

Voor het Oosterweelproject zijn de belangrijke risico's vermeld in de voortgangsrapportage. Het Rekenhof wijst in dit verband op de volgende specifieke risico's.

- De strengere waarborgregels van Eurostat zorgen ervoor dat ruim 2 miljard euro niet door de overheid gewaarborgde middelen op de financiële markt moeten worden opgehaald. Vooral het vinden van de nodige financiering tijdens de bouwfase waarbij er nog geen nieuwe toelinkomsten zijn, lijkt geen evidentie. Gelet op de lange periode van de bouwfase (2016-2022) en gelet op de lange periode voor de afbetalingen van de leningen (50 jaar) gaat het financieel model uit van een herfinanciering tijdens de concessieperiode. Dat kan een bijkomend risico inhouden.
- De positieve impact van de Oosterweelverbinding op de verkeerstromen op de R1 wordt versterkt door de realisatie van de tangenten R1bis en A102. De financiering van die projecten (regulier of alternatieve financiering) is nog niet gegarandeerd.
- Het systeem van gedifferentieerde toelinkomsten is onzeker omdat het nog moet worden afgetoetst aan de Europese tolrichtlijn.
- Een gedeeltelijke toewijzing van de onderdelen linkeroever en Scheldetunnel aan de voorkeursbieder kan onwettigheden inhouden. Daarover heeft de Europese Commissie nog geen standpunt ingenomen. De eventuele beëindiging van de lopende aanbestedingsprocedure zal een contractuele schadevergoeding impliceren. Het betreft 0,8 miljoen euro ontwerpvergoeding en 0,5 miljoen euro vergoeding voor de opmaak van de bouwvergunningaanvraag. Bij een eventuele nieuwe aanbestedingsprocedure moet de opdrachtgever erover waken dat alle kandidaat-bouwgroepen over dezelfde informatie beschikken over het ontwerp van de linkeroever en de Scheldetunnel.
- Problemen bij de nog te doorlopen vergunningsprocedures voor het project kunnen een impact hebben op de planning, realisatietijd, kostprijs en financiering van het project. Een versterkt maatschappelijk draagvlak en juridische nauwgezetheid kunnen procedurerisico's beperken.
- Gelet op de omvang en complexiteit van het project en zijn financiering is het noodzakelijk dat de concessienemer voldoende capaciteit en deskundigheid heeft om het project en de eraan verbonden risico's te beheersen. De BAM moet als concessiegever in de aanloop naar de concessieverlening en ook daarna zorgen voor voldoende uitvoerings- en financieringsgaranties zonder inmenging in de

---

<sup>21</sup> zie ook beslissing Vlaamse Regering 11 oktober 2013, VR 2013 2009 DOC.1002-1.

bedrijfsbeslissingen van de concessienemer. De BAM moet ook de risico's van de zijde van de concessiegever zelf voldoende beheersen.

## 2.8 Projectorganisatie

De samenvattende overzichtstabel maakt duidelijk welke entiteit van de Vlaamse overheid verantwoordelijk is voor de realisatie van de diverse projecten. De protocollen en samenwerkingsovereenkomsten tussen diverse overheidsinstanties voor bepaalde projecten zijn in de voortgangsrapportage vermeld.

## 3 Conclusies

De informatie in de voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 is onderbouwd of steunt op toelichtingen die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft ontvangen. Volgens het Rekenhof is de informatie in de voortgangsrapportage over het algemeen voldoende actueel en relevant. De gebruikte prijspeilen blijken onvoldoende uit de voortgangsrapportage.

De principiële tracékeuze voor de Oosterweelverbinding is een belangrijke stap in de voorbereiding van het project. Gedifferentieerde tol moet nog juridisch worden onderzocht en aangepaste toltarieven zijn nog te bepalen afhankelijk van verkeersturing en financiering. De budgettaire impact van de bijkomende investeringskosten blijkt nog onvoldoende uit de zesde voortgangsrapportage. Het succesvol aantrekken van ongeveer 2 miljard euro externe financiering zonder gewestwaarborg lijkt geen gemakkelijke opdracht en zal afhankelijk zijn van de marktomstandigheden bij de contractsluiting.

De budgettaire onzekerheden kunnen de tijdige realisatie van een aantal projecten van het Masterplan 2020 bemoeilijken.

## 4 Aanbevelingen

Het Rekenhof herinnert aan zijn aanbeveling bij de vijfde voortgangsrapportage: de huidige Vlaamse Regering moet de financiële impact van de diverse Masterplan 2020-projecten op de beleidsruimte van de meerjarenbegroting voor de volgende legislatuur nauwkeurig in kaart brengen, rekening houdend met de beoogde uitvoeringsplanning. Daarbij moeten de investeringskosten voor de reguliere financieringen, de beschikbaarheidsvergoedingen volgens de looptijd van de alternatieve financieringen en de kapitaalbreng voor het Oosterweelproject worden onderscheiden.

Het gebruikte prijspeil van de kostprijstramingen van de diverse projecten moet in de overkoepelende kostprijsstabel worden verduidelijkt, met het oog op de transparantie en vergelijkbaarheid.

Gelet op de omvang en complexiteit van het project en zijn financiering moet de concessienemer voldoende capaciteit en deskundigheid hebben om het project en de eraan verbonden risico's te beheersen.

Bij de concessieverlening moeten de taken en de verantwoordelijkheden, alsook de risicobeheersing en de budgettaire impact worden toegelicht aan het Vlaams Parlement.