


PERSBERICHT

24 februari 2014

Verslag aan het Vlaams Parlement

Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn



Het Rekenhof onderzocht voor vijf tramprojecten of De Lijn de beslissingen tot uitvoering zorgvuldig onderbouwde en het voorbereidingstraject goed uitvoerde. Het constateerde dat De Lijn niet aantoonde waarom de betrokken tramlijnen prioritair waren, noch dat de alternatieven voldoende waren onderzocht. De informatie die De Lijn aan haar raad van bestuur of de Vlaamse Regering voorlegde, bevatte vaak geen, beperkte of foutieve gegevens over cruciale elementen, zoals kostprijs, reizigerspotentieel en keuze voor publiek-private samenwerking. Ook de voorbereiding van de projecten vertoont een aantal tekortkomingen. Zo bracht De Lijn tijdens de uitvoering van studieopdrachten en de gunningsprocedure nog grote wijzingen aan, die aanzienlijke kostprijsverhogingen meebrachten.

Onderbouwing van de beslissingen

Het Rekenhof onderzocht de projecten die begin 2012 definitief beslist waren: de Spartacus tramlijn 1 (STL1, sneltram tussen Hasselt en Maastricht), Livan (Antwerpen), de verlenging van tramlijn 21/22 naar Zwijnaarde, de tramlijn naar het UZ Gent en de tramlus The Loop (Gent, Flanders Expo). De vijf projecten kaderen in het mobiliteitsbeleid van de Vlaamse Regering. Bij gebrek aan objectieve criteria en voldoende onderbouwing is het echter niet duidelijk waarom die projecten prioriteit kregen.

Voor de onderzochte projecten ontbreken meestal een duidelijke probleemanalyse en doelstelling. Andere oplossingen dan een tram overwoog De Lijn meestal pas na de initiële uitvoeringsbeslissing of zelfs niet. Vaak onderzocht ze ook de mogelijke tramtracés te laat, te beperkt of te weinig objectief. Ook in de milieueffectenrapporten besteedde De Lijn weinig aandacht aan alternatieve oplossingen en tracés. Voor geen van de vijf tramlijnen heeft De Lijn een voorafgaande maatschappelijke kosten-batenanalyse opgemaakt.

De nota's die De Lijn bij de initiële beslissingsmomenten aan haar raad van bestuur of de Vlaamse Regering voorlegde, bevatten doorgaans weinig informatie over de kostprijs. Zo keurde de Vlaamse Regering STL1 goed zonder kostprijsinformatie. De latere kostprijsramingen die De Lijn voor de projecten verstrekke, hielden soms veel onzekerheden in. De bouwkosten van de infrastructuur stegen tussen de initiële en de meest recente ramingen dan ook met 14% tot 222,54%. Deze stijgingen hadden verschillende oorzaken: andere keuzes over de tramaandrijving, de bijkomende aanleg van bruggen,... Voor STL1 was de initiële onderschatting o.a. het gevolg van een onvolledige initiële raming, waarover De Lijn de Vlaamse Regering pas jaren later inlichtte. Alleen voor Livan overschatte De Lijn de bouwkosten, maar dat komt vooral door de schraping van werken uit het contract. Voor

veel kostenposten van de twee grootste projecten, Livan en STL1, zijn overigens geen ramingen beschikbaar. De informatie bevat soms ook fouten. Zo stelde de nota aan de Vlaamse Regering het reizigerspotentieel van STL1 in 2011 te positief voor. Het verkeersmodel waarop de potentieelinschattingen steunen, vertoont trouwens tekortkomingen die de resultaten onzeker maken.

De Lijn zal de tramprojecten STL1 en Livan met publiek-private samenwerking, meer bepaald een DBFM-structuur, realiseren. Zij trachtte die keuze te onderbouwen met de meerwaardescan van het Kenniscentrum PPS. De scan analyseerde echter alleen de DBFM-uitvoering en niet de klassieke aanbestedingsvorm, zodat een echte vergelijking niet mogelijk was. De financiële meerwaarde van de DBFM-uitvoering probeerde De Lijn aan te tonen via een financieel model (PPC), dat echter zowel voor Livan als STL1 fouten bevatte. Voor STL1 waren er daarenboven onaanvaardbare inputs (bv. de discontovoet die toegepast werd om de uitgaven- en inkomstenstromen te actualiseren). Die fouten en inputs bevooroordeelden de DBFM-structuur. Correcte PPC's zouden voor beide projecten tot de conclusie hebben geleid dat een uitvoering met klassieke overheidsopdrachten financieel voordeliger zou zijn.

De som van de geraamde beschikbaarheidsvergoedingen voor STL1 en de contractueel bepaalde vergoeding voor Livan, die het Vlaams Gewest voor de investeringen aan de opdrachtnemers zal moeten betalen, is hoger dan in 2007 voorzien. Kostenverhogend waren o.a. de keuzes STL1 volledig te elektrificeren, entreevergoedingen te vragen en de DBFM-contracten te beperken tot 25 jaar. Daarnaast is beslist een aantal kostenposten voor Livan en STL1 via een klassieke financiering te realiseren, wat tot een verlaging van de beschikbaarheidsvergoeding leidde. Daarbovenop moet ook nog rekening worden gehouden met de beslissing de Zwijnaardse tramverlenging niet als PPS-project uit te voeren hoewel dit project ook binnen de in 2007 voorziene kredieten moest worden gerealiseerd.

De Lijn heeft de DBFM-overeenkomst voor Livan in december 2012 gesloten zonder dat het Vlaams Parlement deze meerjarige verbintenis machtigde.

Vorbereiding van de tramprojecten

De Lijn legde voor enkele projecten de opdrachtnemer de verplichting op een uitgebreid project- en risicomangement te voeren, terwijl ze zelf de uitbouw van haar project- en risicomangement te weinig heeft aangepast aan de omvang van de projecten. Het belanghebbendenmanagement bleef voor de meeste projecten beperkt. Een dialoog die inspraakmogelijkheden biedt en inbreng zoekt, beperkte zich doorgaans tot enkele andere publieke partners of uitvoeringsdetails van het project.

Voor STL1 en de tramverlenging naar Zwijnaarde bracht De Lijn tijdens de uitvoering van de studieopdrachten grote wijzigingen aan ten opzichte van de initiële bestekken. Die leidden tot aanzienlijke kostprijsstijgingen. Voor Livan bracht De Lijn tijdens de gunningsprocedure voor de infrastructuurwerken nog belangrijke wijzigingen aan het bestek aan. Voor de studieopdracht Zwijnaarde week het contract in belangrijke mate af van de offerte.

De Lijn doet nog altijd een ruim beroep op externe consultants en de interne kennisoverdracht blijft beperkt. Hoewel zij stelt alle informatie en documentatie per project geordend bij te houden, verstrekke zij het Rekenhof maar moeizaam de gevraagde informatie.

Reactie van de minister

In haar antwoord ging de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken in op de toepasselijke normen. Verder stelde ze dat de aanbevelingen aan de Vlaamse Regering grotendeels zijn uitgevoerd. De aanbevelingen aan De Lijn heeft ze onderschreven. Het Rekenhof heeft in zijn repliek een aantal kanttekeningen gemaakt bij het antwoord van de minister.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beleidsmakers en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag *Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn* is bezorgd aan het Vlaams Parlement. Het verslag en dit persbericht staan op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).