



# Modernisering en inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen

Projectmanagement, budgetten, termijnen en overheidsopdrachten





Rekenhof

# Modernisering en inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen

Projectmanagement, budgetten, termijnen en overheidsopdrachten



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 21 september 2022

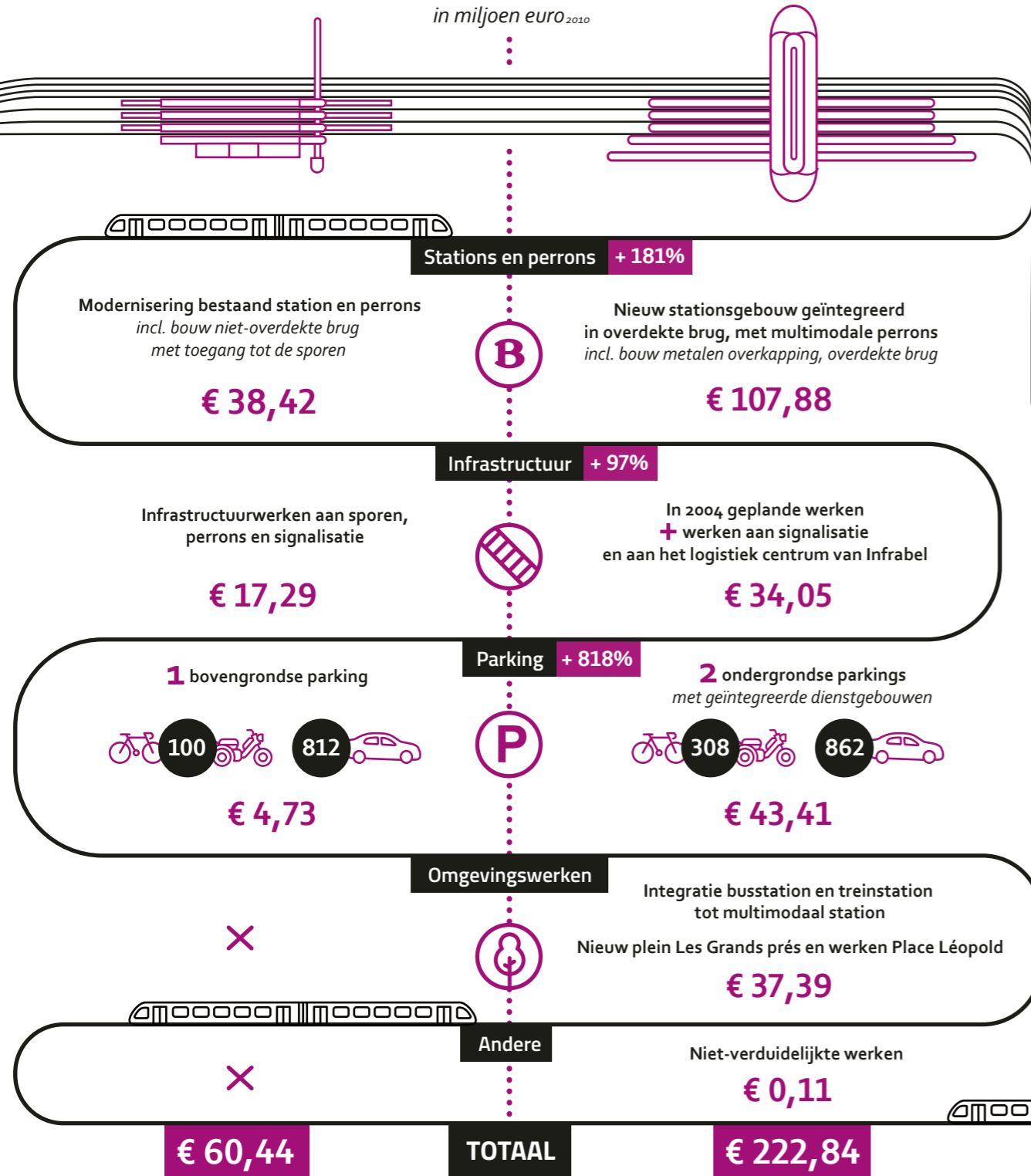
# Modernisering en inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen

## Project met brug Budget in 2004

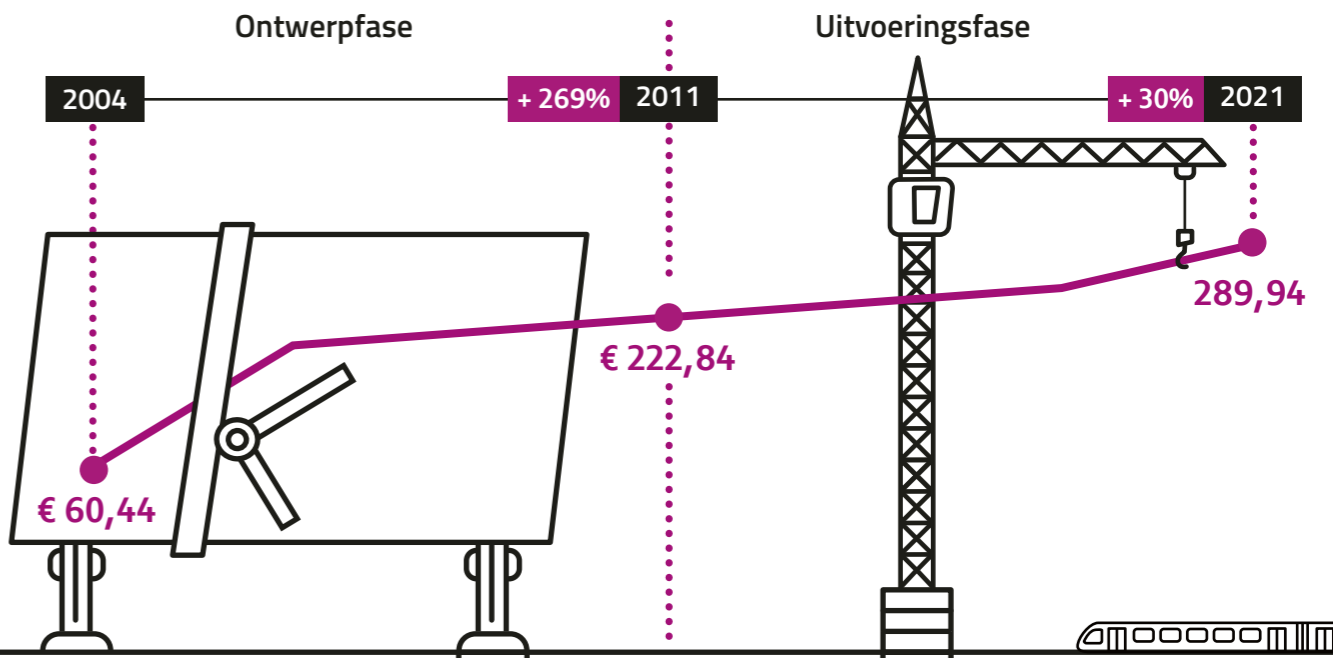
## Multimodaal station Budget in 2011



in miljoen euro<sub>2010</sub>



## Toename budget in miljoen euro<sub>2010</sub>



## Termijn en uitvoering

### Contracten

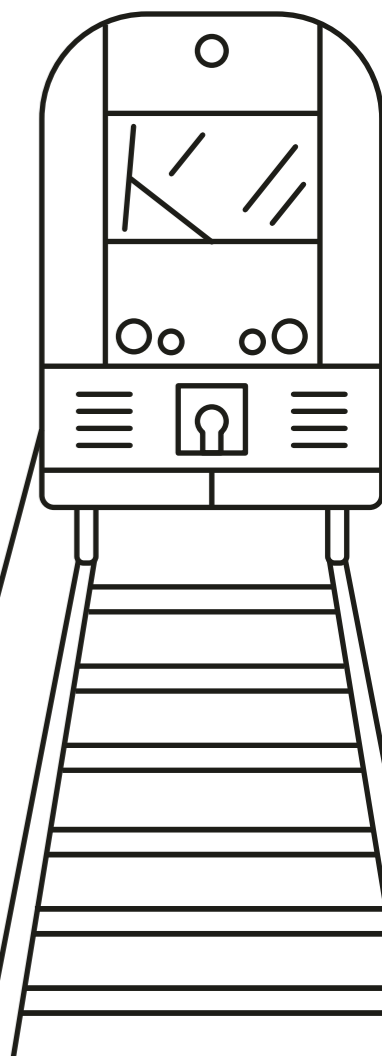


voor de bouw metalen overkapping

STATION VAN BERGEN	
2014 volgens originele planning	
verwacht in	vertraagd met
2023	+ 8,5 jaar
in het bijzonder door	
Bijstelling planning na analyse uitvoeringstermijn	+ 19 maanden
Beëindigen contract Cordioli	+ 21 maanden
Beëindigen contract CIT Blaton- BPC Hainaut CFE	+ 20 maanden
Beëindigen contract Emesa	+ 23 maanden



stopgezet tijdens de uitvoering met minimum € 23,73 mio meerkost als gevolg (begin 2022)





# Modernisering van het station van Bergen

Op 3 juni 2021 keurde de Kamer van volksvertegenwoordigers een resolutie goed waarbij het Rekenhof werd gevraagd “*de vertragingen bij de werkzaamheden aan het station van Bergen en de desbetreffende budgetoverschrijdingen te onderzoeken*”. Om tegemoet te komen aan dat verzoek stelde het Rekenhof een verslag dat bestaat uit drie grote hoofdstukken, over de totstandkoming van het project (tussen 2004 en 2011), de uitvoering van de werkzaamheden (vanaf 2011 tot heden) en ten slotte de gunning en opvolging van de investeringsbudgetten van de spoorwegmaatschappijen (over de volledige periode).

Tussen de haalbaarheidsstudie van april 2004, die het echte vertrekpunt vormt van de modernisering en de inrichting van de site en het station van Bergen, en de goedkeuring van het definitieve voorontwerp in oktober 2011, heeft het Rekenhof de voornaamste stappen van de totstandkoming gereconstrueerd, aan de hand van de beslissingen van de bestuursorganen van Eurogare en de NMBS. Het Rekenhof kon echter niet beschikken over alle werkdocumenten en voorbereidende studies die elk van die stappen rechtvaardigden, aan de hand waarvan het die had kunnen contextualiseren en aldus beter begrijpen. Door de onvolledigheid van de documentatie kan het Rekenhof dus niet waarborgen dat ze systematisch is opgevolgd en gecontroleerd, noch dat ze voldoende transparant is.

De materiële handelingen voor het plaatsen van de ontwerprijsvraag en de opdracht voor architectuurdiensten waren conform de overheidsopdrachtenwetgeving. Het Rekenhof stelt echter vast dat er tekortkomingen waren op het vlak van transparantie, gelijkheid en de oproep tot mededinging bij de aanwijzing van de laureaat van de prijsvraag.

De wijzigingen tijdens de ontwerpfasen van het project deden het geraamde budget significant toenemen. Zo steeg het totale budget van 60,44 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 222,84 miljoen euro<sub>2010</sub> tussen de haalbaarheidsstudie van 2004 en het definitieve voorontwerp van 2011. Die stijging komt voornamelijk doordat werd afgezien van de aanvankelijk beoogde loopbrug en werd besloten om een station in brugvorm met geïntegreerde diensten te bouwen. Het budget voor die constructie bedraagt immers 107,9 miljoen euro<sub>2010</sub>, tegenover een geraamd initieel budget van 38,4 miljoen euro<sub>2010</sub>, d.i. een stijging met 181 %. De keuze voor twee ondergrondse parkeerterreinen in plaats van één bovengronds parkeerterrein zoals oorspronkelijk gepland, heeft het budget voor die post eveneens doen toenemen van 4,7 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 43,4 miljoen euro<sub>2010</sub>, d.i. een stijging met 818 %.

Wat de raming van de uitvoeringstermijnen betreft, stelt het Rekenhof vast dat die niet nauwkeurig genoeg werden bestudeerd, in die zin dat ze niet prioritair leken te zijn tijdens de ontwerpfasen. De uitvoeringstermijn werd weliswaar op drieënhalve jaar gehouden tussen de haalbaarheidsstudie van 2004 en de opmaak van de eerste richtplanning eind 2010, maar het herhaaldelijke uitstel in de planning heeft uiteraard een rechtstreekse impact gehad op het aangekondigde einde van de werkzaamheden, dat van 2008 naar 2014 verschoof.

In het licht van de beginselen van goed beheer en transparantie die nodig zijn bij een project van een dergelijke omvang, stelt het Rekenhof vast dat er geen gestructureerd en volledig bestand voorhanden is met de documentatie over de uitvoering van het project. Het Rekenhof kan de volledigheid en de

opvolging van de feitelijke elementen en redenen die de verschillende fases van die uitvoering rechtvaardigen, dus niet garanderen.

In 2011 werd het totaalbudget geraamd op 222,84 miljoen euro<sub>2010</sub> (216,78 miljoen euro<sub>2011</sub>). In 2021 bedroeg het 289,94 miljoen euro<sub>2010</sub> (331,71 miljoen euro<sub>2021</sub>), d.i. een stijging met 67,10 miljoen euro<sub>2010</sub>. Ook al verbeterde de budgettaire opvolging vanaf 2020, het Rekenhof is van oordeel dat de budgettaire wijzigingen volledig hadden moeten worden gedocumenteerd ter ondersteuning van de beslissingen die een aanzienlijke impact hebben gehad op de uiteindelijke kostprijs van het project.

De looptijd van de werf werd aanvankelijk geraamd op drieënhalf jaar, maar wordt inmiddels geschat op nagenoeg twaalf jaar. Het einde van de werken wordt verwacht in juli 2023. Het Rekenhof benadrukt dat het des te belangrijker is om de termijnen voor het einde van de werf strikt in acht te nemen omdat een deel van de financiering voor de inrichting van de omgeving afhangt van Europese fondsen waaraan als voorwaarde is gekoppeld dat de werkzaamheden worden gerealiseerd binnen de overeengekomen termijn. Het Rekenhof stelt vast dat de vertragingen en verschuivingen in de planning voornamelijk voortvloeien uit incidenten bij de uitvoering die te maken hebben met de constructie van het stalen geraamte en niet met een gebrekkig beheer van de uitvoeringsplanningen.

Voor de meeste overheidsopdrachten voor de modernisering van het station van Bergen werd een procedure voor de plaatsing van een overheidsopdracht georganiseerd (18 opdrachten van de 26, voor 98,4 % van de totale gunningswaarde van de opdrachten) en ook een oproep tot mededinging (16 opdrachten van de 26, voor 97,8 % van de totale gunningswaarde van de opdrachten).

Het Rekenhof stelde geen manifeste en systematische onder- of overschatting vast van de bedragen voor de overheidsopdrachten. Het totaalbedrag van de gegunde opdrachten wijkt +3,88 % af van het geraamde totaalbedrag.

Bij de uitvoering van de opdracht voor de constructie van het stalen geraamte deden zich ernstige incidenten voor die het verloop van de werkzaamheden en de naleving van de termijnen hebben beïnvloed. Daardoor moesten de NMBS en Eurogare verschillende nieuwe opdrachten en contracten sluiten om het werk te kunnen afmaken en andere delen van de werf verder te kunnen realiseren. De uitvoering van de opdracht voor de constructie van de gevel, het dak van het station en de perronoverkappingen kende ook tegenslagen, die te maken hadden met de financiële moeilijkheden van de opdrachtnemer. De moeilijkheden bij de constructie van het stalen geraamte hebben uiteraard een impact gehad op de kostprijs van het project, maar die kan niet precies worden becijferd.

Wat de investeringsbudgetten betreft die aan de spoorwegmaatschappijen worden toegekend, stelt het Rekenhof vast dat de meerjarige investeringsplannen (MIP) geen coherente opvolging mogelijk maken. Als de FOD Mobiliteit en Vervoer meer bij de uitwerking van die MIP's zou worden betrokken, zou bovendien een geïntegreerde evaluatiestrategie kunnen worden ontwikkeld die waarborgt dat de investeringen de budgettaire beperkingen en de doelstellingen die zijn gedefinieerd in de beheerovereenkomsten, in acht nemen.

Met de verslagen over het station van Bergen die de NMBS sinds 2004 aan de FOD bezorgt, kon het project niet systematisch worden opgevolgd, in het bijzonder tijdens de ontwerpfase. Sinds 2015 wordt echter een nieuwe methode toegepast; sindsdien stelt het Rekenhof vast dat de kwaliteit van de rapportering aanzienlijk is verbeterd.

De FOD informeerde de opeenvolgende ministers over de planningoverschrijdingen, over de veranderingen in het budget en over de problemen waarmee de uitvoering van het project kampte.

Tot slot beschikt de FOD niet over instrumenten om de performantie aan te sturen van de investeringen die vanuit de dotatie aan de spoorwegmaatschappijen worden gefinancierd. Voor grote investeringsprojecten zoals het station van Bergen is het Rekenhof van oordeel dat performantie-indicatoren die gericht zijn op de naleving van de initële ramingen en van de termijnen nuttig kunnen zijn om het project op te volgen.









**Hoofdstuk 1**

<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Opdracht van het Rekenhof	15
1.2 Structuur van het verslag	15
1.3 Methode en onderzoeksverloop	16
1.3.1 Methode	16
1.3.2 Onderzoeksverloop	17

**Hoofdstuk 2**

<b>Totstandkoming van het project</b>	<b>19</b>
2.1 Samenwerkingsovereenkomst tussen de NMBS en de stad Bergen (2001)	21
2.2 Haalbaarheidsstudie (2004)	23
2.2.1 Inhoud van het project	23
2.2.2 Budgettaire ramingen	24
2.2.3 Initiële termijnen	25
2.2.4 Voorafgaande medewerking door kandidaten en toegang tot de prijsvraag	25
2.3 Aanwijzing van de architect (2006)	26
2.3.1 Ontwerpprijsvraag	26
2.3.2 Opdracht voor architectuurdiensten	28
2.3.3 Bijakten bij de opdracht voor architectuurdiensten	30
2.4 Integratie van het stationsgebouw in de brug (2007-2008)	32
2.4.1 Eerste voorontwerpstudie (eerste semester 2007)	32
2.4.2 Tweede voorontwerpstudie (februari 2008)	33
2.5 Overeenkomst van 1 maart 2010: een multimodaal station	37
2.5.1 Multimodaal station	37
2.5.2 Budgettaire ramingen	37
2.5.3 Termijnen	40
2.6 Finaal voorontwerp en vergunningen (2011)	40
2.6.1 Finaal voorontwerp	40
2.6.2 Gecombineerde vergunning	41
2.6.3 Budgettaire ramingen	42
2.6.4 Termijnen	45
2.7 Beheer van de concipiëring van het project	45
2.7.1 Bestuursorganen van Eurogare en van de NMBS	45
2.7.2 Rol van de betrokken derde partijen	46

**Hoofdstuk 3**

<b>Uitvoering van het project</b>	<b>49</b>
3.1 Verdeling van de werken in overheidsopdrachten	49
3.2 Beheer van de uitvoering van het project	50
3.2.1 Project governance: een project aangestuurd via overeenkomsten	50
3.2.2 Budgetbeheer	52
3.2.3 Planningbeheer	54
3.2.4 Projectdocumentatie	55
3.2.5 Projectmanagement vanaf 1 januari 2022	55
3.3 Evolutie van het budget	56

3.4	<b>Evolutie van de termijnen</b>	<b>63</b>
3.4.1	Evolutie van de algemene uitvoeringstermijnen	63
3.4.2	Globale evolutie van de termijnen van de opdrachten voor werken	66
3.4.4	Gepland einde van de werkzaamheden	68
3.5	<b>Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving</b>	<b>69</b>
3.5.1	Overzicht van de gesloten overheidsopdrachten en overeenkomsten	69
3.5.2	Plaatsingsprocedures en oproep tot mededinging	70
3.5.3	Overheidsopdracht voor de bouw van het stalen geraamte van het station en van de perronoverkappingen (M4.3)	75
3.5.4	Overheidsopdracht voor de bouw van de gevel en van het dak van het station en van de perronoverkappingen (M4.4)	82
3.6	<b>Geraamde, gegunde en betaalde opdrachtbedragen</b>	<b>84</b>
3.6.1	Verschillen tussen de geraamde opdrachtbedragen en de gegunde opdrachtbedragen	84
3.6.2	Kostprijs op vandaag van de verschillende overheidsopdrachten	88
3.6.3	Impact van de problematische uitvoering van opdracht M4.3 en de daaropvolgende opdrachten op de kostprijs	89
3.7	<b>Eurogare: ereloon, bijkomende opdrachten en naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving</b>	<b>90</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>		
<b>Opvolging van de investeringsbudgetten</b>		<b>97</b>
4.1	<b>Meerjareninvesteringsplannen</b>	<b>97</b>
4.1.1	Opmaak	97
4.1.2	Project van het station van Bergen in de MIP's	98
4.1.3	Toekomstige MIP's	103
4.2	<b>Toezicht door de FOD Mobiliteit en Vervoer</b>	<b>103</b>
4.2.1	Rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer	103
4.2.2	Opvolging van het dossier van het investeringsproject Station van Bergen	104
4.2.3	Rapportering aan de minister	109
<b>Hoofdstuk 5</b>		
<b>Conclusies</b>		<b>111</b>
5.1	Projectontwerp	111
5.2	Uitvoering van de werken (vanaf 2011)	112
5.3	Toewijzing en opvolging van de investeringsbudgetten	114
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage 1	Evolutie van het voorwerp en van de perimeter van het moderniseringsproject in de tijd (beschrijving en maquettes)	119
Bijlage 2	Totaaloverzicht van de gegevens van de overheidsopdrachten en overeenkomsten in verband met de modernisering van het station van Bergen	127
Bijlage 3	Budgettaire gegevens van de overheidsopdrachten en overeenkomsten in verband met de modernisering van het station van Bergen	130
Bijlage 4	Antwoord van de minister (vertaling)	131

# Modernisering en inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen

Projectmanagement, budgetten, termijnen en overheidsopdrachten



## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### 1.1 Opdracht van het Rekenhof

Op 3 juni 2021 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers in plenaire zitting een voorstel van resolutie goed waarbij het Rekenhof werd gevraagd “de vertragingen bij de werkzaamheden aan het station van Bergen en de desbetreffende budgetoverschrijdingen te onderzoeken”<sup>1</sup>.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht het Rekenhof meer bepaald:

1. een onderzoek in te stellen naar de bouw van het station van Bergen, met toepassing van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof;
2. de oorspronkelijke budgettaire ramingen en termijnen na te gaan, alsook de manier waarop die tot stand zijn gekomen en werden opgevolgd;
3. na te gaan of er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de raming en de offertes, en in voorkomend geval de factoren die de overheidsopdracht verstoren en de daaraan ten grondslag liggende tekortkomingen in de raming te identificeren;
4. na te gaan hoe de wetgeving inzake overheidsopdrachten bij elke projectfase ten uitvoer werd gelegd;
5. na te gaan waarom de initiële budgetten niet volstonden en hoe ze gaandeweg werden verhoogd;
6. de structurele redenen (van organisatorische of regelgevende aard) bloot te leggen die tot dergelijke ontsporingen van het budget en van de uitvoeringstermijn voor het station van Bergen hebben geleid.

### 1.2 Structuur van het verslag

Om te antwoorden op de vragen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de evolutie van het project van het station van Bergen te schetsen, heeft het Rekenhof zijn verslag als volgt opgebouwd:

**Hoofdstuk 2** schetst het uitgangspunt en de uitwerking van het project. Het Rekenhof analyseert voor elke belangrijke fase de voornaamste evoluties van de inhoud van het project, het budget en de planning. Eén punt is specifiek gewijd aan de problemen bij het beheer van de concipiëring van de diverse fases van het project.

**Hoofdstuk 3** onderzoekt de uitvoering van het project. Het beheer van de projectuitvoering komt aan bod in **punt 3.2**, vervolgens de evolutie van de termijnen (**punt 3.3**) en van het budget (**punt 3.4**). Hoofdstuk 3 onderzoekt ook de overheidsopdrachtenprocedures (**punt 3.5**), met bijzondere aandacht voor de overheidsopdracht voor de bouw van de metalen structuur en de overkapping van de perrons. Het Rekenhof analyseerde ook de ramingen, de gegunde bedragen en de effectieve betalingen in het kader van de overheidsopdrachten (**punt 3.6**). Het laatste punt handelt specifiek over de contractuele opdracht van Eurogare (**punt 3.7**).

<sup>1</sup> Parl. St. Kamer, 3 juni 2021, DOC 55 1819/006, Resolutie waarbij het Rekenhof wordt gevraagd om de vertragingen bij de werkzaamheden aan het station van Bergen en de desbetreffende budgetoverschrijdingen te onderzoeken, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

**Hoofdstuk 4** bespreekt het toezicht op de aanwending van de federale investeringsdotatie die aan de spoorwegmaatschappijen werd toegekend om het project van de modernisering van het station van Bergen uit te voeren. Het Rekenhof onderzocht enerzijds de middelen die het project ontving op basis van de meerjareninvesteringsplannen van de spoorwegmaatschappijen en anderzijds de opvolging en het toezicht door de FOD Mobiliteit en Vervoer bij de uitvoering van het project.

**Hoofdstuk 5** bevat de conclusies.

Om het verslag vlotter te kunnen lezen, schetst **bijlage 1** de chronologie van het moderniseringsproject van het station van Bergen. Om die chronologie beter te visualiseren, zijn beschrijvingen, plannen en foto's van maquettes toegevoegd. **Bijlage 2** bevat een overzichtstabel met de gegevens van de overheidsopdrachten en overeenkomsten die werden gesloten voor de bouw van het nieuwe station van Bergen. **Bijlage 3** omvat een tabel met de budgettaire gegevens van die opdrachten en overeenkomsten.

## 1.3 Methode en onderzoeksverloop

### 1.3.1 Methode

De audit berust op een analyse van documenten (bestuursovereenkomsten, overeenkomsten tussen de diverse betrokkenen in het dossier, meerjarenplannen) en van de gegevens die werden opgevraagd bij de spoorwegmaatschappijen<sup>2</sup> en bij de dochteronderneming Eurogare<sup>3</sup> (voornamelijk cijfers van Eurogare over specifieke studies, notulen van directiecomités en raden van bestuur van de spoorwegmaatschappijen en van Eurogare, overheidsopdrachten enz.) alsook bij de FOD Mobiliteit en Vervoer (voornamelijk verslagen die werden opgesteld in het kader van de opvolging van de investeringsdotaties). Er werd ook contact opgenomen met de stad Bergen om documenten te verkrijgen die de NMBS niet meer kon voorleggen<sup>4</sup>. De stad Bergen heeft de documenten bezorgd die ze nog in bezit had.

Er vonden gesprekken plaats met vertegenwoordigers van de NMBS, van Infrabel en van Eurogare, en met ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer om hun de auditopdracht te presenteren en de nodige gegevens te vergaren.

De onderaannemers van Eurogare vallen buiten de controleperimeter van het Rekenhof, maar de overeenkomsten en contractuele betrekkingen tussen Eurogare en sommige onderaannemers werden wel onderzocht. De documenten van die onderaannemers werden via de geauditeerden

<sup>2</sup> De NMBS stelde op 20 augustus 2021 in het kader van deze audit een document *Mons. De la passerelle à la gare-passerelle* op, waarin tien jaar na het einde van de ontwerpfasen, gepoogd wordt die te reconstrueren.

<sup>3</sup> In 2010 werd Eurogare de nieuwe naam van *Euro Liège TGV*. Het Rekenhof verwijst in dit rapport steeds naar Eurogare, zowel voor de periode voor als na 2010.

<sup>4</sup> Voor 1 januari 2005 vormden de spoorwegmaatschappijen één geheel. Op 1 januari 2005 werden de activiteiten verdeeld over drie autonome ondernemingen: NMBS-Holding (o.a. verantwoordelijk voor het stationsgebouw, de parkeerinfrastructuur voor fietsen en een deel van de publieke ruimte in de 37 grootste stations), Infrabel (infrastructuurbeheerder, incl. perrons, spoorviaducten en toegang tot de perrons) en NMBS (operator). Op 1 januari 2014 werd de structuur van de spoorwegmaatschappijen opnieuw aangepast. NMBS-Holding verdween, de NMBS werd volledig verantwoordelijk voor de stations en Infrabel nog alleen voor de spoorinfrastructuur (zie wet van 30 augustus 2013 betreffende de hervorming van de Belgische Spoorwegen en het koninklijk besluit van 11 december 2013 houdende hervorming van de structuren van de NMBS Holding, Infrabel en NMBS). Het Rekenhof verwijst in dit rapport steeds naar de NMBS, dit voor de gehele onderzochte periode tussen 2001 en 2021.



aan het Rekenhof bezorgd. In het kader van deze audit zijn er geen rechtstreekse contacten geweest met de onderaannemers.

Bij de analyse van de budgettaire evoluties heeft het Rekenhof altijd gebruik gemaakt van de cijfers die Eurogare had meegedeeld<sup>5</sup>. Wanneer dat nodig was, werden de bedragen omgerekend om de ramingen te kunnen vergelijken (bv. in [punt 2.4.2.2](#)) of om een actueler beeld te kunnen schetsen van de evolutie van het budget (bv. in [punt 3.3](#)). Alle omrekeningen in dit verslag steunen op de indexen die de spoorwegmaatschappijen hanteren in hun rapporten aan de FOD Mobiliteit en Vervoer, die ze op zijn beurt gebruikt voor de indexering van de investeringsdotatie.

### 1.3.2 Onderzoeksverloop

3 juni 2021	Resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
23 juni 2021	Opdrachtbrief van het Rekenhof
Juni 2021 – april 2022	Uitvoering van de audit
28 april 2022	Verzending van het ontwerpverslag naar de NMBS, naar Infrabel, naar de FOD Mobiliteit en Vervoer en naar de bevoegde minister
8 juni 2022	Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer
16 juni 2022	Antwoord van de NMBS
17 juni 2022	Antwoord van de minister van Mobiliteit
15 juli 2022	Antwoord van Infrabel

Dit verslag houdt rekening met de antwoorden van de NMBS, Infrabel, de FOD Mobiliteit en Vervoer en de bevoegde minister. In zijn antwoord ([bijlage 4](#)) wijst de minister van Mobiliteit op de volgende punten:

- Er is de wil om te vermijden dat een verloop zoals bij de werf van het station van Bergen zich in de toekomst nog eens voordoet. De minister wijst er daarbij op dat nieuwe stationsprojecten een voorbeeld moeten zijn op het vlak van duurzaamheid, toegankelijkheid en intermodaliteit. Bovendien is het van essentieel belang te zorgen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding en voorrang te geven aan soberheid, zuinigheid en efficiëntie van de keuzes, ook op het vlak van onderhoud.
- Er moet een duidelijk kader voor langetermijninvesteringen komen en een langetermijnvisie voor deze investeringen worden ontwikkeld. Aan die vereisten kan worden voldaan via het beheerscontract waarover momenteel met de NMBS wordt onderhandeld en het prestatiecontract waarover momenteel met Infrabel wordt onderhandeld.
- Een doeltreffend en transparant toezicht op investeringen is belangrijk. Voor het station van Bergen hebben de herhaalde en consequente overschrijdingen van de begroting, in combinatie

<sup>5</sup> Sinds de overeenkomst van 3 maart 2010, die de uitkomst van de voorontwerpstudie met het Waals Gewest formaliseert (zie [punt 2.4](#)), is Eurogare alle interne budgetinformatie meestal in euro<sub>2010</sub> blijven uitdrukken. Voor de periodieke rapportering aan de FOD Mobiliteit rekende de NMBS het budget vervolgens om naar euro<sub>constant</sub> en euro<sub>courant</sub> voor de totale effectief betaalde bedragen (zie [punt 4.2](#)). Infrabel rapporteert sinds het vierde kwartaal van 2014 afzonderlijk over investeringsbudgetten en gerealiseerde bedragen maar doet dat alleen in euro<sub>constant</sub>. Bij euro<sub>constant</sub> wordt het volledige budget uitgedrukt in euro's van het jaar waarin gerapporteerd wordt, terwijl bij euro<sub>courant</sub> specifieke delen van het budget uitgedrukt worden in de euro's van het jaar waarin zij gebudgetteerd zijn.

met een wijzigende omvang, de efficiënte verdeling van de middelen die de federale Staat toekent en het evenwicht over het land duidelijk ondermijnd. De minister vermeldt onder meer de invoering van programma's die het effectief mogelijk maken de extra kosten op te volgen en regelmatig verslag uit te brengen over de verwezenlijkingen in de meerjarige investeringsplannen.

- Het is noodzakelijk licht te werpen op eventuele disfuncties en op de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving.
- Het is wenselijk de FOD Mobiliteit en Vervoer een leidende rol te geven bij het beheer van grote dossiers, onder meer door de FOD in staat te stellen continu toe te zien op de activiteiten van de spoorwegmaatschappijen en door zijn deskundigheid ter beschikking te stellen om, zo nodig, de nodige arbitrages te kunnen doen. De minister heeft de FOD ook verzocht na te gaan wat zijn behoeften zijn en welke middelen nodig zijn om toezicht te houden op projecten van deze omvang.

## Hoofdstuk 2

# Totstandkoming van het project

De modernisering en de inrichting van de site en gebouwen van het station van Bergen en van de nabije omgeving is een project dat teruggaat tot in 2001. De NMBS en de stad Bergen hadden destijds besloten samen een prijsvraag te organiseren voor de stedenbouwkundige inrichting van de stationsbuurt, maar die procedure bleef uiteindelijk zonder resultaat. In april 2004 sloten de NMBS en Eurogare een overeenkomst over een haalbaarheidsstudie voor de modernisering van het station zelf. Vanaf die datum vonden heel wat gedachtewisselingen en procedures plaats die uiteindelijk leidden tot het definitieve voorontwerp van 2011. Dat bestond uit de bouw van een nieuwe station in de vorm van een brug met overkapping van de trein- en busperrons, de integratie van het trein- en busstation, de bouw van twee ondergrondse parkeerterreinen die vanaf de weg toegankelijk waren, de modernisering van de treininfrastructuur en de heraanleg van de *Place du Congrès* in het noorden en de *Place Léopold* in het zuiden.

### Box 1: Situering van het station van Bergen

Het station van Bergen ligt op de Waalse spooras tussen Luik en Doornik. Het eerste stationsgebouw van Bergen werd in dienst genomen in december 1841 maar vernield in de Tweede Wereldoorlog. Tussen 1947 en 1952 werd een nieuw gebouw opgetrokken. In de periode van december 1997 tot maart 2015 hield de Thalys (traject Keulen-Parijs) halt in Bergen. Qua reizigersaantal is het station van Bergen het zestiende van België en het vijfde van Wallonië: het station telt meer dan 100.000 reizigers per week. De NMBS preciseert ook het aantal reizigers van ander openbaar vervoer die het toekomstige station zullen gebruiken: er zijn een dertigtal buslijnen die passeren aan het station, met ongeveer 700 bussen per dag en 18.000 reizigers op een gemiddelde schooldag. De buslijnen bedienen een gebied met 400.000 inwoners in 23 gemeenten rond de stad Bergen. De NMBS benadrukt bovendien de belangrijke transitstroom die zal ontstaan door de toekomstige passerelle tussen de oude stad en de site *Les Grands Prés*.

Tabel 1 overloopt de belangrijkste stappen van de ontwerpfase. Ze is het resultaat van een reconstructie door het Rekenhof die zowel op informatie uit officiële documenten (bijvoorbeeld ondertekende overeenkomsten, notulen van de directiecomités en de raden van bestuur, enz.) berust als op inlichtingen die de NMBS mededeelde als antwoord op vragen van het Rekenhof. Bovendien leverde de NMBS enkele maanden na aanvang van de audit een beknopte samenvatting<sup>6</sup> van het projectverloop aan, waarvan de gegevens echter niet altijd worden bevestigd door de officiële stukken.

6 Document *Mons. De la passerelle à la gare-passerelle*, opgesteld door de NMBS op 20 augustus 2021 in het kader van deze audit.

Tabel 1 - Reconstructie van de ontwerpfase van de modernisering van het station van Bergen

	Data	Omschrijving	Scope van het project (voorwerp studie)	Budget	Planning
Samenwerkings-overeenkomst NMBS - Stad Bergen	17 juli 2001	Ondertekening samenwerkingsovereenkomst NMBS - Stad Bergen voor de organisatie van een internationale wedstrijd voor de stedenbouwkundige aanleg van een zone tussen het stadscentrum en het project van de site <i>Les Grands Prés</i> "	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stedenbouwkundige aanleg van de site tussen het historisch centrum van Bergen en de projectsite <i>Les Grands Prés</i></li> <li>Een brug voor fietsers en voetgangers in twee delen (boven de perrons om de twee pleinen te verbinden en boven de Haine), met toegang tot de perrons</li> </ul>	Geen indicatie	Geen indicatie
	19 oktober 2001	Publicatie van de aankondiging van wedstrijd	<ul style="list-style-type: none"> <li>Twee aangelegde parkings: 1.000 plaatsen voor voertuigen en 500 plaatsen voor fietsen</li> </ul>		
	22 juni 2002	Beslissing van de jury om geen project te behouden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Behoud van het bestaande stationsgebouw, buiten de scope van het project</li> </ul>		
Haalbaarheidsstudie van Eurogare Begin van het project (met bijdrage van twee architecten, onder wie Santiago Calatrava)	29 april 2004	Ondertekening overeenkomst NMBS-Eurogare voor de uitwerking van een haalbaarheidsstudie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Project voor de aanleg van een brug voor voetgangers en fietsers boven de spoorweginfrastructuur</li> </ul>	44,8 miljoen euro <sub>2004</sub> (= 60,4 miljoen euro <sub>2010</sub> ); waarvan <b>27,97 miljoen euro<sub>2004</sub></b> (= 37,73 miljoen euro <sub>2010</sub> ) voor de perrons, gangen, overbrugging en parking (incl. toegangswegen)	Duur van de werken: 3,5 jaar  Einde van de werken: december 2008
	20 december 2004	Goedkeuring haalbaarheidsstudie door het directiecomité van de NMBS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aangelegde parking met 800 plaatsen</li> <li>Behoud van het bestaande stationsgebouw</li> </ul>		
Voorontwerpstudies (uit te werken door externe architect)	20 december 2004	Ondertekening overeenkomst NMBS-Eurogare (voorontwerp, algemeen project, samenwerking qua richting van de werken, projectbeheer en technische assentie aan de uitvoerende ambtenaar)	Zelfde scope als de haalbaarheidsstudie		
	19 januari 2006	Publicatie van de aankondiging van wedstrijd (Eurogare)			
Aanstelling van een architect (ontwerpwedstrijd en overheidsopdracht voor architectuurdiensten)	3 april 2006	Verzending van het bestek aan de geselecteerde kandidaten	<b>Inhoud van de wedstrijd:</b> aanleg van de stationssite (" <b>projet passerelle</b> "), waaronder:	Bij de organisatie van de wedstrijd: geen indicatie  In contract met architect: werken aan het station (= perrons, gangen, overbrugging en parking (incl. toegangswegen): <b>25 miljoen euro<sub>2006</sub></b> (excl. kosten)	Geen indicatie
	23 juni 2006	Aanwijzing van Santiago Calatrava LLC als laureaat; begin van de onderhandelingsprocedure voor de gunning van een overheidsopdracht voor architectuurdiensten	<ul style="list-style-type: none"> <li>een verbinding boven de perrons (niet-overdekt)</li> <li>een overdekking van de perrons</li> <li>een aangelegde parking met 800 plaatsen</li> </ul>		
	12 oktober 2006	Gunning van overheidsopdracht door Eurogare aan Santiago Calatrava LLC	<b>Uitgesloten van de architectuuroopdracht:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>spoorweginfrastructuur</li> <li>modernisering van het stationsgebouw voor reizigers</li> </ul>		
	16 november 2006	Ondertekening van de overheidsopdracht voor architectuurdiensten (Santiago Calatrava LLC -Eurogare)			
Voorontwerpstudie 1	eerste semester 2007	Geen formele beslissingsmomenten	Voorontwerpstudie 1 is beperkt tot vaststellen van problemen bij het ontwerp in de haalbaarheidsstudie.	Geen indicatie	Geen indicatie

	Data	Omschrijving	Scope van het project (voorwerp studie)	Budget	Planning
Voorontwerpstudie 2	29 februari 2008	Goedkeuring van voorontwerpstudie 2 op de raad van bestuur van de NMBS Holding	" <i>Projet de gare passerelle</i> " Beslissing om een nieuw station te bouwen en dit in de passerelle te integreren	148,19 miljoen euro <sub>2008</sub> (= 162,19 miljoen euro <sub>2010</sub> ); waarvan <b>92,60 miljoen euro<sub>2008</sub></b> (= 101,34 miljoen euro <sub>2010</sub> ) voor het station en de parkings, excl. spoorweginfrastructuur en omgevingswerken (gedeelte NMBS en Infrabel)	Duur van de werken: geen indicatie  Einde werken: december 2014
Overeenkomst tussen de NMBS, de SRWT en het Waals Gewest	1 maart 2010	Overeenkomst tussen de NMBS, OTW en het Waals gewest	" <i>Projet de gare multimodale</i> " Beslissing tot <ul style="list-style-type: none"> <li>• integratie van busstation in treinstation</li> <li>• ondergronds brengen van de parking</li> <li>• optrekken van dienstgebouwen</li> </ul>	196,86 miljoen euro <sub>2010</sub> waarvan <b>129,39 miljoen euro<sub>2010</sub></b> voor het station en de parkings, excl. spoorweginfrastructuur en omgevingswerken (gedeelte NMBS en Infrabel)	Geen indicatie
	12 mei 2010	Bijakte aan het contract voor architectuurdiensten Santiago Calatrava LLC-Eurogare		Bijakte: werken aan het station <b>90 miljoen euro<sub>2010</sub></b>	Geen indicatie
Definitief voorontwerp en vergunningen	28 oktober 2011	Goedkeuring definitief voorontwerp	" <i>Projet de gare multimodale</i> " Beslissing tot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• opsplitsing van ondergrondse parking</li> <li>• integratie van dienstgebouwen in parking en meerekening aanbevelingen van de milieu-impactstudie.</li> </ul>	222,84 miljoen euro <sub>2010</sub> waarvan <b>151,45 miljoen euro<sub>2010</sub></b> voor het station en de parkings, excl. spoorweginfrastructuur en omgevingswerken (gedeelte NMBS en Infrabel)	Duur van de werken: 5,5 jaar  Einde werken: oktober 2016
	17 juni 2011	Eindrapport milieu-impactstudie	Gecombineerde vergunning is aangevraagd op basis van de overeenkomst van 1 maart 2010		
	6 januari 2012	Toekenning van de gecombineerde vergunning			

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de NMBS, Eurogare en de stad Bergen

## 2.1 Samenwerkingsovereenkomst tussen de NMBS en de stad Bergen (2001)

Het project van de modernisering van het station van Bergen vindt deels zijn oorsprong in de overeenkomst van 17 juli 2001 waarin de NMBS en de stad Mons besloten samen een eerste ontwerprijvraag uit te schrijven voor de stedenbouwkundige aanleg van de zone tussen het historische stadscentrum van Bergen en de projectsite *Les Grands Prés*. Het merendeel van de terreinen op die site zijn eigendom van de NMBS en de helft ervan wordt ingenomen door spoorweginstallaties.

De prijsvraag stond open voor multidisciplinaire teams van ten minste een architect of ingenieur-architect, een bouwkundig ingenieur en een landschapsarchitect. Ze ging niet over de modernisering van de eigenlijke gebouwen van het station en van de spoorweginfrastructuur, maar over:

- schetsen voor
  - de heraanleg van de *boulevard Charles Quint* en de *boulevard Gendebien*, en de stedenbouwkundige ontwikkeling van de buitenrand daarvan;
  - een opfrissing van de *Place Léopold*;

- de aanleg van een stadspark achter het station;
- de realisatie van twee programma's met een mix van huisvesting, kantoren en dienstverlening;
- schetsen met voorontwerpen voor:
  - een voetgangers- en fietsbrug in twee delen (een deel boven de sporen, om de *Place Léopold* te verbinden met het nieuw te creëren plein, en een ander deel over de rivier om naar *Les Grands Prés* te gaan);
  - een nieuw plein, zodat het station een nieuwe 'façade' kan krijgen;
  - een landschapspark met 1.000 parkeerplaatsen voor auto's en 500 voor tweewielers;
  - een wegverbinding;
  - de bouw 6.500 m<sup>2</sup> kantoren voor de NMBS.

De prijsvraag werd op 19 oktober 2001 aangekondigd in het *Bulletin der Aanbestedingen*. Er werden diverse kandidaturen ingediend, maar de procedure werd stopgezet.

De NMBS kon geen documenten over de prijsvraag voorleggen (kandidaturen, gemotiveerde selectiebeslissing, offertes, evaluatieverslag...). Het Rekenhof heeft daarom bij de stad Bergen de verantwoordingsstukken van die procedure opgevraagd. De voorgelegde stukken geven aanwijzingen over de regels die bij de prijsvraag van toepassing waren en over de redenen waarom de procedure werd stopgezet.

Tijdens de eerste fase van de prijsvraagprocedure werden vijf kandidaten geselecteerd, waaronder het bureau Calatrava (*association Calatrava-Poly Art*). Slechts vier van de vijf geselecteerde kandidaten dienden een ontwerp in. Het bureau Calatrava had op 16 mei 2002 per mail laten weten uit de prijsvraag te stappen wegens een onvoorziene toename van de werklust.

De jury was vervolgens van oordeel dat de vier ingediende ontwerpen niet beantwoordden aan bepaalde technische voorschriften van het bestek over de gevraagde aanleg.

Die beslissingen tot niet-conformiteit stroken met de initiële aanleg die werd gevraagd in het bestek.

In haar vergadering van 22 juni 2002 selecteerde de jury uiteindelijk geen enkele kandidaat en besloot ze de prijsvraag te beëindigen. Overeenkomstig artikel 9 van de oproep tot kandidaten was de aanbestedende overheid (de stad Bergen en de NMBS) gebonden door die beslissing.

In haar antwoord preciseert de NMBS dat de wet van 22 maart 2002 houdende wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven de structuur van de oude NMBS grondig heeft gewijzigd en heeft geleid tot de benoeming van nieuwe leden in de bestuursorganen. Het gezamenlijke dossier van de NMBS en de stad Bergen stond daardoor niet meer op de agenda en is stopgezet. Volgens de NMBS werd een overeenkomst tussen de NMBS en de stad Bergen pas in 2020 noodzakelijk, uitsluitend voor de financiering van de twee pleinen door de stad via de EFRO-fondsen.

## 2.2 Haalbaarheidsstudie (2004)

Het effectieve startpunt van het project van de modernisering en inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen wordt gevormd door de overeenkomst van 29 april 2004. Daarin vraagt de NMBS Eurogare hierover een haalbaarheidsstudie op te stellen<sup>7</sup>.

### 2.2.1 Inhoud van het project

Het project waarvoor een haalbaarheidsstudie werd gevraagd aan Eurogare, wordt als volgt beschreven in de voornoemde overeenkomst (vertaling)<sup>8</sup>:

"De haalbaarheidsstudie betreft de volledige zone van het station, de toegangswegen en alle bijbehorende elementen. Ze betreft onder meer:

- de bestaande spoorweginfrastructuren (sporen, perrons, bovenleidingen, signalisatie ...) waarvan het aangewezen is ze te behouden, te rationaliseren of te moderniseren;
- de modernisering van het bestaande reizigersgebouw en de toegankelijkheid ervan (o.a. de voetgangerszones, trappen, eventuele liften, roltrappen);
- de voorzieningen voor de reizigers (o.a. het reiscentrum, de ruimtes voor dienstverlening aan de reizigers, het informatiecentrum, de potentiële commerciële ruimtes);
- de toegang tot de perrons voor reizigers van op de boulevard, de parkeerterreinen en de site *Les Grands Prés*;
- de nodige wijzigingen en inrichtingen van het openbaar wegennet, werken met het oog op het oversteken van de spoorinfrastructuur (fietsers en voetgangers), kruispunten);
- busterminals, taxizones;
- parkeerterreinen voor wagens en tweewielers, *kiss-and-ride*zones ...;
- pistes voor spoorcirculatie;
- verbindingen tussen het station en andere transportmiddelen ...;
- dienstgebouw(en)."

De opdracht van Eurogare omvat de volgende punten (vertaling):

- "kennis nemen van het programma, met de stedenbouwkundige studie van de stad Bergen en met de bestaande dossiers;
- de verkeersstromen in het station en in de nabije omgeving analyseren;
- op gepaste schaal de plannen opmaken die nodig zijn om het project en de subprojecten te definiëren, met inbegrip van de plannen voor de spoorinstallaties;
- de stedenbouwkundige aanleg van de site schetsen vanuit landschaps- en architectuuroogpunt;
- het budget ramen dat nodig is voor de verschillende werkzaamheden;
- een voorstel opmaken voor de gefaseerde uitvoering van de werken, met vermelding van de uitvoeringstermijnen"<sup>9</sup>.

Die opdrachten moesten met documenten worden gestaafd, onder meer de studie van de fasering van de werken en een kostenraming (inclusief diverse, administratieve en algemene kosten).

<sup>7</sup> Het directiecomité van de NMBS keurde de sluiting van die overeenkomst goed op 15 maart 2004.

<sup>8</sup> Overeenkomst over de modernisering van het station van Bergen. Haalbaarheidsstudie, p. 4, punt II.2.1.1. Deze overeenkomst werd ondertekend op 29 april 2004 door de gedelegeerd bestuurders van de NMBS en van Eurogare.

<sup>9</sup> Overeenkomst over de modernisering van het station van Bergen. Haalbaarheidsstudie, p. 5, punt II.2.3.

Op 20 december 2004 keurde het directiecomité van de NMBS de haalbaarheidsstudie van Eurogare goed<sup>10</sup>. Ze bevat de volgende werken:

- aanpassing van de spoorinfrastructuur: het aantal sporen verminderen (de sporen 14 tot 20 verdwijnen), de tracés aanpassen zodat de treinen het station tegen hogere snelheid kunnen binnenrijden, de perrons overall even lang maken en herpositioneren;
- bouw van een voetgangers- en fietsbrug tussen de *Place Léopold* en *Les Grands Prés*, met een rechtstreekse toegang tot de perrons via trappen en liften;
- aanleg van een bovengrondse parking met 800 parkeerplaatsen langs de kant van *Les Grands Prés* en werkzaamheden voor een vlottere toegang, alsook een fietsenstalling met 100 plaatsen langs de kant van de *Place Léopold*;
- aanpassing van het stationsgebouw (vernieuwd reiscentrum met loketten en een wachtzaal).

### 2.2.2 Budgettaire ramingen

Onderstaande tabel vat de budgetinformatie (in euro<sub>2004</sub>) uit de haalbaarheidsstudie samen. De totale kosten zijn in euro<sub>2010</sub> omgezet om de budgetten door de tijd te kunnen vergelijken.

Tabel 2 – Budgettaire ramingen in de haalbaarheidsstudie (in miljoen euro)

	Werken	Extra kosten *	Totaal			Investeringsplan
	euro <sub>2004</sub>	euro <sub>2004</sub>	euro <sub>2004</sub>	euro <sub>2010</sub>		euro <sub>2004</sub>
<b>Werken spoorinfrastructuur</b>	<b>10,50</b>	<b>2,31</b>	<b>12,81</b>	<b>17,29</b>	<b>29 %</b>	<b>12,80</b>
Sporen station	8,90	1,96	10,86	14,66	24 %	12,80
Sporen Mons Aviation (parkeersporen)	1,60	0,35	1,95	2,63	4 %	
<b>Werken station</b>	<b>26,20</b>	<b>5,76</b>	<b>31,96</b>	<b>43,15</b>	<b>71 %</b>	<b>32,50</b>
<b>Stationsgebouw en parking</b>	<b>6,15</b>	<b>1,35</b>	<b>7,49</b>	<b>10,11</b>	<b>17 %</b>	
Afbraak oude gebouwen	0,48	0,11	0,59	0,79	1 %	
Werken station	2,79	0,61	3,40	4,59	8 %	7,50
Werken parkings (incl. toegangswegen)	2,87	0,63	3,50	4,73	8 %	
<b>Perrons, gangen en overbrugging</b>	<b>20,06</b>	<b>4,41</b>	<b>24,47</b>	<b>33,03</b>	<b>55 %</b>	
Werken perrons en onder de sporen	13,41	2,95	16,36	22,08	37 %	25,00
Werken brug passagiers	6,65	1,46	8,11	10,95	18 %	
<b>Totaal</b>	<b>36,70</b>	<b>8,07</b>	<b>44,77</b>	<b>60,44</b>	<b>100 %</b>	<b>45,30</b>

(\*) 22 % kosten voor erelonen, veiligheidscoördinatie, studies (werken station), werken in regie (spoorinfrastructuur) en algemene kosten.

Bron: haalbaarheidsstudie modernisering station van Bergen (Eurogare, 2004)

10 NMBS, notulen nr. 826 van het directiecomité van 20 december 2004.



De kosten voor de modernisering van het station worden op 44,77 miljoen euro<sub>2004</sub> geraamd, inclusief 22 % kosten. Voor de werken alleen (zonder kosten) gaat het om 36,70 miljoen euro<sub>2004</sub>.

Het grootste deel van het budget is voor de werken aan de perrons en een overbrugging voor voetgangers en fietsers, samen goed voor 24,47 miljoen euro<sub>2004</sub> (55 % van het totaal). De werken aan de spoorinfrastructuur werden geraamd op 12,81 miljoen euro<sub>2004</sub> (29 % van het totaal), terwijl de werken voor het stationsgebouw en de parkings een kleiner deel van het budget uitmaken.

### 2.2.3 Initiële termijnen

De planning in de haalbaarheidsstudie schoof december 2008 naar voren als einddatum voor de werf, waarvan de werken aan de sporen het sluitstuk moesten vormen. De werken zouden dus naar schatting 3,5 jaar duren.

Het zou zes maanden duren om de gecombineerde vergunning te verkrijgen (van juli tot december 2005).

De termijnen die in de haalbaarheidsstudie werden vermeld, waren indicatief omdat ze niet berustten op een definitief en goedgekeurd ontwerp.

### 2.2.4 Voorafgaande medewerking door kandidaten en toegang tot de prijsvraag

In het kader van de haalbaarheidsstudie heeft Eurogare twee architecten ingeschakeld voor advies, zonder overheidsopdrachtenprocedure of schriftelijke overeenkomst. Die werden gekozen op grond van hun ervaring met de renovatie van NMBS-gebouwen. Ze namen deel aan de besprekingen over de voorwaarden van het heraanlegproject en hebben schetsen gemaakt. In de voorbereidende documenten wordt hun medewerking echter niet vermeld.

Eén van die twee architecten, het bureau Santiago Calatrava LLC, werd niet betaald voor zijn prestaties. Naderhand heeft het als kandidaat deelgenomen aan de ontwerpprijsvraag en kwam het als winnaar uit de bus (zie [punt 2.3.1](#)). Het Rekenhof stelt vast dat in de beoordelingen van de kandidaturen en van de ontwerpen niet formeel en relevant wordt verantwoord dat de voorafgaande medewerking van die kandidaat aan de voorbereiding van de opdracht geen voordeel vormde dat de mededinging vervalste. Bovendien maakte de kandidaat voor de haalbaarheidsstudie schetsen en een maquette die vergelijkbaar zijn met het latere voorontwerp (zie [bijlage 1](#)).

De regelgeving die van toepassing was op de prijsvraag bevat nochtans strikte regels over de toegang tot de opdrachten voor personen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding ervan<sup>11</sup>. Zo moet de aanbestedende overheid elke deelnemingsaanvraag of offerte afwijzen die wordt ingediend door iemand die meewerkte aan het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van die werken, leveringen of diensten, als die betrokkene door die prestaties een voordeel geniet dat de normale spelregels van de mededinging kan vervalsen. Voordat de aanbestedende overheid die aanvraag tot deelneming of de offerte van de betrokkene om die reden afwijst, moet ze echter hem/haar vragen een afdoende verantwoording te bezorgen waarmee hij/zij kan aantonen geen dergelijk voordeel te genieten.

<sup>11</sup> Artikel 65 van het koninklijk besluit van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten.

Het Rekenhof stelt vast dat de informatie die in het kader van de haalbaarheidsstudie werd uitgewisseld, niet aan alle kandidaten van de prijsvraag werd bezorgd. Dat doet vragen doet rijzen over de beginselen van transparantie, onpartijdigheid en gelijke behandeling. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wijst erop hoe belangrijk het beginsel van de gelijkheid van de inschrijvers is: zij moeten dezelfde kansen krijgen bij de opmaak van hun offertes. Het Rekenhof preciseerde ook dat iemand die heeft deelgenomen aan bepaalde voorbereidende werkzaamheden bevoordeeld kan zijn door de informatie die hij/zij daarbij mogelijk kreeg over de overheidsopdracht. De betrokkene kan zich ook in een situatie bevinden die resulteert in een belangenconflict omdat hij/zij, misschien onbewust, invloed kan uitoefenen op de opdrachtvoorwaarden als hij/zij ook inschrijver is<sup>12</sup>.

Die principes zijn overgenomen in de huidige regelgeving. Die bepaalt dat een aanbestedende overheid in dat geval passende maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de mededinging niet wordt vervalst en om het evenwicht tussen de kandidaten of inschrijvers te herstellen. De aanbestedende overheid moet met name de relevante informatie die bij de voorbereiding werd uitgewisseld, meedelen aan de andere kandidaten of inschrijvers<sup>13</sup>.

Volgens Eurogare is de haalbaarheidsstudie een vertrouwelijk document dat alleen bestemd is voor het directiecomité van de NMBS. Eurogare stelt dat de prijsvraag onder meer tot doel had ontwerpen te krijgen van vrijdenkende architecten, die zich dus niet lieten leiden door schetsen of tekeningen uit de voorafgaande haalbaarheidsstudie. Het was ook de bedoeling dat de ontwerpen beoordeeld zouden worden door een jury waarin de visie van de vele betrokken partijen zou worden weerspiegeld, ook die van buitenstaanders.

Het Rekenhof is van oordeel dat het beginsel van de gelijkheid van de kandidaten niet gegarandeerd was voor zover ze niet allemaal toegang hadden tot dezelfde informatie als het bureau Santiago Calatrava LLC. Een voordeel dat de normale mededingingsvoorwaarden kan vervalsen, had ertoe moeten leiden dat de deelname van dat bureau werd afgewezen. Bovendien had men alle kandidaten moeten informeren over de gewenste architecturale en esthetische concepten.

## 2.3 Aanwijzing van de architect (2006)

Na de haalbaarheidsstudie heeft de NMBS de studieopdrachten (voorontwerp, ontwerp en uitvoering) en de opvolging van de werkzaamheden op de site van het station van Bergen toevertrouwd aan Eurogare. Beide partijen ondertekenden daartoe een overeenkomst op 20 december 2004.

### 2.3.1 Ontwerpprijsvraag

#### 2.3.1.1 Verloop van de procedure

Eurogare besliste om in het kader van de studieopdrachten een extern architectenbureau in te schakelen om het project te ontwikkelen, overeenkomstig de resultaten van de haalbaarheidsstudie. Daartoe organiseerde Eurogare een beperkte prijsvraag, gevolgd door een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking met de winnaar(s), om zo een opdracht voor architectuurdiensten te gunnen.

<sup>12</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest C-21/03 en C-34/03 van 3 maart 2005 in de zaak Fabricom SA tegen de Belgische Staat, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>13</sup> Artikel 52, § 1, 1° en 2° lid, en artikel 133, 2°, van de overheidsopdrachtenwet van 17 juni 2016.

Eurogare beperkte het voorwerp van die prijsvraag bewust tot de aanleg van de stationsite, inclusief een voetgangers- en fietsbrug tussen *Les Grands Prés* en de *Place Léopold* die ook toegang verschaft tot de perrons, een overkapping van de perrons en een parking met ongeveer 800 plaatsen voor voertuigen en stallingen voor tweewielers. De aanleg moest ook uitgaan van intermodaliteit (openbaar vervoer, taxi's, *kiss & ride*, tweewielers enz.) en naar de toegankelijkheid voor personen met een beperking. De studies met betrekking tot de spoorinfrastructuur en de herinrichting van het reizigersgebouw waren er echter niet in opgenomen.

De beperkte prijsvraag verliep in twee fases: eerst werden er kandidaten geselecteerd na een oproep tot kandidaten die op 19 januari 2006 werd gepubliceerd en nadien werden de offertes van de geselecteerde kandidaten geëvalueerd (het bestek was op 3 april 2006 toegestuurd).

### 2.3.1.2 Naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving

#### *Plaatsingsprocedure*

De gekozen procedure beantwoordde aan de regels die van toepassing waren op het moment dat de opdracht werd gelanceerd, met name de artikelen 20 en 39, § 2, 5°, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, en de artikelen 62 tot 64 van het koninklijk besluit van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten.

#### *Selectie van kandidaten*

Overeenkomstig de toepasselijke bekendmakingsregels werd de aankondiging van de opdracht (oproep tot kandidaten) op 19 januari 2006 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en in het *Bulletin der Aanbestedingen*.

Vijftien kandidaten dienden een deelnemingsaanvraag in. Zes ervan werden geselecteerd op basis van de criteria in de opdracht aankondiging. De selectiebeslissing werd formeel gemotiveerd. De negen andere kandidaten werden afgewezen omdat ze referenties over hun technische capaciteit vermeldden die niet ontvankelijk bleken omdat ze betrekking hadden op engineeringprestaties en niet op architectuurprestaties.

#### *Evaluatie van de ontwerpen en aanwijzing van de winnaar*

In een brief van 3 april 2006 verzocht Eurogare de zes geselecteerde kandidaten een dossier in te dienen met daarin een architecturale en stedenbouwkundige schets van de bouwwerken. De bijlagen bij de brief omvatten het bestek, plannen en het juryreglement<sup>14</sup>.

Eurogare stelde regels op om de ontwerpen van de kandidaten te anonimiseren overeenkomstig de minimale voorwaarden uit de regelgeving die van toepassing was op de prijsvraag<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> De jury bestond uit twee vertegenwoordigers van de stad Bergen (onder wie de burgemeester), twee vertegenwoordigers van de NMBS Holding, twee vertegenwoordigers van de andere maatschappijen van de NMBS (Infrabel en NMBS), een onafhankelijke architect, een architect die optrad als vertegenwoordiger van de dienst Stedenbouw van de stad Bergen, een vertegenwoordiger van het directoraat-generaal Ruimtelijke Ordening, Wonen en Erfgoed van het Waals Gewest, een architectuurprofessor en een jurist.

<sup>15</sup> Artikel 62, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten.

Zo bepaalde het bestek dat de documenten geen merkteken of enig ander symbool mochten dragen. De gegevens van de kandidaat moesten in een aparte en verzegelde envelop worden gestopt. Volgens de voorgelegde notulen werden die regels in acht genomen.

Op het vlak van goed beheer en performantie wijst het Rekenhof er eveneens op dat het bestek, dat op 3 april 2006 aan de geselecteerde kandidaten werd bezorgd, geen budgettaire enveloppe voor het project bevat en evenmin een evaluatiecriterium voor de prijs (ereloon van de architect) of de kosten van het project. Nochtans zijn dat essentiële elementen om de projecten te beoordelen en te vergelijken en te waarborgen dat ze aan de behoeften van de overheid voldoen binnen de vooropgestelde budgettaire limieten.

Eurogare verklaart daarover eerst de kwaliteit van de ontwerpen te hebben willen beoordelen op basis van schetsen en maquettes. Aan de hand van die verklaring kan echter niet worden gerechtvaardigd waarom de prijzen buiten beschouwing werden gelaten.

De zes geselecteerde kandidaten dienden allemaal een ontwerp in. Drie werden vervolgens uitgesloten omdat ze het bestek niet hadden gevolgd, om de volgende redenen:

- Een kandidaat wou het bestaande station vervangen, terwijl er gevraagd was om het te behouden.
- Een andere kandidaat stelde een voetgangerstunnel voor in plaats van de gevraagde brug.
- Het ontwerp van een derde kandidaat beantwoordde niet aan de opgelegde vormvereisten, waardoor het niet beoordeeld kon worden.

Die beslissingen over de niet-conformiteiten zijn in overeenstemming met de initiële aanleg die werd gevraagd in het bestek (zie [punt 2.3.3](#)).

Twee van de drie overblijvende ontwerpen beantwoordden volgens de jury niet aan alle vereisten van het bestek. Zo stelde een ervan een parking op verschillende niveaus voor in plaats van een bovengrondse parking. Volgens de jury heeft de overkapping gevolgen voor de stedenbouwkundige inrichting van het gebied en wordt het plein ontsierd door de toegang tot de voetgangersbrug. Het andere ontwerp stelde een parking voor die volgens de jury erg ver van het station lag, een voetgangersbrug die de jury zwaar leek en perrons met verschillende soorten overkappingen.

Die twee ontwerpen kregen daarom een minder hoge score. De laatste (nog anonieme) kandidaat, die de hoogste score kreeg, werd op 13 juni 2006 unaniem door de jury aangewezen als winnaar. De raad van bestuur van Eurogare volgt het advies van de jury en wees die kandidaat op 23 juni 2006 aan als enige winnaar van de prijsvraag. Als de enveloppes met de identiteitsgegevens van de kandidaten werden geopend, bleek de winnaar het bureau Santiago Calatrava LLC te zijn.

### **2.3.2 Opdracht voor architectuurdiensten**

Ingevolge het resultaat van de ontwerpprijsvraag beslist de raad van bestuur van Eurogare om een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking te beginnen met de winnaar van de prijsvraag.

Het gunningsverslag vermeldt dat de onderhandelingen met de winnaar voornamelijk betrekking hadden op drie elementen:

- de reikwijdte van de opdracht;
- de erelonen;
- de tenlasteneming van de kosten.

Het Rekenhof stelt vast dat de initiële, door de winnaar voorgestelde voorwaarden niet worden gepreciseerd. Evenmin werd gepreciseerd welk profijt of welke voordelen de onderhandelingen hebben opgeleverd. Toen Eurogare daarover werd bevraagd, verklaarde het dat het ereloonpercentage van 12 %<sup>16</sup> dat de winnaar voorstelde, voordelig was omdat voor de bouw van het station van Luik in 1997 hetzelfde tarief werd gevraagd. Uit dat antwoord komt naar voren dat er kennelijk niet werd onderhandeld over het tarief dat de winnaar voorstelde, noch over de tenlasteneming van de kosten. In haar antwoord op het ontwerpverslag wijst de NMBS erop dat een onderhandeling niet verplicht is en dat ze van oordeel was dat het tarief redelijk en normaal was. Het klopt weliswaar dat een dergelijke onderhandeling niet verplicht is krachtens de geldende overheidsopdrachtenwetgeving, maar het Rekenhof is van oordeel dat het niet onredelijk zou zijn geweest voor een project van een dergelijke omvang een dergelijke onderhandeling te overwegen om eventueel betere offertevoorwaarden te bekomen of zelfs een lager tarief.

Op 12 oktober 2006 besliste de raad van bestuur van Eurogare om de opdracht te gunnen aan het bureau Santiago Calatrava LLC. De opdracht werd uiteindelijk gesloten op 16 november 2006 door de ondertekening van een overeenkomst.

In 2010 diende een particulier een klacht in tegen de gunningsprocedure bij het Centraal Bureau voor de Bestrijding van de Corruptie. Volgens Eurogare meende de indiener dat er sprake was van een ernstige onregelmatigheid bij de gunningsprocedure. Na onderzoek door de gerechtelijke politie besliste de procureur-generaal van Bergen het dossier te seponeren. Die beslissing werd op 7 februari 2013 betekend aan de advocaat van de NMBS en Eurogare. Het Rekenhof wijst erop dat een seponering van een strafklacht niet tot gevolg heeft dat alle handelingen en beslissingen in het dossier van de prijsvraag en de overheidsopdracht als geldig worden bestempeld.

### Box 2 – Gegunde architectuurdiensten: voorwerp en raming van het budget

Bij de aanstelling van het bureau Santiago Calatrava LLC als architect werd in 2006 het budget voor de te coördineren werken contractueel op 25 miljoen euro (excl. kosten) vastgelegd<sup>17</sup>. Deze werken omvatten:

- een brug tussen de *Place Léopold* en *Les Grands Prés* voor voetgangers en fietsers met een directe toegang tot alle perrons, inclusief toegang tot de hierna vermelde parking én de voorzieningen voor particulier transport gelegen aan de *Place Léopold* (auto's, fietsen, motoren, voetgangers, personen met een verminderde mobiliteit...).
- een bovengrondse parking aan de zijde *Les Grands Prés* voor 800 auto's, fietsen en motoren<sup>18</sup>, met toegang tot de bestaande wegen;
- voorzieningen voor de *kiss & ride*, taxi's en de intermodaliteit met het openbaar vervoer;
- de renovatie van de perrons, waaronder de toegang tot de vaste trappen en roltrappen op de perrons vanaf de gang onder de centrale sporen, inclusief de vernieuwing van de vloerbedekking, van de perronoverkappingen en van apparatuur zoals verwarmde wachtkamers, banken, verlichting, steunen voor de bovenleiding enz.

<sup>16</sup> 2 % voor de studie van het voorontwerp en 10 % voor de projectstudie, de uitvoeringsstudies, de bijstand bij het managen van de werkzaamheden en de aansturing.

<sup>17</sup> Dat bedrag is opgenomen in het bestek dat de NMBS, Eurogare en Santiago Calatrava LLC op 16 november 2006 ondertekenden. Het vormt een bijlage bij de conventie en heeft als dusdanig een contractuele waarde.

<sup>18</sup> In de haalbaarheidsstudie was sprake van een aparte parking voor tweewielers aan de zijde *Place Léopold*. In het bestek wordt niet gespecificeerd of dit zo blijft of niet. In de latere voorontwerpstudie blijkt dat er inderdaad een bovengrondse parking voor auto's komt aan de zijde *Les Grands Prés* en een parking voor fietsen en motoren aan de zijde *Place Léopold*.

Eurogare kon geen duiding geven bij de 25 miljoen euro<sub>2006</sub> die in de initiële overeenkomst met het bureau Santiago Calatrava LLC is opgenomen.

Het bedrag in de overeenkomst met het bureau Santiago Calatrava LLC mag echter niet worden verward met de 25 miljoen euro<sub>2004</sub> (incl. kosten) in het investeringsplan voor de werken aan de perrons, inclusief overbrugging en gangen onder de sporen, maar exclusief parkings, zoals opgenomen in de haalbaarheidsstudie uit 2004 (zie [tabel 2](#)).

### 2.3.3 Bijakten bij de opdracht voor architectuurdiensten

Aan de initiële opdracht voor architectuurdiensten werden twee bijakten toegevoegd, op 12 mei 2010 en op 31 mei 2018.

Op 12 mei 2010 ondertekenden Eurogare en het bureau Santiago Calatrava LLC een eerste bijakte bij de lopende overeenkomst voor architectuurdiensten. Die bijakte brengt diverse wijzigingen aan in de initiële overeenkomst:

- een hogere vergoeding voor de opdrachtnemer: het percentage dat Eurogare verschuldigd is, wordt voor alle opdrachten opgetrokken van 12 naar 14 % van het eindbedrag van de bouw- en studiewerken gepresteerd door de opdrachtnemer;
- de betaling van het ereloon wordt anders opgesplitst: herziening van de regels voor de betaling van de verschillende delen van de opdracht (ontvangen voorschot en tijdstip van betaling op basis van de uitvoeringsgraad);
- de begrotingsenveloppe voor de werken van de opdracht voor architectuurdiensten, wordt opgetrokken van 25 naar 90 miljoen euro zonder btw en exclusief erelonen.

Het Rekenhof stelt vast dat het optrekken van de begrotingsenveloppe niet werd gedocumenteerd. De verhoging lijkt niet overeen te stemmen met de gecumuleerde bedragen van de diverse relevante elementen in het budget dat Eurogare opmaakte op 2 maart 2010, d.i. na de ondertekening van de overeenkomst van 1 maart 2010 tussen de NMBS, het Waals Gewest en de Waalse gewestelijke vervoersmaatschappij (OTW)<sup>19</sup>, en waarin de door het bureau Santiago Calatrava LLC gecoördineerde werken volgens Eurogare waren opgenomen.

De formele motivering van die eerste bijakte is bovendien summier. De wijzigingen aan de opdracht worden alleen toegeschreven aan onvoorziene omstandigheden. Het ging om kritische opmerkingen van de diensten Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening over bepaalde aspecten<sup>20</sup> van het voorontwerp en over problemen met de verkeersdoorstroming, zonder verdere precisering.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de bijakte het voorwerp van de opdracht niet uitdrukkelijk wijzigt (punt 'toepassingsveld' van het contract), terwijl dat de belangrijkste aanpassing is. De voetgangersbrug met behoud van het reizigersgebouw wordt vanaf 2008, in het kader van het

<sup>19</sup> De *Opérateur de transport de Wallonie* (OTW) werd opgericht door het Waals decreet van 29 maart 2018 tot bestuurshervorming binnen de *Société régionale wallonne du Transport* (Waalse Gewestelijke Vervoermaatschappij) en tot wijziging van het decreet van 21 december 1989 betreffende de diensten voor het openbaar vervoer in het Waalse Gewest. Sinds 13 juni 2018 is OTW de nieuwe naam van de *Société régionale wallonne du transport* (SRWT) en sinds 1 januari 2019 zijn de vijf exploitatiemaatschappijen van de TEC-groep erin opgenomen (TEC Namur-Luxembourg, TEC Brabant wallon, TEC Hainaut, TEC Liège-Verviers en TEC Charleroi). Het Rekenhof verwijst in dit rapport steeds naar de OTW voor de periode vóór en na 1 januari 2019.

<sup>20</sup> Volgens het Waals Gewest en de OTW hield het probleem verband met de afstand tussen het bus- en het treinstation. Om die reden werd een wijziging gevraagd, namelijk om te voorzien in "busperrons" (intermodaliteit). (Notulen raad van bestuur NMBS van 18 december 2009 en notulen raad van bestuur Eurogare van 22 februari 2010).

tweede voorontwerp (zie [punt 2.4.2](#)) immers een nieuw station met een voetgangersbrug, waarbij het oude gebouw wordt afgebroken en vervangen. Er zijn ook wijzigingen op het vlak van de locaties, de perrons (busverbindingen) en de parking (de openluchtparking langs de kant van *Les Grands Prés* wordt vervangen door een ondergrondse parking langs de kant van de *Place Léopold*).

Sinds 2008<sup>21</sup> is het Hof van Justitie van de Europese Unie van oordeel dat substantiële wijzigingen aan een lopende opdracht in principe impliceren dat een nieuwe gunningsprocedure moet worden georganiseerd. Een wijziging wordt als substantieel beschouwd in de volgende gevallen:

- wanneer ze voorwaarden invoert die, wanneer ze in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren genoemd, zouden hebben geleid tot toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten, of tot de keuze voor een andere offerte dan die waarvoor oorspronkelijk was gekozen;
- wanneer ze de markt in belangrijke mate uitbreidt tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen;
- wanneer ze het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.

In dit geval merkt het Rekenhof drie aanwijzingen op voor de substantiële aard van de wijzigingen die werden aangebracht aan de initiële opdracht en die een nieuwe plaatsingsprocedure hadden kunnen rechtvaardigen:

- De eerste bijakte heeft een budgettaire impact van minstens 65 miljoen euro in vergelijking met de begrotingsenveloppe van de initiële overeenkomst. Daar komen de erelonen nog bovenop, die ook zijn gestegen. Het nieuwe bedrag ligt bijgevolg meer dan drie keer hoger dan het initiële bedrag van de opdracht.
- De bijakte breidt de architectuurdiensten van de opdracht ruimschoots uit: het project van de voetgangersbrug wordt een project van een nieuw station en een voetgangersbrug.
- De bijakte voert voorwaarden in die misschien tot de keuze van een andere offerte hadden geleid als ze van bij aanvang van de prijsvraag bekend waren. Er werd immers minstens één kandidaat uitgesloten vanwege een voorstel (vervanging van het huidige station) dat in het kader van de bijakte toch in aanmerking zou zijn gekomen.

Eurogare preciseerde dat indertijd wel degelijk werd nagedacht over de impact van de wijzigingen die werden aangebracht aan de initiële opdracht, in het licht van de overheidsopdrachtenwetgeving. Er werd echter beslist het project voort te zetten met de opdrachtnemer die al de voorontwerpen en ontwerpen had gemaakt. Uit de notulen van het directiecomité van Eurogare<sup>22</sup> blijkt dat die laatste meende dat een nieuwe plaatsingsprocedure:

- het goedgekeurde aanlegproject teniet zou doen;
- het akkoord met de OTW op losse schroeven zou zetten;
- tot aanzienlijke vertragingen zou leiden;
- het finale budget misschien nog zou doen stijgen;
- de deur zou openzetten voor mogelijke juridische conflicten.

Eurogare verantwoordt de stijging van de erelonen van het bureau Santiago Calatrava LLC bovendien met het argument dat het nieuwe project complexer was en het voorgestelde tarief voor

<sup>21</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest C-454/06 van 19 juni 2008 in de zaak Pressetext Nachrichtenagentur, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>22</sup> Directiecomité van Eurogare van 29 januari 2010 en van 11 februari 2010.

engineering- en architectuurprestaties nog altijd lager was dan het tarief voor andere emblematische bouwwerken in België. Eurogare verwijst onder meer naar het tarief van 14 % dat werd gehanteerd voor het justitiepaleis in Antwerpen. Het percentage blijft evenwel hoog in vergelijking met de ereloontarieven die werden toegepast voor andere gebouwen, zoals het Gentse justitiepaleis (11,5 %)²³.

De gedelegeerd bestuurder van Eurogare verklaarde in de raad van bestuur van 22 februari 2010 dat het een evolutie betrof van een project waarvan de basisfilosofie onveranderd is gebleven, namelijk een voetgangersbrug tussen *Les Grands Prés* en de *Place Léopold*. Naar zijn zeggen bleef de essentie van het project bewaard, net zoals het spoorprogramma: de aanpassingen betroffen het busstation, de parking en de lengte van de voetgangersbrug²⁴. Tijdens diezelfde zitting was echter ook sprake van structurele wijzigingen die door hun omvang een herziening van de initiële overeenkomst met het bureau Santiago Calatrava LLC en de ontwikkeling van een ander voorontwerp noodzakelijk maakten (zie de [punt 2.5](#) en [punt 2.6](#)). Eén van die structurele wijzigingen was de bouw van een nieuw station.

Op 31 mei 2018 ondertekenden Eurogare en het bureau Santiago Calatrava LLC een tweede bijakte bij de overeenkomst voor architectuurdiensten. Die bijakte belast de initiële opdrachtnemer met bijkomende opdrachten om de bouw van de galerij van de voetgangersbrug en de perronoverkappingen voort te zetten. De kosten van de bijkomende opdrachten worden geraamd op 502.400 euro exclusief btw (zie [punt 3.7](#)). Er wordt echter niets gezegd over de andere wijzigingen die sinds 12 mei 2010 werden doorgevoerd aan het voorwerp van de opdracht en de begrotingsenveloppe voor de werken. Het budget is nochtans nog significant geëvolueerd sinds de eerste bijakte.

De NMBS bezorgde het Rekenhof het advies van een advocaat die in december 2020 werd geraadpleegd door Eurogare over de kwalificatie van deze wijzigingen. Op basis van een feitelijke analyse van de evolutie van het project, van de motieven voor de wijzigingen en de structurering van de overheidsopdrachten, meent de advocaat dat bij het moderniseringsproject niets onwettigs is gebeurd. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de argumenten die hij hier aanhaalt, de substantiële aard van de wijzigingen niet kunnen ontcrachten, met name de belangrijke budgettaire weerslag, de belangrijke uitbreiding van de prestaties en de introductie van voorwaarden die, als ze in de initiële plaatsingsprocedure waren zijn opgenomen, er misschien toe hadden geleid dat een andere offerte was gekozen als ze vanaf het begin van de procedure waren opgenomen.

## 2.4 Integratie van het stationsgebouw in de brug (2007-2008)

### 2.4.1 Eerste voorontwerpstudie (eerste semester 2007)

Na werkvergaderingen tussen Eurogare, het bureau Santiago Calatrava LLC, het Waals Gewest en de stad Bergen begin 2007 (precieze data onbekend) werd van start gegaan met een eerste voorontwerpstudie²⁵. Om de problemen op te lossen die bij de haalbaarheidsstudie werden vastgesteld, maakte het bureau Santiago Calatrava LLC een nieuwe schets (zie [bijlage 1](#)) Die werd echter pas voorgesteld aan de raad van bestuur en het directiecomité van de NMBS bij de goedkeuring van

23 Rekenhof, *160<sup>e</sup> Boek*, Volume I, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2003 p. 251 – 256, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

24 Raad van bestuur van Eurogare van 22 februari 2010.

25 De voorontwerpstudie heeft tot doel alle plannen uit te werken die nodig zijn om de bouwvraag in te dienen. Tegelijk worden het budget en de termijnen verder verfijnd en verder toegewezen aan deelprojecten.



de tweede voorontwerpstudie eind februari 2008. Bij die schets hoort volgens Eurogare geen effectieve eerste voorontwerpstudie; er is geen verdere documentatie beschikbaar.

In de haalbaarheidsstudie stonden het (bestaande) stationsgebouw en de brug voor fietsers en voetgangers los van elkaar en boden ze de reizigers beide toegang tot de perrons. Er kwam naar voren dat dit voor te veel passagiersstromen zou zorgen, wat het gebruik van het station voor reizigers zou bemoeilijken. Bovendien zouden in deze configuratie het stationsgebouw en de brug voor fietsers en voetgangers met elkaar concurreren, waardoor de dienstverlening en de commerciële aspecten van het station niet optimaal gebruikt zouden worden.

Deze eerste voorontwerpstudiefase beperkte zich in feite tot het vaststellen van problemen met de plannen uit de haalbaarheidsstudie en bevatte bijgevolg geen ramingen van het budget en de planning. Wat er ook van zij, het Rekenhof ontving geen documenten met betrekking tot de werkvergaderingen voor deze ontwikkelingsfase, noch documenten aan de hand waarvan het kan bevestigen dat het directiecomité of de raad van bestuur van de NMBS zich officieel hebben uitgesproken over de eerste voorontwerpstudie.

#### 2.4.2 Tweede voorontwerpstudie (februari 2008)

##### 2.4.2.1 Scope van de studie

Rekening houdende met de bevindingen uit de eerste voorontwerpstudie, werkten Eurogare en het bureau Santiago Calatrava LLC vanaf november 2007 een tweede voorontwerpstudie met grondige aanpassingen uit, *“sur la base des fondamentaux – intermodalité, transversalité – qui sous-tendent la modernisation des grandes gares du pays et en fonction des constats qui précèdent”<sup>26</sup>*.

Die tweede voorontwerpstudie stelt voor het oude station te vervangen door een nieuw. Dit station, met voorzieningen voor dienstverlening en commerciële activiteiten, bevindt zich op grondniveau en wordt geïntegreerd in de brug die voortaan loodrecht op de platforms staat en die symmetrisch snijdt. Door de verplaatsing van de brug voor voetgangers en fietsers én de integratie van het stationsgebouw in de brug wordt deze verlengd en tegelijk deels overdekt. Aan de zijde *Les Grand Prés* worden nu twee toegangen tot de brug ingepland en het stuk aan de *Place Léopold* komt deels over het plein.

De voorzieningen voor bussen komen deels aan de zijde *Les Grands Prés* en deels aan de zijde *Place Léopold*. De bovengrondse parking met 800 plaatsen aan de zijde *Les Grands Prés* blijft behouden zoals gepland in de haalbaarheidsstudie, net als de parking voor tweewielers aan de zijde *Place Léopold*.

In afwachting van het nieuwe station stelt Eurogare voor om het tijdelijke station van Luik-Guillemins naar Bergen over te brengen, gezien de afbraak van het bestaande station, en een tijdelijke brug tussen dit tijdelijke station en de perrons en parking te installeren.

Eurogare bezorgde het Rekenhof de stukken over het onderzoek van de tweede voorontwerpstudie (en de bijbehorende presentatie) door het directiecomité en de raad van bestuur van de NMBS,

<sup>26</sup> Document *Mons. De la passerelle à la gare-passerelle* opgesteld door de NMBS op 20 augustus 2021 in het kader van deze audit.

echter zonder alle voorbereidende documenten van deze studie voor te leggen. Daardoor moest het Rekenhof de wijzigingen op basis van de maquettes en plannen reconstrueren.

Bij de goedkeuring van de tweede voorontwerpstudie als oriëntatie door het directiecomité en de raad van bestuur van de NMBS, respectievelijk op 25 februari en 29 februari 2008, vraagt de NMBS ook aan Eurogare om onderhandelingen op te starten met de stad Bergen en het Waals Gewest. Dat laat vermoeden dat deze partijen niet actief betrokken waren bij het tweede voorontwerp. Wat de uitkomst van deze onderhandelingen betreft, kon het Rekenhof kennismaken van een engagementsbrief van de stad Bergen<sup>27</sup>, maar kon het niet beschikken over documenten afkomstig van het Waals Gewest, noch over verslagen van de onderhandelingen (zie ook punt 2.7.1).

#### 2.4.2.2 Budgettaire ramingen

De tweede voorontwerpstudie bevat een aangepaste budgetraming. In vergelijking met de haalbaarheidsstudie stijgt de budgetraming met 168 % van 60,44 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 162,19 miljoen euro<sub>2010</sub> (148,19 miljoen euro<sub>2008</sub>).

**Tabel 3** – Vergelijking tussen de budgetinformatie in de haalbaarheidsstudie uit 2004 en het tweede voorontwerp uit 2008 (in miljoen euro)

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Tweede voorontwerpstudie (2008)				Toename in % in vergelijking met 2004
		Werken	Kosten <sup>(1)</sup>	Totaal		
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2010</sub>	
<b>Totaal budget voor spoorwegbedrijven</b>	<b>60,44</b>	<b>89,60</b>	<b>20,16</b>	<b>109,76</b>	<b>120,13</b>	<b>99%</b>
<b>Werken station (excl. parking)</b>	<b>38,42</b>	<b>67,90</b>	<b>14,94</b>	<b>82,84</b>	<b>90,66</b>	<b>136%</b>
<b>Onthaal - Infrabel</b>	<b>33,03</b>	<b>52,00</b>	<b>11,44</b>	<b>63,44</b>	<b>69,43</b>	<b>110%</b>
Overdekte passerelle en verlenging ervan	10,95	19,00	4,18	23,18	25,37	132%
Toegang perrons (liften en (rol) trappen)	22,08	3,00	0,66	3,66	4,01	100%
Perrons: coatings en materiaal		10,00	2,20	12,20	13,35	
Overkappingen perrons		20,00	4,40	24,40	26,70	
<b>Onthaal - NMBS</b>	<b>5,39</b>	<b>15,90</b>	<b>3,50</b>	<b>19,40</b>	<b>21,23</b>	<b>294%</b>
Travel center en concessies + overdekking		10,00	2,20	12,20	13,35	
Wachruimte en kiosk zijde Les Grands Prés		3,30	0,73	4,03	4,41	

<sup>27</sup> Brief van 18 maart 2008 van de burgemeester van Bergen aan Eurogare waarin de stad Bergen zich engageert om de omgevingswerken zoals omschreven in de tweede voorontwerpstudie van 2008 uit te voeren. Hierin zijn geen budgetten opgenomen en wordt niet verwezen naar formele documenten.

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Tweede voorontwerpstudie (2008)				Toename in % in vergelijking met 2004
		Werken	Kosten <sup>(1)</sup>	Totaal		
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2008</sub>	euro <sub>2010</sub>	
Afbraak huidige stationsgebouw en signalisatiecabine		0,60	0,13	0,73	0,80	
Aanpassingen tijdelijk station en toegang tot perrons		2,00	0,44	2,44	2,67	
<b>Parking</b>	<b>4,73</b>	<b>8,00</b>	<b>1,76</b>	<b>9,76</b>	<b>10,68</b>	<b>126%</b>
Parking zijde <i>Les Grands Prés</i> (900 plaatsen)		7,00	1,54	8,54	9,35	
Parking zijde <i>Place Léopold</i> (taxi's, fietsen, motoren en kortparkeren)		1,00	0,22	1,22	1,27	
<b>Infrastructuurwerken (incl. logistiek centrum)</b>	<b>17,29</b>	<b>13,70</b>	<b>3,46</b>	<b>17,16</b>	<b>18,78</b>	<b>9%</b>
<b>Aanpassingen logistiek centrum Infrabel: toegangssporen en dépôts</b>		<b>3,20</b>	<b>0,70</b>	<b>3,90</b>	<b>4,27</b>	
<b>Infrastructuurwerken</b>		<b>10,50</b>	<b>2,76</b>	<b>13,26</b>	<b>14,51</b>	
Werken sporen		8,00	2,10	10,10	11,06	
Aanpassingen perrons		2,50	0,66	3,16	3,46	
<b>Totaal budget voor derden</b>	<b>0,00</b>	<b>31,50</b>	<b>6,93</b>	<b>38,43</b>	<b>42,06</b>	
<b>Ander openbaar vervoer (bus)<sup>(2)</sup></b>	<b>0,00</b>	<b>9,70</b>	<b>2,13</b>	<b>11,83</b>	<b>12,95</b>	
Perrons bussen <i>Place Léopold</i>		8,70	1,91	10,61	11,62	
Perrons bussen <i>Les Grands Prés</i>		1,00	0,22	1,22	1,34	
<b>Omgevingswerken</b>	<b>0,00</b>	<b>21,80</b>	<b>4,80</b>	<b>26,60</b>	<b>29,11</b>	
Aanpassingen (verbreding, verdieping of andere) aan de toegang tot tunnels		8,80	1,94	10,74	11,75	
Werken <i>Place Léopold</i>		9,50	2,09	11,59	12,68	
Werken site <i>Les Grands Prés</i> en <i>Chemin de l'Inquiétude</i>		2,00	0,44	2,44	2,67	
Voetgangersbrug boven de Haine		1,50	0,33	1,83	2,00	
<b>Totaal</b>	<b>60,44</b>	<b>121,10</b>	<b>27,09</b>	<b>148,19</b>	<b>162,19</b>	<b>168%</b>

<sup>(1)</sup> 22 % kosten voor erelonen, veiligheidscoördinatie, studies (werken station) en algemene kosten. Bij de infrastructuurwerken werd 26,3 % bijgerekend omdat hier nog specifieke kosten voor materieel (sporen en bovenleidingen) en voor controle door Infrabel bijkomen.

<sup>(2)</sup> In de rubriek "ander openbaar vervoer" is de geraamde 12,95 miljoen euro<sub>2010</sub> ten laste van de OTW. Deze budgetbijdrage wordt echter pas, samen met een verhoging, geformaliseerd in de conventie van 1 maart 2010. De beslissing om hier al een deel budget op te nemen en de exacte bestemming ervan is niet geformaliseerd (zie ook punt 2.7).

Het budget voor de spoorwegmaatschappijen verdubbelt en stijgt van 60,44 miljoen euro<sub>2010</sub> naar 120,13 miljoen euro<sub>2010</sub>.

Het budget voor de werken aan het station neemt toe met 136 % en stijgt van 38,42 miljoen euro<sub>2010</sub> naar 90,66 miljoen euro<sub>2010</sub>, beide incl. kosten. Het budget voor Infrabel voor de vernieuwing van de perrons en de overkapping is meer dan verdubbeld (+110 %), terwijl de beslissing om een nieuw stationsgebouw te bouwen het budget voor de onthaalvoorzieningen bij de NMBS (wachtruimte, travel center...) verviervoudigt (van 5,39 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 21,23 miljoen euro<sub>2010</sub>).

De vele aanpassingen aan de brug voor voetgangers en fietsers doen het budget daarvoor stijgen met 132 % tegenover de haalbaarheidsstudie (van 10,95 miljoen euro<sub>2010</sub> naar 25,37 miljoen euro<sub>2010</sub>).

Verder neemt het budget voor de parking aan de zijde *Les Grands Prés* toe met 126 % en stijgt het van 4,73 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 10,68 miljoen euro<sub>2010</sub>. Volgens Eurogare komt dit door de verlenging van de toegang tot de parking (ten gevolge van de verplaatsing van de brug voor voetgangers en fietsers), het toevoegen van een dubbele toegang voor personen met verminderde mobiliteit, het aanleggen van een tijdelijke parking aan de *boulevard Charles Quint* en twee bruggen om van daar toegang te geven tot de perrons, en tenslotte door een actualisatie van de referentieprijzen per parkeerplaats. De totale toename kon niet over deze verschillende wijzigingen worden uitgesplitst.

De raming voor de spoorweginfrastructuurwerken door Infrabel blijft nagenoeg gelijk.

Daarnaast bevat de tweede voorontwerpstudie nu voor het eerst een specifieke deelraming voor derden. Concreet gaat het om 12,95 miljoen euro<sub>2010</sub> voor perrons voor bussen aan beide zijden van het station (voor de OTW) en om 29,11 miljoen euro<sub>2010</sub> om de directe stationsomgeving en de toegang ertoe aan te passen<sup>28</sup>. Wat de omgevingswerken betreft is zowel budget uitgetrokken voor de renovatie van de pleinen aan beide kanten van de brug en de bouw van een voetgangersbrug over de Haine (ten laste van de stad Bergen) als voor de aanpassing van de toegang tot tunnels (ten laste van de *Service Public de Wallonie*). Die laatste werd eerder niet als actor bij de modernisering van het station vermeld en komt ook niet meer terug in latere documenten.

Toen het directiecomité en de raad van bestuur van de NMBS de tweede voorontwerpstudie goedkeurden, werd de 25 miljoen euro opgenomen in het contract met het bureau Santiago Calatrava LLC voor de door hen te coördineren werken, niet aangepast (zie **box 2**). Dat gebeurde pas later, na het afsluiten van de overeenkomst tussen de NMBS, de OTW en de het Waals Gewest op 1 maart 2010 (zie **punt 2.5**).

#### 2.4.2.3 Termijnen

Toen de tweede versie van het voorontwerp werd voorgesteld in februari 2008, was het einde van de werkzaamheden gepland tegen 2014. Er wordt echter niet vermeld op welke datum de werken zullen starten. Er wordt een summier fasering voorgesteld, bestaande uit acht stappen waarvan er zeven voornamelijk betrekking hebben op voorbereidende werkzaamheden en spoorwerken. De bouw van de voetgangersbrug is de laatste stap.

<sup>28</sup> In de haalbaarheidsstudie werd alleen een beperkt budget voor de toegang tot de parkings vermeld, te betalen door de NMBS.

## 2.5 Overeenkomst van 1 maart 2010: een multimodaal station

### 2.5.1 Multimodaal station

Om de verschillende vervoersmiddelen nog beter op elkaar te laten aansluiten en het station aldus multimodaal te maken, werd beslist dat het eerste treinperron gemeenschappelijk zou zijn met het busstation (ene zijde trein, andere zijde bus) en dat tussen dit perron en de *Place Léopold* een tweede multimodaal perron zou worden gebouwd (met een bushalte, de voorzieningen voor taxi's en de *kiss & ridezone*).

Het busstation komt bovendien niet langer deels aan de *Place Léopold* en deels aan *Les Grands Prés*, maar volledig aan de *Place Léopold* en is geïntegreerd in de overdekte brug. Een ondergrondse parking aan de *Place Léopold* (800 plaatsen<sup>29</sup>) vervangt de bovengrondse parking aan *Les Grands Prés* (900 plaatsen)<sup>30</sup>.

De omgevingswerken (aanpassingen aan de tunnels<sup>31</sup>, (her-)aanleg van de pleinen en de voetgangersbrug over de Haine) die bij het tweede voorontwerp waren toegevoegd, zijn geschrapt. Eurogare geeft ook aan dat, in tegenstelling tot het tweede voorontwerp, de stad Bergen niet bij dit overleg betrokken is. Voor het eerst wordt nu wel melding gemaakt van dienstgebouwen (ICTRA-voorzieningen<sup>32</sup>, kantoren, crèche ...) en relocatie van personeel. Ze worden allemaal ondergebracht onder de brug voor voetgangers en fietsers.

Eurogare bezorgde het Rekenhof de overeenkomst die op 1 maart 2010 werd ondertekend door de NMBS, de OTW en het Waals Gewest, die betrekking heeft op de integratie van het busstation in het treinstation alsook op de financiering door de OTW van het busstation. Deze overeenkomst geeft evenwel slechts een korte geactualiseerde beschrijving van het voorontwerp (met enkele schetsen). Eurogare kon daarentegen geen volledig voorontwerp bezorgen waarin de wijzigingen aan de perimeter waren geïntegreerd, noch de motivering die aan de basis lag van sommige beslissingen (bijvoorbeeld de verplaatsing van het parkeerterrein en het ondergronds maken ervan), noch een volledige en geactualiseerde budgettaire raming.

### 2.5.2 Budgettaire ramingen

Eurogare stelde een document ter beschikking van het Rekenhof met vermelding van een budget, goedgekeurd op 2 maart 2010. De omvorming naar een multimodaal station deed het budget in 2010 opnieuw stijgen, van 162,19 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 196,85 miljoen euro<sub>2010</sub> (+ 21 %). Het Rekenhof koppelde de deelrubrieken uit dit budget zoveel mogelijk aan de rubrieken van de tweede voorontwerpstudie om de belangrijkste evoluties tussen 2008 en 2010 te bepalen. Het resultaat is opgenomen in de onderstaande tabel.

<sup>29</sup> In de budgetraming bij deze conventie is sprake van 900 plaatsen.

<sup>30</sup> Volgens het document *Mons. De la passerelle à la gare-passerelle*, opgesteld door de NMBS op 20 augustus 2021 in het kader van deze audit, kon de ruimte aan *Les Grands Prés* later voor andere (commerciële) doeleinden dienen. Deze motivatie is echter niet terug te vinden in de projectdocumentatie.

<sup>31</sup> De eerder gepland aanpassingen aan tunnels bleken uiteindelijk niet noodzakelijk, in de plaats wordt geopteerd voor de renovatie van de bestaande tunnel.

<sup>32</sup> ICTRA staat voor *Information & Communication Technology for Rail*. Deze infrastructuur omvat alle toestellen zoals schermen, camera's, klokken, brandbeveiliging enz.

**Tabel 4 – Evolutie van de budgettaire raming tussen het tweede voorontwerp (2008) en de overeenkomst van 1 maart 2010 (in miljoen euro)**

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Tweede voorontwerpstudie 2008	Overeenkomst 1 maart 2010	Vergelijking 2008-2010	
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	in %
<b>Totaal budget voor spoorwegbedrijven</b>	<b>60,44</b>	<b>120,12</b>	<b>156,72</b>	<b>36,60</b>	<b>30%</b>
<b>Werken station (excl. parking)</b>	<b>38,42</b>	<b>90,66</b>	<b>98,67</b>	<b>8,01</b>	<b>9%</b>
<b>Onthaal - Infrabel</b>	<b>33,03</b>	<b>69,43</b>	<b>72,10</b>	<b>2,67</b>	<b>4%</b>
Overdekte passerelle en verlenging ervan	10,95	25,37			
Toegang perrons (liften en (rol) trappen)		4,01			
Perrons: coatings en materiaal	22,08	13,35			
Overkappingen perrons		26,70			
<b>Onthaal - NMBS</b>	<b>5,39</b>	<b>21,23</b>	<b>26,57</b>	<b>5,34</b>	<b>25%</b>
Travel center en concessies + overdekking		13,35			
Wachtruimte en kiosk zijde Les Grands Prés		4,41			
Afbraak huidige stationsgebouw en signalisatiecabine		0,80			
Aanpassingen tijdelijk station en toegang tot perrons		2,67			
<b>Parking</b>	<b>4,73</b>	<b>10,68</b>	<b>30,71</b>	<b>20,03</b>	<b>187%</b>
Parking zijde <i>Les Grands Prés</i> (900 plaatsen)		9,35			
Parking zijde <i>Place Léopold</i> (taxi's, fietsen, motoren en kortparkeren)		1,34			
<b>Infrastructuurwerken (incl. logistiek centrum)</b>	<b>17,29</b>	<b>18,78</b>	<b>27,34</b>	<b>8,56</b>	<b>46%</b>
<b>Aanpassingen logistiek centrum Infrabel: toegangssporen en dépôts</b>		<b>4,27</b>	<b>4,27</b>	<b>0,00</b>	<b>0%</b>
<b>Infrastructuurwerken</b>		<b>14,51</b>	<b>23,07</b>	<b>8,56</b>	<b>59%</b>
Werken sporen		11,05	16,85		
Aanpassingen perrons		3,46			
Uitbreidingen en vernieuwingen beslist begin 2010			6,23		

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Tweede voorontwerpstudie 2008	Overeenkomst 1 maart 2010	Vergelijking 2008-2010	
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	in %
<b>Totaal budget voor derden</b>	0,00	42,06	27,32	-14,74	-35%
<b>Ander openbaar vervoer (bus)</b>	0,00	12,95	27,32	14,37	111%
Perrons bussen <i>Place Léopold</i>		11,61			
Perrons bussen <i>Les Grands Prés</i>		1,34			
<b>Omgevingswerken</b>	0,00	29,11	0,00	-29,11	
Aanpassingen (verbreding, verdieping of andere) aan de toegang tot tunnels		11,75			
Werken <i>Place Léopold</i>		12,68			
Werken site <i>Les Grands Prés</i> en <i>Chemin de l'Inquiétude</i>		2,67			
Voetgangersbrug boven de Haine		2,00			
<b>Nieuw: Dienstgebouwen en relocatie van het personeel</b>			12,81	12,81	
Voorlopig gebouw voor ICTRA-centrale			4,27	4,27	
Dienstgebouwen			8,54	8,54	
<b>Totaal</b>	<b>60,44</b>	<b>162,19</b>	<b>196,85</b>	<b>34,66</b>	<b>21%</b>

Bron: Rekenhof, op basis van budgetgegevens van Eurogare

Tussen 2008 en 2010 neemt het budget voor de modernisering van het station van Bergen ten laste van de spoorwegmaatschappijen opnieuw met 30 % toe (van 120,12 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2008 tot 156,72 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2010).

Die verhoging betreft hoofdzakelijk de budgetten voor de parkings (+20,03 miljoen euro<sub>2010</sub>), de spoorweginfrastructuur (+8,56 miljoen euro<sub>2010</sub>) en het station (+5,34 miljoen euro<sub>2010</sub>). De vervanging van de bovengrondse parking aan *Les Grands Prés* door een ondergrondse parking aan de *Place Léopold* zorgt voor een bijna verdrievoudiging van het budget voor de parkings (+187 %). Het bijkomende budget voor de spoorinfrastructuurwerken heeft zowel betrekking op een uitbreiding van capaciteit als op de vernieuwing van infrastructuur.

Wat de kosten voor derden betreft, neemt het budget voor de OTW toe van 12,95 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 27,32 miljoen euro<sub>2010</sub><sup>33</sup> (+111 %). Dit bedrag bestaat hoofdzakelijk uit een bijdrage voor de perrons, inclusief hun overbrugging en de onthaalinfrastructuur. Zoals eerder aangegeven, haalt Eurogare de omgevingswerken opnieuw uit de perimeter van het project en dus ook uit het budget. Het gaat om 29,11 miljoen euro<sub>2010</sub><sup>34</sup>.

Tot slot wordt een nieuwe rubriek toegevoegd, nl. 'dienstgebouwen en relocatie (*relocation*) van personeel'. Hieronder vallen ook de kosten van een voorlopig gebouw voor een ICTRA-centrale.

Kort na de overeenkomst van 1 maart 2010 wordt een eerste bijakte bij het contract met het bureau Santiago Calatrava LLC gesloten. Zoals aangegeven in [punt 2.3.3](#) verhoogt ook de raming van de te coördineren werken van 25 miljoen (in 2006) naar 90 miljoen euro (in 2010).

### 2.5.3 Termijnen

In de overeenkomst van 1 maart 2010 staan geen termijnen voor de uitvoering van de werken beschreven.

## 2.6 Finaal voorontwerp en vergunningen (2011)

### 2.6.1 Finaal voorontwerp

Het Rekenhof stelt vast dat de visie na maart 2010 nog verscheidene keren evolueerde om de stationsomgeving op te waarderen en het multimodale station daar verder in te integreren. Zo komt er naast de ondergrondse parking aan de *Place Léopold* een bijkomende ondergrondse parking aan *Les Grands Prés* (zonder het oorspronkelijke aantal van 780 plaatsen te wijzigen)<sup>35</sup>. De dienstgebouwen worden ook voor een deel geïntegreerd in de ondergrondse parkings, de rest blijft in de brug. Tot slot integreert het voorontwerp alle dienstverlening aan de *Place Léopold* in de brug zelf in plaats van op de begane grond onder de brug.

Infrabel voegt in deze fase nog bijkomende werken aan de signalisatie toe. De stad Bergen blijkt nu ook een partner van het project te zijn (zie ook [punt 3.2.1](#)).

Op 28 oktober 2011 sprak de raad van bestuur van de NMBS zich uit over de plaatsingswijze voor opdracht M4 voor de ruwbouw van het nieuwe station en de modernisering van de spoorinfrastructuur. De vraag om goedkeuring ging vergezeld van een document dat onder meer een overzicht bevatte van de voorgeschiedenis en de evolutie van het dossier, evenals de presentatie van het definitief genoemde voorontwerp. Die presentatie omvatte de weergave van een maquette, illustraties en plannen van het station in brugvorm, de bijbehorende parkeerterreinen en de omgeving ervan.

<sup>33</sup> De overeenkomst van 1 maart 2010 legt het totale budget voor de OTW vast (nl. 27,32 miljoen euro<sub>2010</sub>, afgerond tot 28,00 miljoen euro<sub>2009</sub>); de budgetramingen van Eurogare nemen vanaf 2010 dit forfaitaire budget voor de OTW in rekening.

<sup>34</sup> De NMBS zal uiteindelijk de renovatie van de tunnel ten laste nemen die de eerder geplande aanpassingen aan tunnels vangt. Volgens Eurogare zijn de kosten daarvoor opgenomen in het budget voor de brug voor passagiers en voetgangers; Eurogare gaf echter geen aanwijzing van de omvang van die kosten.

<sup>35</sup> Notulen raad van bestuur NMBS van 28 oktober 2011.



Op basis van de combinatie in eenzelfde document van de presentatie van het definitief genoemde voorontwerp en de plaatsingswijze van de opdracht voor de bouw van het station in brugvorm, is de NMBS van oordeel dat uit de goedkeuring van dit document door de raad van bestuur, de officiële goedkeuring van het definitieve voorontwerp voortvloeit<sup>36</sup>.

Dat neemt niet weg dat de beslissing van de raad van bestuur van 28 oktober 2011 niet specifiek vermeldt dat het voorontwerp definitief werd goedgekeurd<sup>37</sup>. Vanuit dat oogpunt is het Rekenhof van oordeel dat het beslissingsproces van het definitieve voorontwerp onvoldoende geformaliseerd was, temeer omdat het Rekenhof niet kon beschikken over documenten die de significante wijzigingen<sup>38</sup> die leidden tot het definitieve voorontwerp, rechtvaardigen en goedkeuren.

### 2.6.2 Gecombineerde vergunning

Na de voornoemde beslissing van 28 oktober 2011 werden de administratieve stappen ondernomen om de gecombineerde vergunning<sup>39</sup> voor de bouw te verkrijgen<sup>40</sup>. De gecombineerde vergunning geldt als milieuvergunning en als stedenbouwkundige vergunning. De toekenning legt de perimeter van het ontwerp vast. Het ontwerp waarvoor de vergunning geldt, is dus het finale ontwerp voor de bouw van het station van Bergen en de nabije omgeving.

Vóór de vergunningsaanvraag werd ingediend, moest een milieu-impactstudie worden uitgevoerd. Op basis van zo'n studie kan de overheid een advies verstrekken over het project en kan het project eventueel worden aangepast. Het eindverslag van die studie kwam er op 17 juni 2011. Ingevolge de aanbevelingen in dat verslag<sup>41</sup> werd het ontwerp aangepast (kleinere overkapping boven de *Place Léopold*, verplaatsing van de trappen en liften, minder ruimte voor commerciële activiteiten, hoogte van de plavuizen op de *Place des Congrès*<sup>42</sup>). Die wijzigingen werden verwerkt in het ontwerp waarvoor de vergunning werd uitgereikt.

<sup>36</sup> In een mail van 7 januari 2022 bevestigde de NMBS dat de raad van bestuur van de NMBS- Holding bij beslissing van 28 oktober 2011 ermee had ingestemd dat een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking werd opgestart voor het definitieve project zoals beschreven in document [...].

<sup>37</sup> De beslissing van de raad van bestuur vermeldt geen definitieve goedkeuring van het voorontwerp. In de notulen stemmen de bestuursleden immers in met de toepassing van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking op Europees en Belgisch niveau met het oog op de gunning van ruwbouwwerken voor het nieuwe station van Bergen en werken voor de modernisering van de spoorinfrastructuur, overeenkomstig artikel 39, § 1, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten, en de artikelen 1, 4-1<sup>o</sup>, en 5, van het koninklijk besluit van 10 januari 1996 en de latere wijzigingen ervan.

<sup>38</sup> Bijvoorbeeld de evoluties in de plaats en de constructie van de parkeerterreinen of de inrichting van de kantoren voor diensten.

<sup>39</sup> Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning.

<sup>40</sup> Om de dienstverlening aan de klanten te verzekeren tijdens de werkzaamheden, moest een tijdelijk station worden geplaatst. Daarvoor werd het tijdelijke station gebruikt dat ook al dienst had gedaan bij de bouw van het station van Luik - Guillemins. Voor de plaatsing van dat tijdelijke station was ook een stedenbouwkundige vergunning nodig, van beperkte duur. Die werd aangevraagd op 23 december 2010 en uitgereikt op 7 maart 2011. Op 27 mei 2011 werd bij de Raad van State een verzoekschrift tot vernietiging ingediend tegen die vergunning. Dat verzoek bleef zonder resultaat (Raad van State, *arrest 216.191* van 8 november 2011, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)). Het tijdelijke station werd in maart 2013 in gebruik genomen.

<sup>41</sup> Dat de NMBS haar verbintenissen moet nakomen door gevolg te geven aan de aanbevelingen in de impactstudie is een toekenningsvoorwaarde van de gecombineerde vergunning. De opvolging van de aanbevelingen in de impactstudie is als bijlage bij de gecombineerde vergunning gevoegd.

<sup>42</sup> De *Place des Congrès* is een nieuw plein dat aan het einde van de overbrugging aan de kant van *Les Grands Prés* zal worden aangelegd.

De administratie van het Waals Gewest reikte de gecombineerde vergunning uit op 6 januari 2012. Tegen die vergunning werden diverse bezwaarschriften ingediend bij de Raad van State<sup>43</sup>. De beroepsprocedures waren afgerond in augustus 2013 en hadden geen impact op de perimeter van het ontwerp zoals goedgekeurd in de gecombineerde vergunning van 6 januari 2011.

### 2.6.3 Budgettaire ramingen

Tussen maart 2010 en september 2011 steeg het geraamde budget verder van 196,86 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 222,84 miljoen euro<sub>2010</sub> (+ 13 %).

Het Rekenhof beschouwt de budgetraming van 12 september 2011 (volgend op de finale voorontwerpstudie), zoals voorgesteld in tabel 5, als het referentiebudget voor het finale voorontwerp van het multimodale station.

**Tabel 5 – Budgettaire aanpassingen tussen overeenkomst van 1 maart 2010 en raming bij het einde van de ontwerpfase (budget van 12 september 2011 (in miljoen euro))**

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Overeenkomst 1 maart 2010	Finale voorontwerpstudie (2011)	Toename 2010-2011		Toename 2004-2011	
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	%	euro <sub>2010</sub>	%
<b>Totaal budget voor spoorwegbedrijven</b>	60,44	156,72	185,34	28,62	18%	124,90	207%
<b>Werken station (excl. parking)</b>	38,42	98,67	107,88	9,21	9%	69,45	181%
<b>Onthaal - Infrabel</b>	33,03	72,10	81,31	9,21	13%	48,28	146%
Overdekte passerelle en verlenging ervan	10,95	25,37	34,57	9,21	36%	23,62	216%
Toegang perrons (liften en (rol)trappen)							
Perrons: coatings en materiaal	22,07	46,73	46,74			24,66	
Overkappingen perrons							
<b>Onthaal - NMBS</b>	5,39	26,57	26,57	0,00	0%	21,18	393%
Travel center en concessies + overdekking							
Wachtruimte en kiosk zijde <i>Les Grands Prés</i>							
Afbraak huidige stationsgebouw en signalisatiecabine							
Aanpassingen tijdelijk station en toegang tot perrons							

<sup>43</sup> Bezwaarschriften bij de Raad van State van 26 januari 2012 en 27 januari 2012 tegen het besluit waarmee de vergunning werd uitgereikt, en beroep tot schorsing bij hoogdringendheid en tot vernietiging van 17 januari 2013 bij de Raad van State tegen het besluit van 30 mei 2012 van de minister van Milieu, Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit van het Waals Gewest waarmee de gecombineerde vergunning werd toegekend; Raad van State, arrest 222.261 van 25 januari 2013 en arrest 224.522 van 29 augustus 2013, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Overeenkomst 1 maart 2010	Finale voorontwerpstudie (2011)	Toename 2010-2011		Toename 2004-2011	
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	%	euro <sub>2010</sub>	%
<b>Parking*</b>	4,73	30,71	43,41	12,70	41%	38,68	818%
Parking zijde Les Grands Prés (900 plaatsen)							
Parking zijde <i>Place Léopold</i> (taxi's, fietsen, motoren en kortparkeren)							
<b>Infrastructuurwerken (incl. logistiek centrum)</b>	17,29	27,34	34,05	6,71	25%	16,77	97%
<b>Aanpassingen logistiek centrum Infrabel: toegangssporen en dépôts</b>		4,27	4,27	0,00	0%		
<b>Infrastructuurwerken</b>		23,07	29,78	6,71	29%		
Werken sporen							
Aanpassingen perrons		16,85	16,85				
Uitbreidingen en vernieuwingen beslist begin 2010		6,23	6,23				
Bijkomende werken signalisatie			6,71	6,71	100%		
<b>Totaal budget voor derden</b>	0,00	27,32	37,39	10,07	37%	37,39	
<b>Ander openbaar vervoer (bus)</b>	0,00	27,32	27,32	0,00	0%	27,32	
Perrons bussen <i>Place Léopold</i>							
Perrons bussen <i>Les Grands Prés</i>							
Bijdrage aan de overbrugging, onthaalinfrastructuur en omgeving							
<b>Omgevingswerken</b>	0,00	0,00	10,07	10,07	100%	10,07	
Aanpassingen (verbreding, verdieping of andere) aan de toegang tot tunnels							
Werken <i>Place Léopold</i>							
Werken site <i>Les Grands Prés</i> en <i>Chemin de l'Inquiétude</i>							
Voetgangersbrug boven de Haine							

	Haalbaarheidsstudie (2004)	Overeenkomst 1 maart 2010	Finale voorontwerpstudie (2011)	Toename 2010-2011		Toename 2004-2011	
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	%	euro <sub>2010</sub>	%
<b>Dienstgebouwen en relocatie van het personeel</b>	<b>0,00</b>	<b>12,81</b>	<b>0,00</b>	<b>-12,81</b>	<b>-100%</b>		
Voorlopig gebouw voor ICTRA-centrale		4,27	0,00				
Dienstgebouwen		8,54	0,00				
<b>Niet toewijsbare evolutie</b>			<b>0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>100%</b>	<b>0,11</b>	
<b>Totaal</b>	<b>60,44</b>	<b>196,85</b>	<b>222,84</b>	<b>25,99</b>	<b>13%</b>	<b>162,40</b>	<b>269%</b>

\* Volgens Eurogare omvat deze raming zowel de raming voor beide ondergrondse parkings als die voor het deel van de dienstgebouwen die in de parkeergarages zijn geïntegreerd én de kosten van de funderingen van de overhangende werken (de brug voor voetgangers, het busstation, de *kiss & ride*-voorzieningen en aan de noordzijde, de nog te exploiteren ruimte boven de parking *Les Grands Prés*. Eurogare kon de geraamde kosten van de ondergrondse parkings zelf niet afsplitsen van de andere werken.

Bron: Rekenhof, gebaseerd op budgetgegevens van Eurogare

De raming voor de werken ten laste van de spoorwegbedrijven steeg van 156,73 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 185,34 miljoen euro<sub>2010</sub> (+ 28,61 miljoen euro<sub>2010</sub>, + 18 %). Deze toename is samengesteld uit een extra budget voor de integratie van alle dienstverlening in de brug zelf in plaats van op de begane grond eronder (+ 9,21 miljoen euro<sub>2010</sub> bij 'Onthaal - Infrabel'), voor een tweede ondergrondse parking onder de zijde *Les Grands Prés* en de integratie van dienstgebouwen en funderingswerken (+ 12,70 miljoen euro<sub>2010</sub> bij 'Parkings') en voor bijkomende werken aan de signalisatie (+ 6,71 miljoen euro<sub>2010</sub> bij Infrastructuurwerken).

De rubriek dienstgebouwen en relocatie van het personeel uit 2010 verdwijnt na de integratie ervan in de parkings en brug als aparte rubriek uit de raming, waardoor de raming daalt met 12,81 miljoen euro<sub>2010</sub>.

Het budget voor derden neemt met 10,07 miljoen euro<sub>2010</sub> toe. Het extra bedrag is bedoeld voor omgevingswerken aan de pleinen (*Léopold* en *Les Grands Prés*), zonder verdere specificatie, en komt ten laste van de stad Bergen. De rubriek 'omgevingswerken', die in 2010 was verdwenen, is nu opnieuw opgenomen, zij het met een lager budget.

Over de volledige ontwerpfasen (2004-2011) nam het budget voor de spoorwegbedrijven toe van 60,44 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 185,34 miljoen euro<sub>2010</sub> (+ 124,89 miljoen euro<sub>2010</sub> of 207 %). Deze stijging is vooral het gevolg van aanpassingen aan de overbrugging en de perrons (zie rubriek 'onthaal-Infrabel' (+ 48,28 miljoen euro<sub>2010</sub>)) en het ondergronds brengen van de parkings (+38,68 miljoen euro<sub>2010</sub>). Bij de haalbaarheidsstudie in 2004 werd nog geen budget ten laste van derden opgenomen; bij het finale voorontwerp wordt dit budget geraamd op 27,32 miljoen euro<sub>2010</sub> voor OTW voor integratie van het busvervoer in het multimodale station en 10,07 miljoen euro<sub>2010</sub> voor de stad Bergen voor de omgevingswerken.

#### 2.6.4 Termijnen

De initiële termijnen die als ‘geraamde referentieplanning’ moeten worden beschouwd (en die het meest coherent zijn in de ontwerpfase) zijn de termijnen die na afloop van het tweede voorontwerp werden bepaald in samenspraak met de firma Semaco in december 2010 (richtplanning A – zie [punt 3.2.3](#)). Volgens die eerste referentieplanning zouden de werken nog altijd zo’n 3,5 jaar duren, van 3 mei 2011 tot 20 december 2014.

Volgens die eerste planning zou de gecombineerde vergunning tegen 26 april 2011 worden uitgereikt, d.i. zeven maanden vroeger dan de effectieve datum. Door de bezwaarschriften tegen de gecombineerde vergunning liep de start van bepaalde werken, zoals de afbraak van het oude station, vertraging op. Dat heeft echter niet belet dat de werf werd opgestart want de spoorinfrastructuurwerken door Infrabel vielen buiten de perimeter van de gecombineerde vergunning en zijn dus in mei 2011 van start gegaan.

In de gecombineerde vergunning zijn de werken in fases gepland tussen januari 2012 en december 2014, d.w.z. over een periode van drie jaar. Het nieuwe station moest worden ingehuldigd in het kader van de feestelijkheden naar aanleiding van “Bergen 2015 – culturele hoofdstad” (sommige spoorwerken werden niet in aanmerking genomen in de gecombineerde vergunning).

## 2.7 Beheer van de concipiëring van het project

### 2.7.1 Bestuursorganen van Eurogare en van de NMBS

De bestuursorganen van Eurogare en van de NMBS keurden uiteindelijk de voornaamste fases voor de modernisering en de inrichting van de site en van het station van Bergen goed. Beslissingen over stations worden voorbereid in het directiecomité van de NMBS, waarin de directie Stations<sup>44</sup> die bevoegd is voor het stationsbeleid, zitting heeft.

Het Rekenhof reconstrueerde de evolutie die de totstandkoming van het project doormaakte, alsook die van de bijbehorende budgetten en termijnen, op basis van informatie uit de notulen (en de bijlagen ervan) van de raden van bestuur van Eurogare en van de NMBS, die werd vervolledigd aan de hand van duiding die het Rekenhof opvroeg via vragenlijsten. Het Rekenhof kon echter niet beschikken over alle werkdocumenten en voorbereidende studies die iedere stap in de ontwikkeling van het project rechtvaardigen (zie [punt 2.1](#) tot [punt 2.6](#)), waardoor het die zou hebben kunnen contextualiseren en aldus beter begrijpen.

Door die problemen met de volledigheid van de documentatie over de totstandkoming van het project kan het Rekenhof dus niet waarborgen dat die systematisch werd opgevolgd en gecontroleerd, noch dat er sprake was van voldoende transparantie.

---

<sup>44</sup> Dat is de vroegere directie Patrimonium.

### Box 3: interacties tussen de bestuursorganen van de NMBS en van Eurogare

Vóór de integratie in de NMBS, de moedermaatschappij, op 1 januari 2022, bestond de raad van bestuur van Eurogare voor het grootste deel uit bestuurders met een operationele functie binnen de NMBS. Via die vertegenwoordiging in het bestuursorgaan kon de NMBS toezicht uitoefenen op het beheer van haar dochteronderneming en op de hoogte blijven van beslissingen en de opvolging van projecten.

Zo was de voorzitter van de raad van bestuur van Eurogare jarenlang ook voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS en was de gedelegeerd bestuurder van Eurogare ook directeur-generaal bij de NMBS. Dat leidde ertoe dat beslissingen die de dochteronderneming had goedgekeurd en die aan de moedermaatschappij werden voorgesteld, daar werden goedgekeurd door dezelfde personen die ze namens de dochteronderneming voorstelden. Bij de bouw van het station van Bergen werden voorstellen en oriëntaties die binnen Eurogare waren uitgewerkt, op het niveau van de NMBS goedgekeurd door personen die gelijktijdig in beide maatschappijen zitting hadden. Voor de ondertekening van het architectuurcontract mandateerde Eurogare de voorzitter van zijn raad van bestuur en zijn gedelegeerd bestuurder. Zij oefenden allebei ook een managementfunctie uit in de organen van de NMBS, in de raad van bestuur en/of in het directiecomité.

In de raad van bestuur van de NMBS van 26 februari 2010<sup>45</sup> werden de bestuurders erop gewezen dat Eurogare een uitzondering was omdat het de enige dochteronderneming was van de NMBS waarbij leden van de raad van bestuur van de NMBS ook als bestuurder optreden. In de andere dochterondernemingen wordt de maatschappij vertegenwoordigd door het management.

In 2012 schreef het Rekenhof in zijn audit over de financiële stromen tussen de vennootschappen van de NMBS-Groep: *“Het optreden van bestuurders van dochterondernemingen die tegelijk ook functies bekleeden in een moedermaatschappij is weliswaar gebruikelijk bij vennootschappen van eenzelfde groep, maar kan aanleiding geven tot belangenconflicten tussen moeder en dochter*<sup>46</sup>”.

In zijn verslag uit 2016 over de evaluatie van de beheerscontracten benadrukte het Rekenhof bovendien *“het belang van de toepassing van duidelijke governance-richtlijnen met betrekking tot dochterondernemingen, en, meer in het bijzonder, van strikte procedures van uitgavenbeheersing en functiescheiding*<sup>47</sup>”.

#### 2.7.2 Rol van de betrokken derde partijen

Bij de modernisering van het station van Bergen waren behalve de spoorwegmaatschappijen voornamelijk de stad Bergen en de OTW (met ondersteuning van het Waals Gewest) betrokken, die een deel van het budget voor hun rekening nemen. Dat veronderstelt dat ze zich minstens uitgesproken hebben over bepaalde aspecten van het project. Volgens Eurogare werd er frequent overlegd maar werd de uitkomst daarvan niet geformaliseerd. Daardoor kan het Rekenhof niet preciseren wie welke rol heeft vervuld bij de keuzes die achtereenvolgens werden gemaakt.

<sup>45</sup> Notulen nr. 680 van 26 februari 2010.

<sup>46</sup> In het kader van deze audit meende de NMBS dat *“dit inherent risico [belangenconflict] kan worden opgevangen door een goed corporate governance-beleid”*. Rekenhof, *Financiële stromen tussen de vennootschappen van de NMBS-Groep*, verslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2012, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>47</sup> Rekenhof, *Evaluatie van de uitvoering van de beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding*, verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van volksvertegenwoordigers van 23 juli 2015, Brussel, januari 2016, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Ingevolge het project van de modernisering en de inrichting van de site en de gebouwen van het station van Bergen, opgestart in 2004 door de NMBS en Eurogare, ondertekent de stad Bergen op 18 maart 2008 een brief waarin ze zich ertoe verbindt de werken aan de omgeving van het station zoals beschreven in de tweede voorontwerpstudie van 2008 (zie [punt 2.4.2](#)) uit te voeren. Ook ondertekenen de stad en de NMBS een overeenkomst met de akkoorden over de omgevingswerken aan het station (zie [punt 3.2.1](#)) op 1 mei 2020.

Wat het Waals Gewest betreft, wijst Eurogare erop dat het werd betrokken bij het eerste voorontwerp (zie [punt 2.4.1](#)), maar het Rekenhof kon niet beschikken over documenten daarover. In 2008 voorziet de tweede voorontwerpstudie in een budget ten laste van de OTW (12,95 miljoen euro<sub>2010</sub>). Ook hier beschikte het Rekenhof niet over documenten in verband met eventuele voorafgaande besprekingen tussen Eurogare en het Waals Gewest of de OTW. Tot slot kon Eurogare geen brief voorleggen met het resultaat van de onderhandelingen die werden gevoerd met het Waals Gewest op basis van die tweede voorontwerpstudie, terwijl de raad van bestuur van de NMBS van 29 februari 2008 had gevraagd over een dergelijke brief te kunnen beschikken. De bijdrage van de OTW (gefinancierd door het Waals Gewest) wordt geformaliseerd en vastgelegd op 28 miljoen euro<sub>2010</sub> in de overeenkomst van 1 maart 2010 (zie [punt 2.5.1](#)).

In haar antwoord op het ontwerpverslag wijst de NMBS erop dat, indien die verschillende vergaderingen, ontmoetingen enz. niet gedocumenteerd zijn op de manier die het Rekenhof voor ogen heeft, dat te maken heeft met het feit dat de relaties tussen de partijen serieus en constructief waren en dat er geen nood aan was verslagen of notulen op te stellen over iedere vergadering of ontmoeting die plaatsvond of formele *steering committees* te organiseren zoals bepaald in sommige overeenkomsten (waaronder die met de OTW en het Waals Gewest).





## Hoofdstuk 3

# Uitvoering van het project

In dit hoofdstuk worden het beheer van de uitvoering van het project, de evolutie van het budget en van de termijnen alsook de diverse overheidsopdrachten voor de uitvoering van de werken geanalyseerd.

In tegenstelling tot de ontwerpfase, waarin het ontwerp van het station sterk werd gewijzigd, is het project uitgevoerd overeenkomstig de verkregen vergunning.

### 3.1 Verdeling van de werken in overheidsopdrachten

Voor de werkzaamheden van de aanleg van de nieuwe site van het station van Bergen werden verschillende overheidsopdrachten gesloten, verdeeld op basis van hun voorwerp (M1 tot M7). Sommige van die opdrachten (M4, M5 en M6.2) bestaan uit verschillende percelen, die kunnen worden gegund aan verschillende ondernemingen.

**Tabel 6** – *Initiële overheidsopdrachten voor werken voor de modernisering van het station van Bergen*

Ref.	Voorwerp
M1	Aanpassing bundel 'Aviation' en transfer van voorlopig station van Luik naar Bergen
M2	Demonteren van de sporen in het station, aanpassing en correctie van de sporen, uitrusting van het voorlopige station, installatie van de voorlopige voetgangersbrug
M3	Buitenwerken voor seinen en drijfkracht voor de concentratie van de seingeingscabine
M4	Werken van de modernisering van de spoorinfrastructuur: ruwbouw in beton, stalen geraamte, voorgevels en daken van het station en van de parkings
M5	Hijswerktuigen – roltrappen en liften
M6.1	Speciale technieken HVAC en elektriciteit en binnenbekleding van de binnenzijde van het station in brugvorm
M6.2	Afbouw en voltooiing
M.7	Aanleg van de <i>Place Léopold</i> (met inbegrip van de aanpalende stukken) en van de <i>Place des Congrès</i> aan weerszijden van het multimodale station van Bergen

*Bron: Rekenhof op basis van de gegevens die werden bezorgd door Infrabel, de NMBS en Eurogare*

Bovenop die aanvankelijk geplande overheidsopdrachten voor aanneming van werken komen der tien andere overheidsopdrachten en overeenkomsten die werden gesloten om het stalen geraamte te voltooien, dat het voorwerp van opdracht M4.3 vormde die werd opgezegd (zie [punt 3.5.1](#), [punt 3.5.2](#) en [punt 3.5.3](#)).

## 3.2 Beheer van de uitvoering van het project

Het project van het station van Bergen werd tot 1 januari 2022 ontwikkeld volgens het projectmanagement zoals Eurogare dat had gedefinieerd en in de praktijk gebracht. De NMBS verleende een grote autonomie aan haar dochteronderneming. Begin 2022 ging Eurogare op in de NMBS en werd het project van het station van Bergen geïntegreerd in het projectmanagement dat binnen de NMBS bestond.

De NMBS stelt in haar antwoord op het ontwerpverslag dat de directie Stations van de NMBS sinds 2018 een projectmanagement heeft ingevoerd, ook voor de dochterondernemingen. Dat management werd progressief toegepast op de opvolging van het project van het station van Bergen. Deze grondige wijziging in de opvolging van de projecten heeft tot doel zo dicht mogelijk bij de initiële uitbreiding van het project, het budget en de timing van de werkzaamheden blijven.

### 3.2.1 Project governance: een project aangestuurd via overeenkomsten

Het management van het project voor de modernisering van het station van Bergen werd geformaliseerd via overeenkomsten tussen de NMBS en Eurogare enerzijds en tussen de NMBS en de overheden (Waals Gewest en de stad Bergen) anderzijds.

Bij het projectmanagement ontbrak een instrument om de verschillende stakeholders van het project te kunnen coördineren. Het Rekenhof is van oordeel dat een dergelijk instrument, zoals een masterplan, een doeltreffender management mogelijk gemaakt zou hebben. Een dergelijk masterplan zou het hele project overkoepelen en zou duidelijk de stakeholders en ieders rol, de beschikbare financieringsbronnen, en de acties identificeren om het project globaal uit te voeren.

#### 3.2.1.1 Overeenkomst tussen de NMBS en Eurogare

De overeenkomst die de basis vormt voor de uitvoering van het project van het station van Bergen is de *Overeenkomst met betrekking tot de modernisering van het station van Bergen – opdrachten inzake voorontwerp, ontwerp en opvolging van de werken* (hierna de ‘basisovereenkomst’ genoemd). De NMBS, als bouwheer, en Eurogare ondertekenden ze op 20 december 2004. Ze omschrijft hoe het project wordt beheerd, legt de rol en de verantwoordelijkheden van de ondertekenende partijen vast en regelt de contractuele voorwaarden tussen partijen (erelonen, geschillen enz.).

De basisovereenkomst bepaalt dat Eurogare onderaannemers mag inschakelen voor de taken die ze moet uitvoeren. Ze kan werken in onderaanneming uitgeven aan de technische diensten van de NMBS, aan haar dochterondernemingen of aan derden. Eurogare heeft een beroep gedaan op heel wat onderaannemers bij de uitvoering van het project, zoals voor de architectuur, de planning, de technische controle, de controle in de fabriek enz. Bepaalde opdrachten voor de spoorinfrastructuurwerkzaamheden of voor specifieke bijstand werden toevertrouwd aan Infrabel. De overeenkomsten tussen Eurogare en onderaannemers worden besproken in [punt 3.7](#).

De projectmanagementtools die Eurogare heeft ontwikkeld (budget, planning en documentatie van het project) worden beschreven in [punt 3.2.2](#), [punt 3.2.3](#) en [punt 3.2.4](#).

**Box 4: Evolutie van de erelonen voor Eurogare vanaf de basisovereenkomst van 2004**

De basisovereenkomst van 20 december 2004 legde het ereloon van Eurogare vast op 13,5 %. Dit percentage werd toegepast op de kostprijs van de werken (inclusief materialen, regie en revisies waar van toepassing) en omvatte alle taken waarmee Eurogare belast is, waaronder voorontwerpstudies, het uitwerken en opvolgen van de budgettaire enveloppe, het projectmanagement, het maken van de planning, analyseren van offertes, opvolgen van de werken, technische assistentie enz. Met dit ereloon betaalt Eurogare ook het bureau Santiago Calatrava LLC (12 % op de door hen gecoördineerde werken) en de andere onderaannemers die Eurogare voor het beheer van dit project aanstelt.

In de periode 2008-2011 werden de erelonen heronderhandeld. Op 12 mei 2010 werd het ereloon voor het bureau Santiago Calatrava LLC verhoogd van 12 % tot 14 %. Dat gebeurde op vraag van het bureau wegens de toegenomen complexiteit van het project. Op 12 november 2013 verhoogde de NMBS het ereloon van Eurogare tot 21,98 %, door middel van bijakte nr. 1 bij de basisovereenkomst. Die verhoging bestaat uit de volgende elementen: 0,12 % voor de algemene aanpassing van de percentages in vergelijking met de percentages die in andere projecten van hetzelfde type worden gebruikt, 4,64 % voor de toevoeging van de opdracht van permanent toezicht en 0,40 % voor de nacht- en weekendwerkzaamheden, 2,32 % voor de toevoeging van de opdracht van leidend ambtenaar en 0,20 % voor de nacht- en weekendwerkzaamheden, 0,80 % voor de toevoeging van de opdracht inzake veiligheidscoördinatie. Infrabel verhoogde op zijn beurt op 10 november 2017 het ereloon aan Eurogare van 13,5 % tot 17 % na het sluiten van een dading. De 17 % is van toepassing op alle facturen en creditnota's die na toepassing van de dading niet vereffend zijn of nadien opgesteld worden.

Daarnaast trad Eurogare vanaf 19 december 2014<sup>48</sup> als gedelegeerd bouwheer van de NMBS op voor de opdrachten M4.1, M4.3, M4.4, M5.1, M5.2 en M6.1. (zie verder in [punt 3.5](#)).

Daartegenover staat een bijkomend ereloon van 1,5 % op het nog te realiseren bedrag voor deze opdrachten. In 2021 verlaagde de NMBS haar ereloon van 21,98 % aan Eurogare met 0,55 % omdat ze vanaf dan de taak van veiligheidscoördinatie overnam van Eurogare. Die wijziging werd niet geformaliseerd.

Naast de gewone erelonen kan Eurogare ook kosten aanrekenen voor zogenaamde speciale opdrachten. De basisovereenkomst tussen NMBS en Eurogare van 20 december 2004 bespreekt in brede termen wat een speciale opdracht kan zijn (bv. noodzakelijke bodemonderzoeken, akoestische studies, mobiliteitsstudies...).

Sinds de integratie van Eurogare in de NMBS op 1 januari 2022 neemt de NMBS de taken van Eurogare over. Voortaan betaalt de NMBS rechtstreeks het bureau Santiago Calatrava LLC en de andere onderaannemers van Eurogare.

### 3.2.1.2 Overeenkomst met het Waals Gewest en de OTW (2010)

De overeenkomst van 1 maart 2010 tussen de NMBS, het Waals Gewest en de OTW bekrachtigt de integratie van het busstation in het stationsproject en voorziet in de oprichting van een overlegcomité<sup>49</sup> dat een vertrouwensrelatie in stand moet houden en de goede samenwerking tussen

<sup>48</sup> Vastgelegd door middel van de conventie van 19 december 2014 tussen de NMBS en Eurogare.

<sup>49</sup> De overeenkomst bevat de regels voor de samenwerking totdat het project verwezenlijkt is en ook voor de samenwerking tussen partijen na de verwezenlijking van het project.

partijen moet waarborgen<sup>50</sup>. Dit comité moet bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende partijen en de beslissingen moeten er bij eenparigheid worden genomen. Volgens de overeenkomst moesten er op af te spreken datums en intervallen vergaderingen worden georganiseerd. Bij de eerste vergadering zou een huishoudelijk reglement moeten worden opgesteld om de werking van het comité te omkaderen.

Het Rekenhof stelt vast dat het overlegcomité en het huishoudelijk reglement niet werden ingevoerd overeenkomstig de overeenkomst tussen de partijen.

Hoewel Eurogare aangeeft dat er officieuze samenwerking was, beschikte het Rekenhof niet over enig document dat die besprekingen en beslissingen over de uitvoering van het project aantoont. Het Rekenhof kon bijgevolg de opvolging van het projectbeheer en de tussenkomsten van de verschillende actoren niet analyseren.

### 3.2.1.3 Partnerschapsovereenkomst met de stad Bergen (2020)

De stad Bergen was van bij de aanvang van het project betrokken, maar het zal toch tot 19 mei 2020 duren vooraleer een partnerschapsovereenkomst met de NMBS werd gesloten om de samenwerkingsprincipes en de verantwoordelijkheden van de partijen voor de aanleg van de stationsomgeving vast te leggen.

Deze overeenkomst regelt ook de organisatie van de overheidsopdrachten die nodig zijn om de werken uit te voeren. Ze geeft aan dat de NMBS zich ertoe verbindt alles in het werk te stellen om alle verplichtingen in de overeenkomst strikt na te leven. Daarbij is de naleving van de planning essentieel. Het naleven van de termijnen is immers een voorwaarde om de Europese gelden te krijgen die de stad Bergen zou moeten ontvangen voor de aanleg van de *Place Léopold*, de creatie van de *Place des Congrès* en de bouw van de toegangswegen naar het station. Bij de overeenkomst is een door de stad en Eurogare ondertekende planning gevoegd.

De overeenkomst bevat overleg- en alarminstrumenten, zoals de mededeling van elke gebeurtenis die een weerslag heeft op de planning tijdens de uitvoering van de werken. Omdat de werkzaamheden van M7 aanvingen in de loop van 2021 wees de NMBS erop dat het nog niet nodig was geweest een overleg- of alarmvergadering bijeen te roepen.

### 3.2.2 Budgetbeheer

Een gedegen budgetopvolging voor een investeringsproject geeft transparant weer *hoe* en *waarom* het budget evolueert. De budgetevoluitie moet bij elke stap gedocumenteerd te zijn en wordt idealiter overzichtelijk bijgehouden. Bijkomende kosten boven op de werken, zoals erelonen, worden met het oog op transparantie het best duidelijk onderscheiden (percentages en basisbedragen waarop ze van toepassing zijn). Ten slotte maakt een kwaliteitsvolle budgetopvolging het onderscheid tussen het al gerealiseerde en nog te realiseren deel van het budget. Het al gerealiseerde

---

<sup>50</sup> Het overleg had onder meer betrekking op de volgende taken: overeenstemming bereiken over de functionele aspecten van het project van busstation; de werkzaamheden opvolgen; overleggen over eventuele extra werken en wijzigingen van het budget (zonder te raken aan het forfaitaire bedrag van 28 miljoen euros<sup>2009</sup> ten laste van het Waalse Gewest); het onderhoud en de exploitatie van het spoorstation en van het busstation tijdens de werkzaamheden coördineren; de interne en externe communicatie coördineren; geschillen tussen partijen en met derden trachten op te lossen.

budget wordt gekoppeld aan de betaalde facturen. Het Rekenhof heeft de opvolging van het budget getoetst aan deze principes.

Tot eind 2021<sup>51</sup> maakte Eurogare de budgetramingen op<sup>52</sup>. De basisovereenkomst van 20 december 2004 legt vast hoe Eurogare gedurende het hele project verantwoordelijk is voor de raming van de budgettaire enveloppe nodig voor de realisatie van de werken en de naleving en de controle van het budget. Na de integratie van Eurogare in de NMBS op 1 januari 2022 nam de NMBS deze taken over.

Tussen het goedkeuren van het finale voorontwerp op 28 oktober 2011 en 2021 zijn er 26 budgetramingen beschikbaar<sup>53</sup>, waarvan minimum één per kalenderjaar. De aanpassingen vonden plaats naar aanleiding van nieuwe ramingen na gedetailleerdere studies, bij gunningsbedragen hoger dan de initiële raming, bij aanpassingen aan opdrachten of actualisaties na gerealiseerde werken. De opeenvolgende budgetramingen tijdens de uitvoeringsfase volgen een nieuw, vast formaat waardoor evoluties doorheen de tijd per rubriek te volgen zijn (zie punt 3.4); ze krijgen ook een nummering (bv. 'index A' voor het eerste budget van 8 april 2011). Deze budgetramingen (of delen ervan) worden geregeld goedgekeurd door het directiecomité en de raad van bestuur van de NMBS, maar in de notulen is weinig of geen discussie over de budgetevoluitie terug te vinden.

Eurogare documenteert de actualisaties weinig of niet; zo voegt het maar sinds 2020 een overzicht toe van de evolutie tegenover het voorgaande budget. Dat overzicht geeft slechts een summiere beschrijving bij de aanpassingen, en elke motivering ontbreekt.

Wat de erelonen betreft, stelt het Rekenhof vast dat Eurogare die niet duidelijk bijhoudt in zijn budgetramingen. Zo worden ze forfaitair verrekend<sup>54</sup> en na prestatie niet systematisch aangepast aan de effectief betaalde bedragen, zoals wel het geval is voor de uitgevoerde werken. Ook kan uit de ramingen niet worden afgeleid welke (delen van) werken door het bureau Santiago Calatrava LLC gecoördineerd worden en waarop bijgevolg erelonen kunnen worden toegepast.

Tot slot maken de budgetramingen geen duidelijke opdeling tussen het al gerealiseerde en het nog te realiseren (en dus nog te betalen) deel. Vóór 2020 verdeelde Eurogare het totale budget over de opeenvolgende jaren, pas sinds 2020 maakt het expliciet een onderscheid tussen 'reeds gemaakte kosten' en het nog te realiseren budget.

51 In de notulen van de raad van bestuur van Eurogare van 3 juli 2020 wordt afgesproken dat Eurogare de budgetten voor de periode 2020-2023 verder zal opmaken.

52 Eurogare verklaarde tijdens het onderzoek mondeling dat Infrabel verantwoordelijk was voor de budgetramingen in de voorontwerpstudiefase, maar dit wordt door geen enkel document ondersteund en ook ontkracht door Infrabel.

53 Eurogare gebruikt de term 'budgetfiches' om naar de budgetramingen tijdens de uitvoering van de werken te verwijzen.

54 Voor de erelonen aan Eurogare wordt in de budgetfiches standaard 20 % gerekend (met uitzondering van het eerste budget (Budget index A van 8 april 2011), waarin nog 22 % wordt toegepast zoals in de ontwerpfasen) en dit terwijl het contractuele percentage voor de delen ten laste van de NMBS (+ derden) als die ten laste van Infrabel respectievelijk op 21,98 % en 17 % vastgelegd werd (zie box 4).

### 3.2.3 Planningbeheer

Eurogare besteedde het opmaken van de planning<sup>55</sup> van de werkzaamheden uit aan de firma Semaco<sup>56</sup>. Deze firma heeft expertise in het plannen en coördineren van grote werven. Ze beschikt over verschillende referenties op het vlak van burgerlijke bouwkunde en spoorweginfrastructuur. Semaco heeft onder meer meegewerkt aan de bouwwerf van het station van Luik-Guillemins.

De planningstaak werd weliswaar toevertrouwd aan Semaco, maar de opvolging en de uitvoering van de plannings werden transversaal uitgevoerd door de verschillende actoren van het dossier. Eurogare verduidelijkt dat de beslissingen over de termijnen collegiaal worden genomen tussen de hoofdfactoren, zijnde Semaco, vertegenwoordigers van het architectuurbureau voor de delen die onder hun verantwoordelijkheid vallen, Eurogare, de NMBS en Infrabel voor de werken in samenhang met de spoorweginfrastructuur.

De strategische beslissingen die een belangrijke impact zullen hebben op de termijnen worden meegedeeld aan en besproken in de raad van bestuur van Eurogare, waarin ook vertegenwoordigers van de NMBS zitting hebben. Vertragingen komen ook ter sprake in het directiecomité van de directie Stations van de NMBS en in de raad van bestuur, onder meer bij de besprekingen van de problemen met de overheidsopdrachten. Hoewel de beslissingen en gebeurtenissen die de werfplanning in de war kunnen sturen, worden besproken, worden de overschrijdingen van de termijnen en de daaraan gekoppelde vertragingen er zelden vermeld of nauwkeurig gekwantificeerd.

Naast de ‘strategische’ vergaderingen worden er ook heel wat recurrente operationele vergaderingen georganiseerd voor de plannings en de evolutie van de termijnen. Naargelang van de behoeften<sup>57</sup> nemen de op de werf aanwezige aannemers, Eurogare en het architectenbureau aan die vergaderingen deel. Aan sommige van die vergaderingen neemt ook een vertegenwoordiger van de NMBS deel. Tijdens de auditwerkzaamheden werden wekelijks vier tot negen vergaderingen georganiseerd.

#### *Richtplanningen*

De grote fasen van de planning opgesteld door Semaco worden uitgesplitst in richtplanningen. Die zijn dus tegelijk beheer- en ramingstools. Er wordt een nieuwe versie (versie ‘index’) van de richtplanningen uitgewerkt en verspreid als voldoende belangrijke gebeurtenissen een impact kunnen hebben op de termijnen van de werkzaamheden (bijvoorbeeld bij problematische fasen, flessenhalzen enz.) of om nieuwe gegevens in te voeren (bijvoorbeeld geschillen met de inschrijvers). De opeenvolgende versies worden niet met regelmatige intervallen opgesteld. Bij het afsluiten van deze audit waren 23 versies geredigeerd (indexen A tot W<sup>58</sup>); de laatste dateerde van 15 november 2021.

<sup>55</sup> Met ‘planning’ worden de processen bedoeld die het mogelijk maken de doelstellingen voor de uitvoering van een project in de tijd te organiseren. Deze planning wordt onder meer ondersteund door tools zoals de verschillende opeenvolgende plannings en kalenders die in de loop van de werf worden uitgewerkt.

<sup>56</sup> De contractuele aspecten van deze onderaanneming worden behandeld in [punt 3.7](#).

<sup>57</sup> Tijdens de fasen waarin er veel activiteit is op de werf of wanneer dat wegens de evoluties van de werf noodzakelijk is, varieert het aantal vergaderingen over de plannings dat wekelijks worden georganiseerd om het halen van de deadlines te evalueren, op basis van de activiteit op de werf.

<sup>58</sup> Aan elke nieuwe versie van het budget wordt ook een nieuwe letter toegekend om de opeenvolgende versies te kunnen onderscheiden. De referenties van de budgetten en van de plannings hangen onderling niet samen; ze worden niet gelijktijdig geredigeerd.

De richtplanningen worden uitgewerkt in de vorm van Pert-diagrammen<sup>59</sup>, in combinatie met een Gantt-diagram<sup>60</sup>. Die techniek wordt erkend als een goede praktijk voor het beheer van complexe projecten. Via een Gantt-diagram kan men de vorderingen van de activiteiten en werken schematisch en grafisch voorstellen. Deze schematische planningen vermelden per taak en subtaak het begin en het einde en het aantal dagen dat nodig is om ze uit te voeren. Via die planningen kunnen ook de gevolgen van vertragingen bij de taken en subtaken worden gevisualiseerd via een analyse van de kritieke paden<sup>61</sup>. Daarmee kan men snel de prioriteiten en de uit te voeren acties identificeren en de marges die beschikbaar zijn om de niet-kritische taken binnen de globale termijn van het project uit te voeren.

Naast deze richtplanningen worden vaker ‘technische’ en ‘organisatorische’ planningen opgesteld voor het dagelijks werfbeheer.

### 3.2.4 Projectdocumentatie

Tijdens de auditwerkzaamheden vroeg het Rekenhof om de projectdocumentatie te kunnen raadplegen en analyseren. Een dergelijk omvangrijk project dat over een lange periode is gespreid, moet immers worden gedocumenteerd om een getrouw en volledig beeld te kunnen geven van het verloop vanaf de aanvang tot de voltooiing. Met de documentatie moet het mogelijk zijn het ontwerp, de uitvoering, het management en de opvolging van het project te beschrijven. Ze is zowel voor het goed beheer als voor de transparantie noodzakelijk. Bij het project van het station van Bergen worden immers aanzienlijke begrotingsmiddelen ingezet die worden gefinancierd door overheidsdotaties. Het Rekenhof stelt echter vast dat er geen geordend en gestructureerd bestand is waarin alle documenten zijn opgenomen.

Het Rekenhof stelde, net zoals bij het verzamelen van de informatie over de ontwerpfase, herhaaldelijk vast dat de geauditeerden de gevraagde documenten moeilijk of niet konden voorleggen.

Het Rekenhof benadrukt dat het door het ontbreken van een systematisch georganiseerde documentatie over het projectbeheer niet mogelijk is nauwkeurig in kaart te brengen hoe de beslissingen werden genomen en hoe de verantwoordelijkheden werden opgenomen bij de uitvoering van het project van het station van Bergen. Het kan bijgevolg niet de volledigheid en de opvolging garanderen van de feitelijke elementen en motiveringen die alle fasen van de uitvoering van het project rechtvaardigen.

### 3.2.5 Projectmanagement vanaf 1 januari 2022

Op 1 januari 2022 werd Eurogare in de NMBS geïntegreerd. Het beheer van de projecten van de dochteronderneming, waaronder het station van Bergen, wordt overgeheveld naar de NMBS. Het personeel van Eurogare zal in de teams van de NMBS worden opgenomen; zo wordt de kennis van het dossier van het station van Bergen bewaard en kan ze worden benut.

<sup>59</sup> Een Pert-diagram (*Program Evaluation and Review Technique*) identificeert de links tussen de verschillende subprojecten (volgorde waarin de projecten moeten worden gerealiseerd en onderlinge afhankelijkheid van die projecten) en koppelt die aan de uitvoeringstermijnen van elk van die projecten.

<sup>60</sup> Deze tool wordt vaak gebruikt als aanvulling op een Pert-netwerk en maakt het mogelijk de verschillende taken waaruit een project bestaat, in de tijd te evalueren. Deze tool werd genoemd naar de persoon die de beschrijving ervan publiceerde, namelijk Henry L. Gantt.

<sup>61</sup> D.w.z. de subtaken en subprojecten die, als ze meer tijd nodig hebben, ook de looptijd van het gehele project verlengen.

De NMBS ontwikkelt sinds 2018 een gecentraliseerd systeem voor projectmanagement ((*Central Project Management Office* – PMO), waarmee de investeringsprojecten van begin tot einde kunnen worden opgevolgd.

De NMBS legt uit dat het project van het station van Bergen weliswaar al ettelijke jaren loopt, maar dat ze het al vóór de integratie van Eurogare opvolgde volgens de richtsnoeren van het PMO en dat die ook blijven gelden voor het vervolg van het project.

Bij dit projectmanagement worden de beslissingen in principe in elke fase van de ontwikkeling formeel gevalideerd. Elke etappe moet worden gedocumenteerd met welbepaalde verantwoordingsstukken en de verantwoordelijkheid daarvoor is duidelijk toegewezen.

### 3.3 Evolutie van het budget

Onderstaande grafiek illustreert hoe het budget sinds de goedkeuring van het finale voorontwerp op 28 oktober 2011 (budget index  $G^{62}$  van 12 september 2011) tot nu (laatste budget van augustus 2021) toenam van 216,78 miljoen euro<sub>2011</sub> (222,84 miljoen euro<sub>2010</sub>) tot 331,71 miljoen euro<sub>2021</sub> (289,94 miljoen euro<sub>2010</sub>). Dit is een toename met 30,1 %<sup>63</sup> (uitgedrukt in euro<sub>2010</sub>) of 53,01 % (uitgedrukt in euro<sub>constant</sub><sup>64</sup>).

Eurogare drukt het interne budget steeds uit in euro<sub>2010</sub>. Op die manier kan het budget door de tijd worden opgevolgd, abstractie makend van de jaarlijkse indexeringen. Het Rekenhof besliste om, in navolging van de rapportering van de NMBS en Infrabel aan de FOD Mobiliteit, de budgetevolutie ook in euro<sub>constant</sub><sup>65</sup> uit te drukken (nl. in de respectievelijke euro's per jaar), om zo te kunnen vergelijken met de investeringsbudgetten die aan de FOD Mobiliteit werden gerapporteerd (zie ook [punt 4.2.2](#)) en om aan te sluiten bij de budgettaire gegevens die in de parlementaire resolutie worden vermeld<sup>66</sup>.

62 Deze budget-indexen houden ondanks de gelijkaardige benaming geen verband met de indexen A tot U die Eurogare gebruikt voor de richtplanningen en die Eurogare niet op hetzelfde moment actualiseert (zie [punt 3.2.3](#)).

63 Uit de analyse van de overheidsopdrachten ([punt 3.6.1](#)) blijkt dat de som van alle gegunde opdrachtbedragen maar 3,88 % hoger is dan de som van alle geraamde opdrachtbedragen, terwijl de toename van het totaalbudget tussen 2011 en 2021 van een andere grootteorde is. In de toename van 30,1 % zitten echter ook budgetverhogingen *voorafgaand* aan de gunning van opdrachten verrekend, evenals kosten voor bijwerken na de gunning van opdrachten, kosten verbonden aan de (vertragingen door) problemen met bepaalde opdrachten, het inbouwen van bijkomende reserves enz.

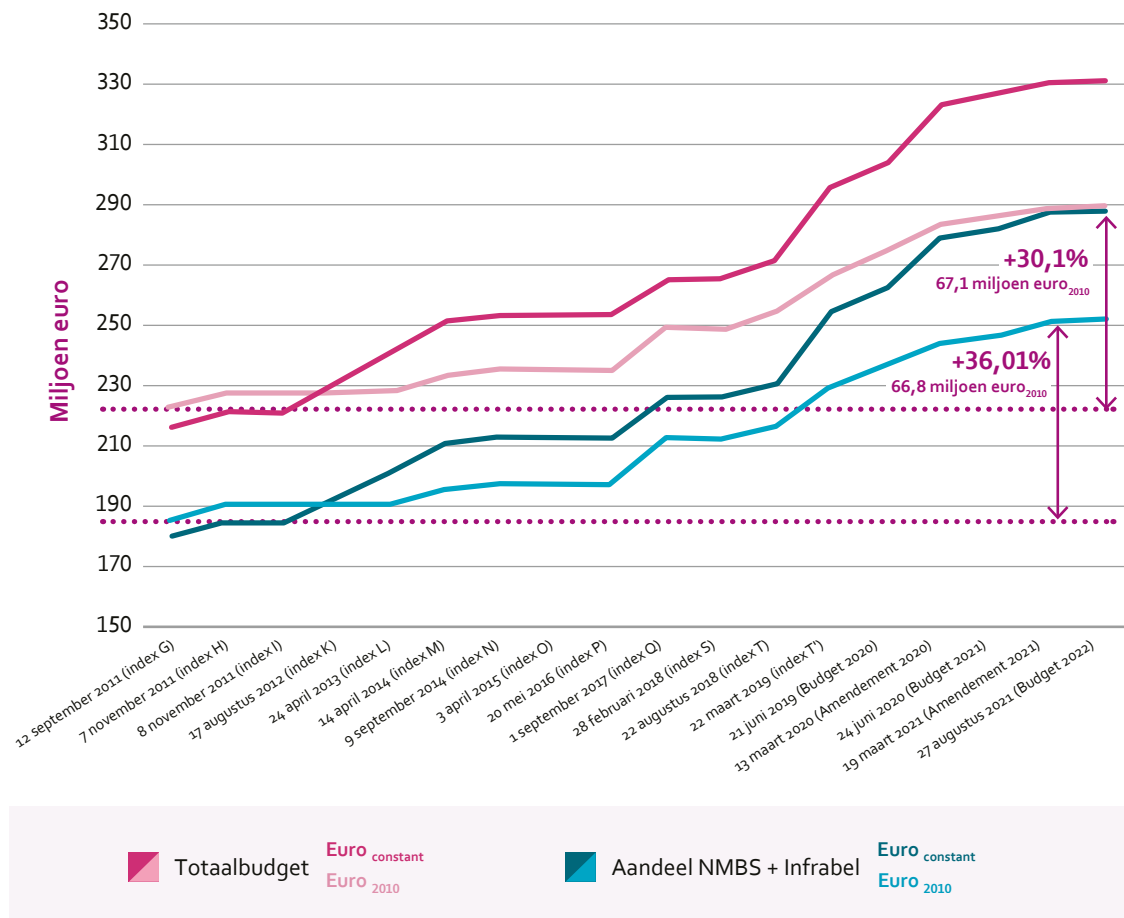
64 Bij euro<sub>constant</sub> wordt het volledige budget uitgedrukt in euro's van het jaar waarin Eurogare het budget opmaakt. Dit impliceert dat de al gemaakte uitgaven ook mee geïndexeerd worden en dus niet gewaardeerd zijn op basis van de facturatie van de al uitgevoerde werken.

65 Hiervoor wordt dezelfde index gebruikt als diegene die de spoorwegmaatschappijen hanteren om de investeringsbudgetten te indexeren bij rapportering aan de FOD Mobiliteit. Ook de FOD Mobiliteit gebruikt deze index om de dotaties te indexeren.

66 In de parlementaire resolutie is sprake van 324 miljoen euro. *Parl. St. Kamer, 1 maart 2021, DOC 55 1819/001, Voorstel van resolutie waarbij het Rekenhof wordt gevraagd om de vertragingen bij de werkzaamheden aan het station van Bergen en de desbetreffende budgetoverschrijdingen te onderzoeken*, p. 3, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be). Dit bedrag komt overeen met budget A20, opgemaakt op 13 maart 2020, in euro<sub>2020</sub>. Nadien actualiseerde Eurogare het budget nog driemaal: op 24 juni 2020 (327,30 miljoen euro<sub>2020</sub>), op 19 maart 2021 (331,32 miljoen euro<sub>2021</sub>), en op 27 augustus 2021 (331,71 miljoen euro<sub>2021</sub>).



Grafiek 1 – Budgetevolutie station van Bergen 2011-2021 in euro<sub>2010</sub> en euro<sub>constant</sub>\*



\*De ramingen zijn alleen opgenomen wanneer de totaalsom van het budget wijzigde. Verschuivingen tussen twee periodes zonder impact op het totaalbudget, zijn in deze figuur buiten beschouwing gelaten.

Bron: Rekenhof, op basis van budgetramingen Eurogare

De lichtroze lijn toont dat het totale budget, uitgedrukt in euro<sub>2010</sub>, met 5,7 % toenam tot in 2016 om in 2018 verder toe te nemen met 14,6 %. Vervolgens groeide de toename gestaag tot 30,1 % in 2021. In deze toename in euro<sub>2010</sub> zitten zowel budgetverhogingen voorafgaand aan de gunning van opdrachten verrekend (deze gunningen zijn gespreid over 2011-2020) als kosten voor bijwerken na de gunning van opdrachten, kosten verbonden aan de (vertragingen door) problemen met bepaalde opdrachten, het inbouwen van bijkomende reserves enz. De evolutie in euro<sub>2010</sub> omvat ook de prijsherzieningen die binnen de gegunde opdrachten bepaald zijn en verrekend worden in de finale facturen<sup>67</sup>.

De sterkere procentuele toename wanneer het budget uitgedrukt is in euro<sub>constant</sub> (fuchsia lijn) in vergelijking met euro<sub>2010</sub> (lichtroze lijn) komt door de (toegenomen) inflatie, in het bijzonder vanaf 2019.

67 De methode voor deze prijsherzieningen varieert per opdracht en staat los van de indexen die de FOD Mobiliteit gebruikt voor de indexering van de investeringsdotaties.

Grafiek 2 geeft vanaf 2015<sup>68</sup> in de kolommen het gerealiseerde investeringsbudget aan dat de NMBS en Infrabel rapporteerden aan de FOD Mobiliteit<sup>69</sup> (uitgedrukt in euro<sub>constant</sub><sup>70</sup>). Daarnaast geeft de groene lijn aan hoeveel percent van het totale investeringsbudget op dat moment dat gerealiseerde deel vertegenwoordigde<sup>71</sup>.

**Grafiek 2 – Gerealiseerd investeringsbudget station van Bergen 2015-2021 in euro<sub>constant</sub> en gerealiseerd deel van het investeringsbudget in %.**



■ Aandeel Infrabel

■ Aandeel NMBS (+ derden)

Bron: Rekenhof, op basis van door de NMBS/Infrabel aan de FOD Mobiliteit gerapporteerde investeringsbudgetten en gerealiseerde bedragen in euro<sub>constant</sub>

Het gerealiseerde deel van het totale investeringsbudget (groene lijn) nam tussen 2015 en 2021 toe van 66,2 % naar 73,3 % (+ 7,10 %). Zoals blijkt uit grafiek 2 fluctueert dit percentage, aangezien het totale investeringsbudget in de periode 2015 tot 2021 regelmatig verhoogd werd. Midden 2021 was 241,55 miljoen euro<sub>2021</sub> op een totaal van 329,55<sup>72</sup> miljoen euro<sub>2021</sub> in het investeringsbudget van de spoorwegmaatschappijen al uitgevoerd.

<sup>68</sup> Voor de periode vóór 2015 konden de gerealiseerde bedragen die specifiek betrekking hadden op het project station van Bergen niet afgezonderd worden in de rapportering aan de FOD (zie punt 4.2.2.2).

<sup>69</sup> In de figuur worden de gerealiseerde bedragen die door de NMBS en Infrabel aan de FOD Mobiliteit gerapporteerd worden, weergegeven om de evolutie van het gerealiseerde bedrag te duiden. Deze investeringsbudgetten wijken licht af van de interne budgetramingen (zie punt 4.2.2.3).

<sup>70</sup> De NMBS rapporteerde ook in euro<sub>courant</sub> maar Infrabel niet.

<sup>71</sup> In de rapportering aan de FOD Mobiliteit is expliciet sprake van 'dépenses totales'.

<sup>72</sup> Dit bedrag werd door het Rekenhof berekend; het is de som van het laatst beschikbare totale investeringsbudget van de spoorwegmaatschappijen, nl. kwartaal 3 2021 voor de NMBS en kwartaal 2 2021 voor Infrabel.

### Evolutie van het budget per thematische rubriek

Om het budget tijdens de uitvoering van de werken op te volgen, werkte Eurogare een nieuw formaat uit op basis van thematische rubrieken. Deze rubrieken komen deels overeen met de overheidsopdrachten, maar dit is niet het geval voor de deelrubrieken onder M4 en M6 – zie [Bijlage 2](#). Het budget maakt per rubriek steeds een onderscheid tussen de raming van de kosten voor de werken (opdrachten), voor eigen materiaal en werken in regie en voor de erelonen.

Tabel 7 toont de toename van het budget tussen april 2011 en augustus 2021 met 67,10 miljoen euro<sub>2010</sub> (+30,1 %) uitgesplitst naar de verschillende rubrieken. De laatste kolom toont welke budgettoename het Rekenhof kon reconstrueren en verifiëren op basis van de informatie van Eurogare. Daarbij werden budgettoenames waar mogelijk gekoppeld aan informatie over de verschillende overheidsopdrachten (goedgekeurde bijwerken, gunningen van opdrachten enz.). Eurogare kon zelf geen duidelijke, onderbouwde budgetevolutive per rubriek aan het Rekenhof bezorgen.

**Tabel 7 – Vergelijking tussen het eerste budget na de finale voorontwerpstudie en het laatste beschikbare budget (2021) voor de modernisering van het station van Bergen (in miljoen euro)**

	Budget Index G 12 septembre 2011 <sup>[1]</sup>	Budget Index B22 27 août 2021	Vergelijking tussen 2011 en 2021		Verklaard deel van de budgetevolutive op basis van verklaring Eurogare
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	%	euro <sub>2010</sub>
x01 - Algemene studies	3,65	4,14	0,49	13%	0,49
M1 - Aviation	6,82	6,97	0,15	2%	0,00
M2 - Afbraak en tijdelijk station	13,03	13,01	-0,02	0%	0,00
M3 - Concentratie signalisatie	6,80	12,35	5,55	82%	4,74
M4 - Modernisering spoorinfrastructuur	139,54	179,27	39,72	28%	26,85
M4 - Infrastructuur spoor	18,96	22,40	3,44	18%	
M4 - Brug	45,58	67,12	21,54	47%	
M4 - Treinperrons	32,31	28,87	-3,44	-11%	
M4 - Busperrons	6,46	5,70	-0,76	-12%	
M4 - Parkings	36,24	55,18	18,94	52%	
M5 - Liften en roltrappen	6,61	7,25	0,64	10%	0,66
M6 - Second œuvre en technieken parking	26,89	47,33	20,44	76%	15,31
M6 - Binnenwerken en afwerkingen	19,72	19,87	0,15	1%	
M6 - Technieken parking	7,17	27,46	20,29	283%	

	Budget Index G 12 septembre 2011 <sup>[1]</sup>	Budget Index B22 27 août 2021	Vergelijking tussen 2011 en 2021		Verklaard deel van de budgetevolatie op basis van verklaring Eurogare
	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	euro <sub>2010</sub>	%	euro <sub>2010</sub>
M7 - Omgevingswerken	12,29	11,84	-0,45	-4%	-2,03
M8 - Werken Ictra <sup>[2]</sup>	7,20	4,08	-3,12	-43%	0,00
x90 - Speciale opdrachten en verzekeringen <sup>[3]</sup>	0,00	3,13	3,13	100%	3,01
990 - Verzekeringen	0,00	0,59	0,59	100%	0,53
	<b>222,84</b>	<b>289,94</b>	<b>67,10</b>	<b>30%</b>	<b>49,56</b>

<sup>[1]</sup> Aangezien Eurogare de interne budgetten in euro<sub>2020</sub> uitdrukt, koos het Rekenhof ervoor om waar nodig de verklaarde budgetwijzigingen om te rekenen naar euro<sub>2010</sub>. Alle omrekeningen gebeurden op basis van de indexen die de FOD Mobiliteit gebruikt voor de indexering van de investeringsdotaties en die Eurogare gebruikt bij de budgetopvolging.

<sup>[2]</sup> Ictra staat voor *Information & Communication Technology for Rail*. Deze kosten hebben betrekking op alle toestellen zoals schermen, camera's, klokken, brandbeveiliging enz.

<sup>[3]</sup> Het door Eurogare toegelichte bedrag van 3,01 miljoen euro is het effectief gefactureerde bedrag eind 2021 en staat niet uitgedrukt in euro<sub>2010</sub>.

*Bron: Rekenhof, op basis van gegevens in de budgetfiches van Eurogare en verdere toelichtingen*

Eurogare heeft de werkdocumenten van de opeenvolgende budgetaanpassingen niet gearchiveerd maar na herhaaldelijk aandringen door het Rekenhof gaf het summier toelichting bij de budgetevolatie<sup>73</sup>. Door het gebrek aan nauwkeurige onderliggende stukken kon het Rekenhof die toelichting maar gedeeltelijk verifiëren, bv. door ze te vergelijken met de stukken over de opdrachten.

De wijzigingen in (hoofd)rubrieken waarvan het budget sinds de aanvang van de werken met meer dan 2 % toe- of afnam en waarvoor elementen teruggevonden konden worden, worden hieronder toegelicht.

### *M3 - Concentratie en signalisatie*

Het budget voor concentratie en signalisatie (M3) nam toe van 6,80 miljoen euro<sub>2010</sub> begin 2011 tot 12,35 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2021 (+ 82 %). Dat komt in grote mate door de beslissing om in november 2011 4,74 miljoen euro<sub>2010</sub> budget toe te voegen voor werken en vernieuwingen aan de zogenaamde 'PLP-loges' die de signalisatie, slagbomen, wissels en het interne gsm-net voor machinisten aansturen.

### *M4 - Modernisering spoorinfrastructuur*

In totaal nam het budget voor de modernisering van de spoorinfrastructuur (M4) toe van 139,54 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2011 tot 179,27 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2021 (+39,72 miljoen euro<sub>2010</sub> of +28 %). Voor 26,85 miljoen euro<sub>2010</sub> (= 67,98 %) kon onderstaande verklaring teruggevonden worden.

<sup>73</sup> Het Rekenhof ontving deze informatie in de vorm van Excel-tabellen vanwege de NMBS en Eurogare. Deze stukken zijn bij het Rekenhof toegekomen op 13 september 2021 en 11 maart 2022.

**Tabel 7** – Door Eurogare toegelichte budgettaire aanpassingen binnen opdracht M4 tussen 2011 en 2021 (in miljoen euro<sub>2010</sub>).

Verklaring	Budgettaire impact
Bijwerken opdracht M4.1	11,73
Bijwerken opdracht M4.3	1,71
Bijwerken opdracht M4.4	1,10
Gunning opdracht M4 (volledig)	4,72
Verrekening opdracht M4.1	7,88
Gunning opdracht M4.3	-0,29
<b>Totaal</b>	<b>26,85</b>

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens in de budgetfiches van Eurogare en verdere toelichtingen

Doorheen het project voegde Eurogare aan opdracht M4 verschillende bijwerken toe. Daarnaast wijzigde het budget ook naar aanleiding van de gunning van de volledige opdracht M4 (in 2012) en van opdracht M4.3 (in 2019). Ook de verrekening van opdracht M4.1 (2019-2020) zorgde voor een budgetverhoging.

Volgens Eurogare had de mislukking van opdracht M4.3 een significante impact op de budgetevolucie (bv. kostprijs van de vertragingen, kosten voor administratieve procedures en de uitbreiding van verzekeringen, de betaling van schadevergoeding aan aannemers die schade hebben geleden door vertragingen enz.). Eurogare kon de impact echter niet gedetailleerd kwantificeren of ondersteunen met documenten. Initieel verklaarde het dat het budget in 2017 toenam met 2,6 miljoen euro<sub>2010</sub> om dit op te vangen, maar het budget werd vervolgens in 2017 nog bijgesteld tot 6,79 miljoen euro<sub>2010</sub>. Verder was er volgens Eurogare ook een impact op de budgetten van 2018 en 2019, maar die kon het niet kwantificeren en loskoppelen van andere budgetwijzigingen<sup>74</sup>. De opdracht stopte al in november 2015 en vanaf 2015 werden opdrachten gegund om de stopgezette opdracht te voltooien (zie punt 3.6.3). Eurogare kon niet verduidelijken waarom dit pas vanaf 2017 een impact heeft op het interne budget. De NMBS blijkt wel in staat om de problematische uitvoering van opdracht M4.3 te kwantificeren<sup>75</sup> en raamt de impact op een maandelijkse kost van ongeveer 185.460 euro<sup>76</sup>.

In het kader van opdracht M4 verwijst Eurogare ook naar bijgestelde ramingen of verschuivingen die zorgden voor een budgetstijging (bijvoorbeeld 3,5 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2019), zonder dat echter verder te specificeren.

<sup>74</sup> Het Rekenhof heeft getracht de impact van de problematische uitvoering van de opdracht M.4.3 zoveel mogelijk te kwantificeren op basis van de kostprijs van de verschillende opeenvolgende opdrachten (zie punt 3.6.3). Deze bedragen maken echter abstractie van bv. de erelonen die eveneens op de meerkosten verschuldigd zijn.

<sup>75</sup> NMBS, notulen n°835 van de Raad van Bestuur van 24 april 2020.

<sup>76</sup> Dat bedrag kan als volgt worden uitgesplitst: 9.500 euro voor de externe dienstverleners van de NMBS, 18.000 euro voor de functionele kosten van de werf en 157.960 euro voor de klachten van de ondernemingen die een negatieve invloed ondervonden.

### M5 – Liften en roltrappen

Het budget voor de liften en roltrappen nam toe van 6,61 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2011 tot 7,25 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2021 (+10 %). In 2020 bouwde Eurogare een bijkomende reserve in van 0,66 miljoen euro voor eventuele bijkomende kosten (bijwerken en kosten naar aanleiding van de vertraging van opdrachten M4.3 en M4.4) op te vangen.

### M6 - Binnenwerken en afwerkingen + technieken parking

De raming voor opdracht M6 nam toe van 26,89 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2011 tot 47,33 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2021 (+20,44 miljoen euro<sub>2010</sub>; + 76 %). Drie vierde van deze toename (15,31 miljoen euro<sub>2010</sub>) schreef Eurogare toe aan hogere ramingen of gunningen en ingecalculerde reserves.

In 2017 verhoogde Eurogare het budget met 6,00 miljoen euro<sub>2010</sub> na het concretiseren van studies naar de technische details en benodigdheden voor deze rubriek, die het echter niet verder verduidelijkt. In 2018 verschoof Eurogare 1,00 miljoen euro<sub>2010</sub> van opdracht M6 naar opdracht M7, maar lichtte niet toe waarom. Tot slot nam het budget in 2021 eerst toe met 0,6 miljoen euro<sub>2010</sub> voor werken aan de nutsvoorzieningen en brandkranen en steeg het vervolgens verder met 3,91 miljoen euro<sub>2010</sub> na de gunning van opdracht M6.2 in drie percelen.

Eurogare nam bovendien op twee momenten reserves op in het budget. In 2020 budgetteerde het bijkomend 15 % reserve om vertragingen met de metalen overkapping op te vangen, wat neerkomt op 2,10 miljoen euro<sub>2010</sub> (opdracht M6.1 werd gegund voor 14,06 miljoen euro<sub>2010</sub>). Ook in 2020 budgetteerde het bij opdracht M6.2bis (opdrachten M6.2.1, M6.2.2 en M6.2.3) een bijkomende zogenaamde *contingency fee* van 3,70 miljoen euro<sub>2010</sub> om eventuele gevolgen van de vervanging van opdracht M6.2 door opdracht M6.2bis op te vangen.

In 2014 zou de raming volgens Eurogare ook al zijn bijgesteld (+ 5,09 miljoen euro<sub>2010</sub>). Die werd niet verder toegelicht en wordt bijgevolg door het Rekenhof als onvoldoende verklaring beschouwd<sup>77</sup>.

### M7 - Omgevingswerken

Het budget voor de omgevingswerken nam af van 12,29 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2011 tot 11,84 miljoen euro<sub>2010</sub> in 2020 (-0,45 miljoen euro<sub>2010</sub>; -4 %). Op basis van de ontvangen documenten is niet duidelijk waarom en hoe deze raming precies afnam, maar uit budget A21, opgemaakt op 19 maart 2021, blijkt dat het aandeel van de stad Bergen daalde van 11 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 9,07 miljoen euro<sub>2010</sub>. Kort voordien legde de overeenkomst van 19 mei 2020 tussen de NMBS en de stad Bergen de bijdrage van de stad nog vast op 11 miljoen euro<sub>2010</sub>. Eurogare verduidelijkte niet waarom dit budget relatief kort na het ondertekenen van de conventie weer afnam. Ook de verschuiving in 2018 van 1,00 miljoen euro<sub>2010</sub> van opdracht M6 naar M7 lichtte Eurogare niet toe (zie hierboven).

In 2021, bij de gunning van de opdracht voor de omgevingswerken, blijkt uit documenten over de gunning dan weer een andere evolutie: het aandeel van de NMBS in M7 neemt met 0,55 miljoen euro<sub>2010</sub> toe ten opzichte van de raming, terwijl het aandeel van de stad Bergen afneemt

<sup>77</sup> Dit bedrag is niet opgenomen in de voorgemelde 15,31 miljoen euro<sub>2020</sub> waarvoor enige duiding beschikbaar is.

met 2,58 miljoen euro<sub>2010</sub><sup>78</sup>. Wat er aan de basis ligt voor deze globale afname met 2,03 miljoen euro<sub>2020</sub> wordt niet toegelicht.

### *X90 – Speciale opdrachten en verzekeringen*

In 2011 werd rubriek X90 niet geraamd en niet opgenomen in het totaalbudget. In 2021 werd deze rubriek geraamd op 3,13 miljoen euro<sub>2010</sub>. Deze speciale opdrachten staan omschreven in de basisovereenkomst tussen NMBS en Eurogare van 20 december 2004 en hiervoor werd begin 2022 al 3,01 miljoen euro gefactureerd (zie ook [punt 3.7](#)).

### *990 – Verzekeringen*

In 2011 was geen budget opgenomen voor verzekeringen. Eurogare voegde deze rubriek toe in 2020 met een geraamd budget van 0,53 miljoen euro<sub>2010</sub>, verwijzend naar gestegen prijzen van bepaalde opdrachten en vertragingen aan werken. In 2021 werd deze rubriek herhaald op 0,59 miljoen euro<sub>2010</sub>. Wat deze verzekeringen concreet inhouden, verduidelijkte Eurogare niet.

## **3.4 Evolutie van de termijnen**

In november 2010 werd een voorafgaande planning (versie zonder index) opgesteld. Die diende als basis voor de besprekingen met de verschillende partijen om de initiële versie van de richtplanningen op te stellen (index A van 13 december 2010, opgesteld vóór het lanceren van de werkzaamheden). Er kon aan het Rekenhof geen enkel document worden voorgelegd met de inhoud en de beslissingen die bij die voorbereidende vergadering werden genomen. Planning A kan worden beschouwd als de referentieplanning voor de uitvoering van het project<sup>79</sup>. Ze gaat ervan uit dat de gecombineerde vergunning wordt toegekend op 12 augustus 2011 en dat de werken zullen zijn afgerond op 24 december 2014, d.i. een looptijd van drie en een half jaar.

Via de daaropvolgende planningen kunnen de afwijkingen ten opzichte van de voorgaande ramingen worden geïdentificeerd en kan de vinger worden gelegd op de activiteiten die kunnen leiden tot vertragingen en ontsparingen in de termijnen.

### **3.4.1 Evolutie van de algemene uitvoeringstermijnen**

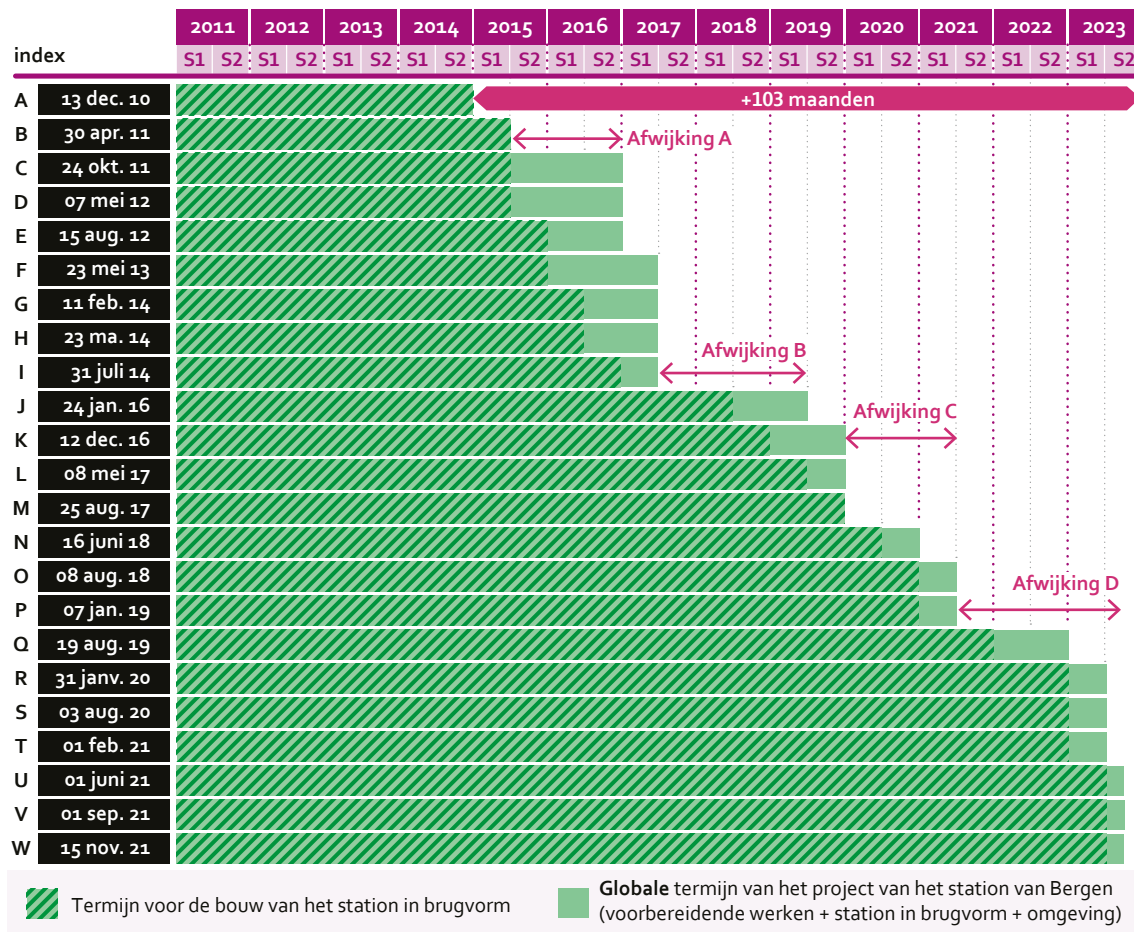
De voltooiing van het project van het station van Bergen liep 103 maanden (ongeveer acht en een half jaar) vertraging op tussen de eerste richtplanning (index A) en de laatste planning die aan het Rekenhof werd bezorgd (index W).

De onderstaande grafiek toont de evolutie van de globale realisatietermijnen volgens de gegevens in de richtplanning. De vier afwijkingen (A, B, C en D) worden hieronder becommentarieerd. Ze vertegenwoordigen de meest significante vertragingen bij de uitvoering van de werf.

<sup>78</sup> Eurogare verklaarde in een toelichting ontvangen op 7 september 2021 dat het aandeel van de NMBS toenam met 0,05 miljoen euro<sub>2010</sub> terwijl het aandeel van de stad Bergen daalde met 1,8 miljoen euro<sub>2010</sub>, maar leverde geen documenten aan die dit aantonen.

<sup>79</sup> Er zijn weinig opmerkelijke verschillen tussen de voorafgaande planning en de planning index A. De einddatum van de werken blijft hetzelfde. Er werd een termijn toegevoegd om het akkoord van Infrabel te krijgen bij de procedures voor de plaatsing van de opdracht, maar die heeft geen impact op de globale termijnen.

Grafiek 3 – Evolutie van de realisatietermijnen voor de modernisering van het station van Bergen



Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de richtplanningen

#### 3.4.1.1 Afwijking A: naar een meer realistische planning (+ 19 maanden)

De eerste twee richtplanningen (indexen A en B) waren theoretisch aangezien er nog geen werkzaamheden waren gestart. In 2011 is de fasering van de werken beter bestudeerd. De beperkingen die samenhangen met het openhouden van het station tijdens de werkzaamheden zijn verwerkt in planning C: de stalen geraamten van de perronoverkappingen zullen moeten worden gemonteerd na de bouw van het station in brugvorm, terwijl die operatie in de eerste twee planningen parallel verliep. Door die nieuwe aanpak van de bouw schuift de afwerking van het project op van eind maart 2015 naar oktober 2016. Tussen index B en index C is de gunningsprocedure van M4, die in index B aan het kritieke pad is toegevoegd, daarenboven met vier maanden vertraagd.

#### 3.4.1.2 Afwijking B: tekortkomingen en opzegging van de firma Cordioli (+ 21 maanden)

Bij de overgang van richtplanning index I naar index J schuift de einddatum van het project 21 maanden op. Richtplanning I dateert van einde juli 2014, terwijl de werkzaamheden aan het stalen geraamte bezig zijn. Planning I meldt een vertraging van drie maanden voor het vervaardigen van het stalen geraamte in de werkplaats door de firma Cordioli. Tussen eind 2014 en januari 2016 wordt geen richtplanning opgesteld. In de loop van die periode moeten de tekortkomingen en fouten van de firma Cordioli worden geanalyseerd en moet een oplossing worden gevonden.



Planning J van 24 januari 2016 wordt opgesteld na de stopzetting van de opdracht Cordioli en de beslissing om opdracht M4.3 opnieuw te gunnen. In die planning J staat de nieuwe gunning van M4.3 op het kritieke pad van de globale planning. De kennisgeving van de nieuwe opdracht zou uiterlijk op 18 juni 2016 moeten gebeuren, waarbij het begin van de werkzaamheden ten vroegste op 19 juli 2016 zou worden geprogrammeerd. De meeste taken die aanvankelijk aan Cordioli waren toevertrouwd, bevinden zich bijgevolg op het kritieke pad van de planning (onder meer het assembleren en duwen van de stalen stationstructuur). De meeste van die taken worden in de planning 21 maanden opgeschoven. Het einde van de werkzaamheden van het station was in augustus 2016 gepland (index I) maar verschuift zo naar mei 2018 (index J) en het einde van bouw van de perronoverkappingen schuift op van juli 2017 naar april 2019.

Er moet opnieuw worden bekeken hoe de werf zal worden voortgezet. De gunning van de opdrachten (M5, M6.1, M6.2, M7) wordt uitgesteld. De gunning van M6.2 bevindt zich op het kritieke pad van de planning. De kritieke taak om het gebinte op definitieve steunen te plaatsen loopt negentien maanden vertraging op.

#### 3.4.1.3 Afwijking C: Procedure CIT Blaton – BPC Hainaut – CFE (+ 20 maanden)

De studies en prioritaire vervaardiging van bouwelementen ten laste van de tijdelijke vennootschap CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE (M4.3.B) worden opgenomen in de richtplanning K (12 december 2016). De planning van de montage van de metalen brugstructuur wordt ook herzien. Het einde van de montage en van de regeling van het stalen geraamte is gepland tegen 16 augustus 2017, d.i. zes maanden later dan de vorige richtplanning.

In mei 2017 stelt richtplanning index L vertragingen vast bij de uitvoering van de bouw van het stalen geraamte van de brug door de tijdelijke vereniging CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE. Het bouwen en duwen van het derde stuk van het gebinte lopen zes en een halve maand vertraging op, met een cascade van vertragingen bij de voortzetting van de werf. Het einde van de bouw van de metalen structuur loopt vier maanden en een half vertraging op (5 januari 2018). Begin augustus 2018 noteert planning index O de voltooiing van het monteren en regelen van de metalen brugstructuur op 28 oktober 2018, d.i. tien en een half maanden later dan aangekondigd in index L<sup>80</sup>.

De richtplanning index P wordt begin januari 2019 opgesteld naar aanleiding van de geprogrammeerde stopzetting van de werken van de tijdelijke vennootschap CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE op de werf. Finaliserings- en correctiewerken blijven ten laste van die vennootschap en een deel van de niet-uitgevoerde werkzaamheden wordt overgeheveld naar M4.3.C en M4.1). Het monteren en regelen van de metalen brugstructuur zou op 2 maart 2019 klaar moeten zijn, d.i. 18,5 maanden later dan aanvankelijk door de tijdelijke vennootschap gepland. De tijdelijke vennootschap CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE wordt niet meer vermeld in de richtplanning index Q.

De vertragingen bij het monteren van de metalen structuur van de brug zullen leiden tot vertragingen voor de hele werf.

<sup>80</sup> Index M van 25 augustus 2017 vermeldde één maand vertraging ten opzichte van de vorige index.

#### 3.4.1.4 Afwijking D: Opzegging Emesa (+23 maanden)

Bij de overgang van richtplanning index P naar index Q wordt de procedure van opdracht M6.2 voor de voltooiing van het station in brugvorm, die zich op het kritieke pad bevindt, uitgesteld met negen maanden. Daardoor schuift de geplande gunning van M7 dan vijf maanden op.

Opdracht M4.3.C ten laste van de firma Emesa werd op 16 december 2019 opgezegd. Er moet een nieuwe procedure worden opgestart (nieuwe opdracht M4.3.D, op het kritieke pad van de planning<sup>81</sup>), waarvan de planning terug te vinden is in de richtplanning index R (uitstel van de voltooiing van de werken met tien maanden).

Het uitstel van werkzaamheden vereist bewarende maatregelen voor de beschikbare metalen elementen die nog niet zijn aangebracht. De planning index R bevat dus een taak die het aanbrengen van roestwerende verf omvat. Voor die taak, de eerste van opdracht M4.3.D, werd de geraamde termijn nageleefd. Deze extra taak heeft echter gevolgen voor de plaatsing en het verloop van andere overheidsopdrachten. Zo wordt de kennisgeving van opdracht M6.2, die in de planning index Q op het kritieke pad staat en gepland is op 3 maart 2020, verschoven naar 4 augustus 2020. Ze verliest zo haar kritieke aard in index R<sup>82</sup>. De kennisgeving van M7 wordt ook met ongeveer vier maanden opgeschoven (d.i. negen maanden ten opzichte van index Q).

In index Q was het einde van de werken gepland in augustus 2022, maar in de richtplanning R op 31 januari 2020 wordt dat mei 2023. Sinds die planning verandert de datum voor het einde van de werken nog maar weinig.

Vanaf de richtplanning Q vermelden de richtplanningen de algemene stappen van het project. Via deze vermelding in de plannings kan men de evolutie van de komende gebeurtenissen op de werf in enkele lijnen volgen (bijv. “bedrijfsklaar station in brugvorm”, “einde van het project”...).

De overname van de werf door de firma Martifer eind juli 2020 betekent een duurzame hervatting van de werf.

Globaal genomen stelt het Rekenhof vast dat in de plannings pas voorbehoud is opgenomen om eventuele vertragingen weg te werken vanaf index R (begin 2020).

#### 3.4.2 Globale evolutie van de termijnen van de opdrachten voor werken

Het onderstaande schema toont de termijnen voor de plaatsing en de uitvoering van de verschillende opdrachten voor de bouw van het station in brugvorm van Bergen.

Significante verschuivingen tussen de aanvankelijk geraamde uitvoeringstermijnen en de effectieve uitvoeringstermijnen hadden een negatieve impact op de overheidsopdrachten voor de ruwbouw van het nieuwe station en de modernisering van de spoorinfrastructuur (M4 tot M4.4). Doordat opdracht M4.3 in november 2015 werd opgezegd, moest de gunning van de opdrachten die nog niet waren gegund, worden uitgesteld. De geplande notificatie van M5 loopt 16,5 maanden

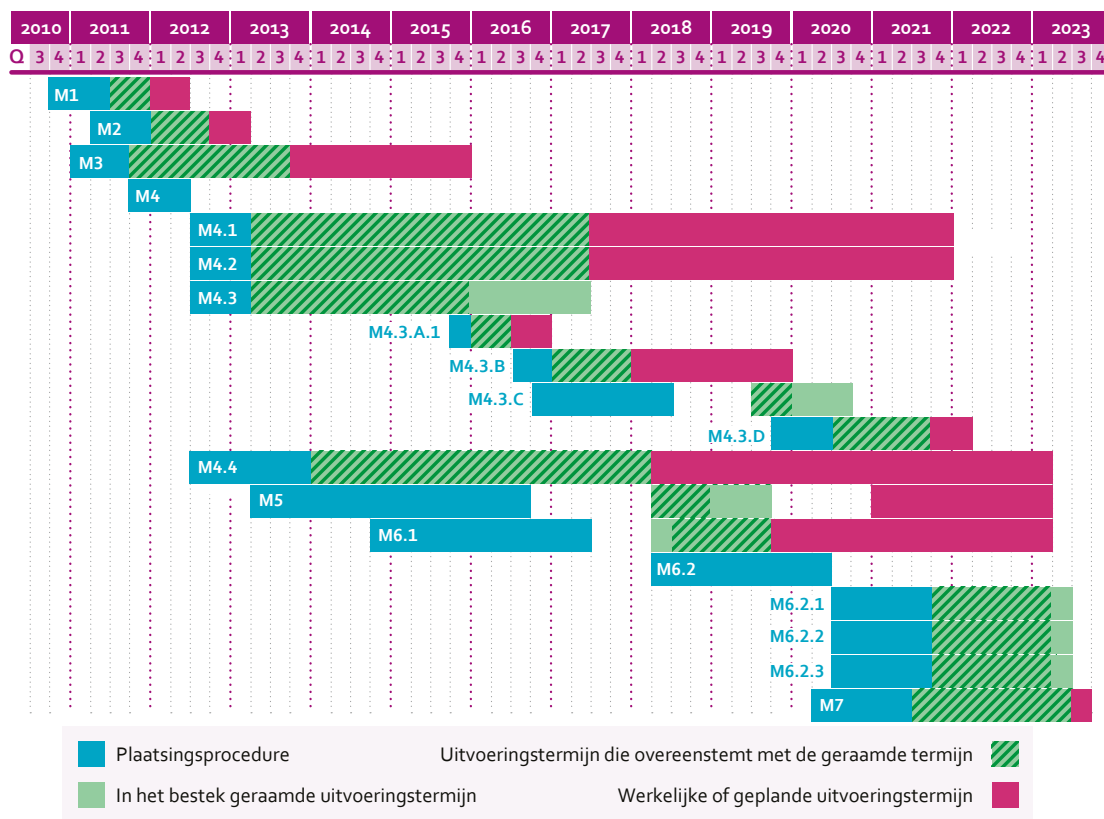
<sup>81</sup> De planning index R voorziet in een kennisgeving op 19 mei 2020 en plant het begin van de werken op 3 juli 2020. Opdracht M4.3.D werd op 18 mei 2020 aan Martifer betekend en de werken zijn effectief gestart op 3 juli 2020.

<sup>82</sup> De gunningsprocedure van M4.3.D komt in de plaats van M6.2 op het kritieke pad in de versie index R. Deze procedure wordt prioritair. De procedure in verband met M6.2 is parallel met die van M4.3.D gepland.

vertraging op, die van M6.1 ongeveer veertien maanden, die van M6.2 20,5 maanden en die van M7 17,5 maanden. De uitvoering van bepaalde opdrachten werd door de gecumuleerde vertragingen bij de werken aan het stalen geraamte on hold gezet terwijl de plaatsingsprocedure beëindigd was (M4.3.C, M5). Bepaalde opdrachten moesten bovendien worden opgeschort in afwachting van de verwezenlijking van andere werken (M5).

De eerste procedures voor de gunning van de opdrachten M4 en M6.2, die niet in percelen waren verdeeld, werden stopgezet wegens te hoge prijzen in de offertes. Nadien besliste de NMBS een nieuwe procedure voor de plaatsing van overheidsopdrachten te lanceren, waarin de overeenkomst M4 werd onderverdeeld in vier percelen: M4.1, M4.2, M4.3 en M4.4, en opdracht M6.2 in drie percelen: M6.2.1, M6.2.2 en M6.2.3.

**Grafiek 4 – Termijnen voor de uitvoering van de verschillende opdrachten voor aanneming van werken**



Bron: Rekenhof op basis van informatie van de NMBS

**Verwezenlijking van M7**

Opdracht M7 moet binnen een strikte termijn worden uitgevoerd om in aanmerking te komen voor Europese EFRO-subsidies (12 miljoen euro). De uitgaven moeten zijn vastgelegd vóór 31 december 2023 om te worden gedekt door die subsidies. Zonder die subsidies bestaat het risico dat de stad Bergen het project moet wijzigen en moet heronderhandelen over haar financieel aandeel.

Het Rekenhof stelt vast dat de termijn om de werken M7 te realiseren, verschillende keren is verschoven en dat het kritiek wordt om ze uit te voeren. De laatste richtplanningen (indexen V en W) vermelden niettemin een ingekorte uitvoeringstermijn, zodat de deadline voor de EFRO-subsidies kan worden nageleefd.

De werken zijn op 5 juli 2021 gestart (vaste tranche van opdracht M7 – *Place des Congrès*). Richtplanning W wijst erop dat de *Place des Congrès* op 10 juni 2022 klaar zou moeten zijn en dat de *Place Léopold* tegen 8 juli 2023 voltooid zou zijn als de voorwaardelijke schijf wordt besteld).

De termijnen om de werken te voltooien zijn betrekkelijk kort, vooral voor de *Place Léopold*. De planning index W laat immers maar een termijn van zes maanden tussen het geschatte einde van de werkzaamheden en de door het EFRO-fonds opgelegde deadline, wat een risico inhoudt dat de uitgaven niet worden gedekt door de Europese subsidies.

### 3.4.3 Gevolgen van COVID-19 voor het beheer van de termijnen

De pandemie had beperkte gevolgen voor de planning van het station. De werf werd bij het begin van de pandemie stilgelegd van midden maart 2020 tot begin mei 2020 en bij de terugkeer uit vakantie van december 2020 (buitenlandse arbeiders die naar hun gezin waren teruggekeerd om de eindejaarsfeesten te vieren, werden in quarantaine geplaatst). Volgens de NMBS hebben alleen de opdrachten M4.3.D, M4.4, M6.1 en vooral M4.1 vertraging opgelopen. Aangezien geen van de vertraagde werken zich op het kritieke pad van de planning bevindt, zouden die vertragingen geen negatieve invloed mogen hebben op de totale termijn van het project.

De NMBS rapporteerde in haar driemaandelijkse verslagen aan de FOD Mobiliteit en Vervoer van bij het begin van de pandemie de gevolgen in samenhang met COVID-19. Volgens die verslagen zou COVID-19 veeleer financiële gevolgen (vragen om vergoedingen van de aannemers) hebben dan gevolgen voor de planning, aangezien de werkzaamheden die hinder ondervonden, zich niet op het kritieke pad bevonden.

#### 3.4.4 Gepland einde van de werkzaamheden

De laatste richtplanning (index W van 21 november 2021) geeft algemene richtdatums, onder meer voor het einde van de werken:

- Het station in brugvorm zou op 8 juni 2023 in gebruik kunnen worden genomen (met inbegrip van een reserve van 50 werkdagen voor eventuele onvoorziene omstandigheden).
- De perrons zouden op 21 december 2022 klaar zijn.
- De parking aan de kant *Les Grands Prés* zou bruikbaar zijn op 31 maart 2022.
- Het busstation zou zijn afgewerkt op 16 juni 2022.
- De *Place des Congrès* zou op 10 juni 2022 klaar zijn en de *Place Léopold* op 7 juli 2023<sup>83</sup>.

De werken die ten laste van Infrabel blijven, houden verband met de planning van de werkzaamheden van de NMBS. Het wegnemen van de voorlopige structuren en de taken in samenhang met het voltooien van het programma zijn bijvoorbeeld eind 2023 gepland. De volgende werkzaamheden moeten nog worden gerealiseerd: afwerken van de signalisatie na het demonteren van de voorlopige installaties, vernieuwing van twee hulpsporen na het demonteren van de installaties voor de werken van het station, het overbrengen van de bovenleidingen naar de nieuwe metaalstructuren van de perronoverkappingen, enz.

<sup>83</sup> Richtplanning index U voegt een reservetermijn toe voor de werkzaamheden van de verzoekers. Door die reserve wordt het kritieke pad verlengd tot midden september 2023.

## 3.5 Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving

### 3.5.1 Overzicht van de gesloten overheidsopdrachten en overeenkomsten

De bouw van het nieuwe station van Bergen heeft aanleiding gegeven tot een reeks overheidsopdrachten voor aanneming van werken en overeenkomsten door Infrabel, de NMBS en Eurogare tussen april 2011 en augustus 2021. In totaal werden 26<sup>84</sup> overeenkomsten gesloten. Drie ervan voor de bouw van het stalen geraamte van het station werden echter opgezegd. Dertien opdrachten zijn afgerond en tien opdrachten zijn nog in uitvoering.

De eerste drie opdrachten (M1 tot M3) die Infrabel in 2011 sloot, hebben betrekking op voorbereidende werkzaamheden voor de werf voor de modernisering van het station en op spoorinfrastructuurwerken.

Vervolgens werd de opdracht voor aanneming van werken voor het optrekken van de ruwbouw van het station en de modernisering van de spoorinfrastructuur (M4) in 2013 opgesplitst in vier percelen die werden gegund aan vier verschillende opdrachtnemers (M4.1, M4.2, M4.3 en M4.4).

Door de stopzetting van de opdracht voor aanneming van werken voor de bouw van het stalen geraamte (M4.3) hebben Eurogare en de NMBS dertien andere opdrachten en overeenkomsten voor werken<sup>85</sup>, leveringen<sup>86</sup> en diensten<sup>87</sup> gesloten tussen december 2015 en mei 2020 om het bouwwerk te finaliseren (M4.3.A1 tot M4.3.D).

Voor de installatie van de roltrappen en de liften sloot de NMBS in 2016 een opdracht voor aanneming van werken voor de twee percelen (M5.1 en M5.2), en voor de speciale technieken werd in 2017 (M6.1) een overheidsopdracht gesloten. Voor de afbouw en afwerkingen wordt in augustus 2021 een opdracht voor aanneming van werken met drie percelen gesloten (M6.2.1, M6.2.2, M6.2.3).

Opdracht M7 werd in juni 2021 gesloten en heeft tot slot betrekking op de aanleg van de twee pleinen, aan weerszijden van het station.

De gedetailleerde gegevens van die 26 opdrachten en overeenkomsten staan vermeld in [Bijlage 2](#). Er wordt gepreciseerd dat de architectuuropdrachten die aan het bureau Santiago Calatrava LLC werden toevertrouwd, niet slaan op alle bovenvermelde opdrachten en overeenkomsten. Zo ontvangt het bureau Santiago Calatrava LLC erelonen op:

- het totaalbedrag van de opdrachten M4.3, M4.4, M5, M6.2.1, M6.2.3, M7 en M4.3 A tot D;
- een deel van het bedrag van de opdrachten M4.1, M6.1 en M6.2.2.

<sup>84</sup> Wanneer men de percelen van de opdrachten telt, aangezien een perceel wordt beschouwd als een afzonderlijke opdracht voor de uitvoering ervan.

<sup>85</sup> M4.3.A1, M4.3.A2, M4.3.A3, M4.3.A4, M4.3.A6, M4.3.A9, M4.3.A10, M4.3.B, M4.3.C en M4.3.D.

<sup>86</sup> M4.3.A7 en M4.3.A8.

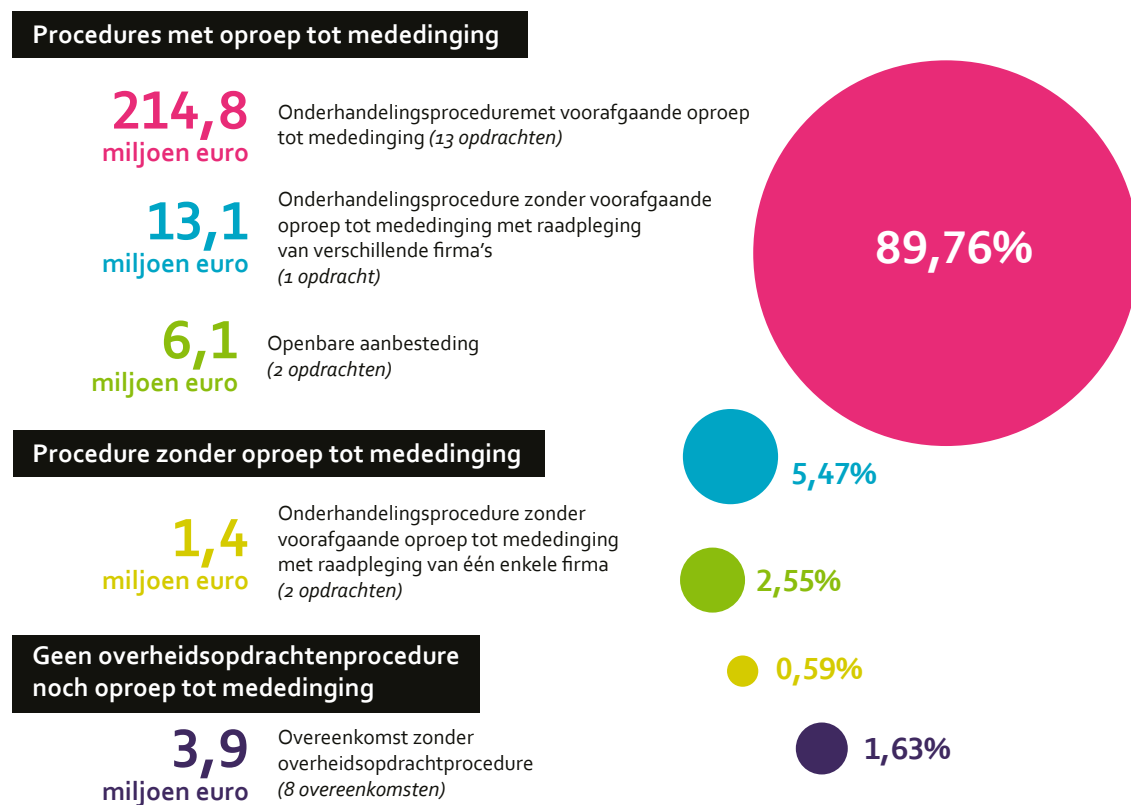
<sup>87</sup> M4.3.A5.

### 3.5.2 Plaatsingsprocedures en oproep tot mededinging

#### 3.5.2.1 Overzicht van de gebruikte plaatsingsprocedures

Het Rekenhof stelt vast dat de opdrachten voornamelijk werden geplaatst via een onderhandelingsprocedure met voorafgaande oproep tot mededinging<sup>88</sup> (dertien opdrachten voor een totaal gegund bedrag van 214,8 miljoen euro, d.i. nagenoeg 90 % van van alle opdrachten samen). Deze procedure in twee fasen is een gewone plaatsingsprocedure in de speciale sectoren<sup>89</sup>, waarvoor geen motivering vereist is. Elke geïnteresseerde aannemer kan vragen om eraan deel te nemen aangezien een aankondiging van een opdracht wordt gepubliceerd. Alleen de geselecteerde kandidaten mogen echter een offerte indienen. Er kan vervolgens over de opdrachtvoorwaarden worden onderhandeld met de kandidaten die een offerte hebben ingediend (“de inschrijvers”).

**Grafiek 5 – Plaatsingsprocedures die werden gebruikt voor de opdrachten inzake de modernisering van het station van Bergen (bedragen in miljoen euro exclusief btw)**



Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens die werden bezorgd door Infrabel, de NMBS en Eurogare

Twee opdrachten (voor een totaal gegund bedrag van 6,1 miljoen euro) werden geplaatst via een openbare aanbesteding, een procedure met één fase waarbij elke geïnteresseerde aannemer een offerte kan indienen naar aanleiding van een aankondiging van een opdracht en waarbij de

<sup>88</sup> Onderhandelingsprocedure met 'bekendmaking' volgens de termen van de wet van 15 juni 2006 en onderhandelingsprocedure met 'voorafgaande oproep tot mededinging' volgens de termen van de wet van 17 juni 2016.

<sup>89</sup> De 'speciale' sectoren (in tegenstelling tot de 'klassieke' sectoren) betreffen water, energie, vervoer en postdiensten. Voor de opdrachten in die sectoren geldt een andere rechtsregeling die over het algemeen soepeler is dan die van toepassing op de klassieke sectoren.

offertes in een openbare zitting worden geopend. De opdracht wordt gegund aan de regelmatige offerte met de laagste prijs<sup>90</sup>.

Ook deze procedure is een gewone plaatsingswijze van overheidsopdrachten voor de speciale sectoren die geen specifieke motivering vereist. Er wordt wel een aankondiging van een opdracht gepubliceerd met het oog op een oproep tot mededinging, maar er kan niet worden onderhandeld over de voorwaarden van de opdracht. Zodra de offertes zijn ingediend, kunnen ze niet meer worden gewijzigd.

Een opdracht (met een gegund bedrag van 13,1 miljoen euro) werd geplaatst via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging (d.w.z. zonder voorafgaande bekendmaking<sup>91</sup>) met raadpleging van twee firma's. Deze procedure volgde echter op een eerste onderhandelingsprocedure met raadpleging van één enkele firma, met als reden de hoogdringendheid en de exclusiviteit. Deze procedure leverde echter niets op.

Twee andere opdrachten (voor een totaal gegund bedrag van 1,4 miljoen euro) werden geplaatst via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging. In die twee gevallen werd één enkele firma geraadpleegd, wat impliceert dat er geen oproep tot mededinging was.

De aanbestedende overheid raadpleegt in het kader van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging rechtstreeks de ondernemers van zijn keuze en kan met één of meer ervan onderhandelen over de voorwaarden van de opdracht. Die plaatsingswijze is een uitzonderlijke procedure die alleen wordt toegelaten in bepaalde in de wetgeving opgesomde hypothesen. De aanbestedende overheid moet in principe toch verschillende ondernemingen raadplegen. Het ontbreken van een oproep tot mededinging is bijgevolg ook een uitzondering in het kader van die uitzonderlijke procedure, die meestal is gebaseerd op het bestaan van een technische exclusiviteit. Er is dus een behoorlijke en formele motivering nodig om die procedure te mogen gebruiken (zie [punt 3.5.2.3](#)).

Voor acht overeenkomsten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (voor een totaal gegund bedrag van 3,9 miljoen euro) werd geen formele overheidsopdrachtenprocedure gebruikt en was er geen oproep tot mededinging.

### 3.5.2.2 Gebruik van een overheidsopdrachtenprocedure

Het Rekenhof stelt vast dat voor achttien van de zesentwintig opdrachten wel degelijk een formele procedure voor de plaatsing van overheidsopdrachten werd gebruikt, voor een totaal gegund bedrag van 235,3 miljoen euro op 239,3 miljoen euro, d.i. 98,4 % van de totale waarde (zie [grafiek 5](#)). De andere acht overeenkomsten werden gegund aan een firma zonder formele overheidsopdrachtenprocedure. Ze werden rechtstreeks met een onderneming afgesloten nadat opdracht M4.3 voor de bouw van het stalen geraamte en de perronoverkappingen met de firma Cordioli was opgezegd.

<sup>90</sup> Deze procedure wordt nu 'openbare procedure' genoemd (met één enkel criterium, namelijk de prijs) door de wet van 17 juni 2016.

<sup>91</sup> Onderhandelingsprocedure 'zonder voorafgaande bekendmaking' volgens de termen van de wet van 15 juni 2006 en onderhandelingsprocedure zonder 'voorafgaande oproep tot mededinging' volgens de termen van de wet van 17 juni 2016.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het verplicht is de plaatsingsprocedures uit de overheidsopdrachtenwetgeving te gebruiken voor de overeenkomsten die daaronder vallen, en ook dat het nuttig is een nauwkeurig bestek op te stellen met alle relevante administratieve en technische bepalingen in verband met het voorwerp van de opdracht. Zo kan de aanbestedende overheid grip houden op de uitvoering ervan en kan ze vermijden de algemene of bijzondere verkoopsvoorwaarden van de ondernemingen te moeten gebruiken, die meestal ongunstig zijn voor de aanbestedende overheid.

### 3.5.2.3 Oproep tot mededinging

#### *Oproep tot mededinging voor 26 opdrachten en overeenkomsten*

Het Rekenhof stelt vast dat voor zestien van de zesentwintig overheidsopdrachten een oproep tot mededinging werd georganiseerd voor een totaal gegund bedrag van 234 miljoen euro op 239,3 miljoen euro, d.i. 97,8 % van de totale gegunde waarde van de opdrachten (zie [grafiek 5](#)).

Twee opdrachten werden daarentegen gegund zonder oproep tot mededinging na afloop van een overheidsopdrachtenprocedure en acht overeenkomsten werden rechtstreeks gegund aan een firma zonder formele overheidsopdrachtenprocedure. Die tien opdrachten zonder oproep tot mededinging werden gesloten na de stopzetting van opdracht M4.3 voor de bouw van het stalen geraamte en de perronoverkappingen met de firma Cordioli. Ze zijn in onderstaande tabel opgenomen.

**Tabel 9** – *Lijst van de opdrachten en overeenkomsten zonder oproep tot mededinging*

Kenmerk	Voorwerp	Gegund bedrag (exclusief btw)*		Plaatsingsprocedure
M4.3.A1	Inventaris en verificatie – voltooiing van het stalen geraamte	2.788.536,53	euro <sub>2015</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A2	Schilderwerken in eigen beheer op de gedeelten 1 en 2	250.000,00	euro <sub>2016</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A3	Recuperatie van de stukken gebinte en betaling van de al geleverde prestaties	288.426,00	euro <sub>2016</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A4	Betaling van de al geleverde schilderprestaties voor het gebinte	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A5	Vervoer van stukken gebinte vanuit de werkplaatsen van Ferrotec	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A6	Betaling van de prestaties voor het uitsnijden, plooiën en lassen van stukken staal en voltooiing van de prestaties	147.020,44	euro <sub>2016</sub>	Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging



Kenmerk	Voorwerp	Gegund bedrag (exclusief btw)*	Plaatsingsprocedure
M4.3.A7	Werken voor het vervaardigen en aanpassen van twee gondels voor het in overeenstemming brengen van de fouten van de ondersteunings- en montagebakken	96.451,00	euro <sub>2017</sub> Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging
M4.3.A8	Vervaardiging van het restant van de hoofddiagonalen van de gang en de toebehoren ervan	430.000,00	euro <sub>2017</sub> Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging, met raadpleging van één firma
M4.3.A9	Aanbrengen van roestwerende verf op de stukken van de gedeelten 3 tot 5 van de gang	940.140,00	euro <sub>2017</sub> Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging, met raadpleging van één firma
M4.3.A10	Recuperatie van de metalen stukken en betaling van de al uitgevoerde assemblage- en lasprestaties, controle van de lasnaden van de stukken	43.500,00	euro <sub>2017</sub> Rechtstreeks gegunde overeenkomst zonder oproep tot mededinging

\* Het vermelde bedrag is het bedrag dat is opgenomen in de gemotiveerde gunningsbeslissing of de gesloten overeenkomst op de vermelde datum.

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens die werden bezorgd door Infrabel, de NMBS en Eurogare

#### *Motivering van de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande oproep tot mededinging met raadpleging van slechts één firma*

Voor de twee overheidsopdrachten waarvoor een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging met raadpleging van één enkele firma werd gebruikt (M4.3.A8 en M4.3.A9) bevatten de opdrachtdocumenten een formele en onderbouwde motivering van de keuze voor die procedure. Sommige van die redenen kunnen als basis dienen voor het gebruik van die procedure, maar andere zijn ontoereikend om het ontbreken van een oproep tot mededinging voor alle gegunde prestaties te rechtvaardigen.

Voor opdracht M4.3.A8 voor de vervaardiging van hoofdelementen van de stationsgang met een geraamd bedrag van 450.000 euro maakte de NMBS gebruik van deze procedure met als argument dat er een sprake is van technische exclusiviteit en hoogdringendheid. De NMBS wijst erop dat de geraadpleegde firma beschikt over de plannen voor de vervaardiging, over de al aangevatte hoofdelementen van de gang en over het door de NMBS al betaalde staal.

Voor deze opdracht M4.3.A8 kan men stellen dat er geen andere redelijke oplossing bestaat voor de al aangevatte elementen. Het ontbreken van een oproep tot mededinging wegens technische exclusiviteit kan dus worden gevalideerd. De extra prestaties voor de niet geplande bewerking (het afkanten) hadden daarentegen door andere ondernemingen kunnen worden uitgevoerd. Die prestaties maken trouwens deel uit van opdracht M4.3.B die negen maanden eerder werd gegund aan een andere onderneming na een oproep tot mededinging om het gebinte af te werken (zie infra). De NMBS wijst er echter op dat het opnemen van dat element in opdracht M4.3.A8 een besparing mogelijk maakt in het kader van de opdracht voor de afwerking van het gebinte (M4.3.B) die al in uitvoering was, evenals een tijdsbesparing om de werken te laten vooruitgaan.

Voor opdracht M4.3.A9 voor het aanbrengen van roestwerende verf op sommige stukken van de stationsgang, met een geraamd bedrag van 1 miljoen euro, gebruikte de NMBS ook deze procedure op basis van de hoogdringendheid en het feit dat geen andere ondernemingen kunnen worden geraadpleegd. Ook in dat geval kan het ontbreken van een oproep tot mededinging worden begrepen voor de stukken die zich in de werkplaatsen van die firma bevinden en de stukken die de firma al heeft geschilderd.

Het Rekenhof stelt in dit geval echter vast dat er geen voorafgaande juridische verbintenis is. De gunningsbeslissing en de bestelbrief werden immers verstuurd terwijl de opdracht al in uitvoering was. De NMBS wijst erop dat een gemotiveerde regularisatiebeslissing werd genomen overeenkomstig de overheidsopdrachtenwetgeving. Die mogelijkheid om een gunningsbeslissing achteraf te motiveren, ontslaat de NMBS echter niet van de verplichting om ervoor te zorgen dat er eerst een juridische verbintenis is en een budgettaire vastlegging wordt geboekt voordat de werken worden uitgevoerd<sup>92</sup>.

Voor een derde overheidsopdracht, die uiteindelijk werd geplaatst via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging met raadpleging van twee firma's (M4.3.B, de voltooiing van het stalen geraamte voor een geraamd bedrag van 15 miljoen euro), werd eerst een eerste procedure met raadpleging van één enkele firma op basis van een technische exclusiviteit georganiseerd.

Het Rekenhof stelt vast dat uit het vervolg van de procedure blijkt dat die reden niet als grondslag voor die procedure en voor het weglaten van een oproep tot mededinging kon worden gebruikt. De NMBS is immers gestopt met de procedure en riep hoogdringendheid in om een nieuwe onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging maar met raadpleging van twee firma's te gebruiken. Daaruit blijkt dat de eerste verantwoording, de technische exclusiviteit, niet gegrond was. Er wordt aan herinnerd dat technische exclusiviteit alleen kan worden ingeroepen als er geen andere oplossing bestaat en als het weglaten van een oproep tot mededinging niet voortvloeit uit een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de opdracht.

Ondanks de moeilijke omstandigheden van de incidenten bij de uitvoering op de werf lijkt de hoogdringendheid bovendien niet voldoende gegrond. De NMBS voert aan dat ze niet kon voorzien dat de offerte van de enige inschrijver die eerst werd geraadpleegd, onaanvaardbaar zou zijn. De hoogdringendheid vloeit dus in werkelijkheid ook voort uit een feit dat aan de aanbestedende entiteit kan worden toegeschreven. Die heeft immers een eerste plaatsingsprocedure georganiseerd die niets opleverde maar die ook onregelmatig was op het vlak van de aangevoerde technische exclusiviteit. De gesloten opdracht zal trouwens later gedeeltelijk worden opgezegd wegens aanzienlijke vertragingen en incidenten bij de uitvoering. De raadpleging van twee firma's is echter een verbetering in het kader van de naleving van de oproep tot mededinging.

---

<sup>92</sup> Parl. St. Kamer, Doc 54 2168/001, 18 november 2016, *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, memorie van toelichting*, p. 13, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

### *Motivering van de rechtstreeks gesloten overeenkomsten voor werken*

De acht contracten (M4.3.A1 tot M4.3.A7 en M4.3.A10) die rechtstreeks werden gesloten met de onderaannemers van de firma Cordioli tussen 30 december 2015 en 15 mei 2017 waren bedoeld om:

- al uitgevoerde prestaties te betalen;
- vervaardigde stukken te recupereren;
- te zorgen voor aanvullende prestaties om het bouwwerk te voltooien.

Eurogare en de NMBS voerden de volgende redenen aan om het weglaten van een oproep tot mededinging te rechtvaardigen:

- de hoogdringendheid, namelijk het zo snel mogelijk weer in orde brengen van de werf om later een opdracht voor de finalisering van het bouwwerk te kunnen gunnen<sup>93</sup>;
- het feit dat de onderaannemer de werf goed kent<sup>94</sup>;
- de betaling van de al uitgevoerde prestaties en de recuperatie van de al vervaardigde stukken<sup>95</sup>;
- een dading om rechtszaken die tegen de NMBS waren aangespannen, te stoppen<sup>96</sup>.

Voor één van de overeenkomsten<sup>97</sup> ging het om extra werken om beschadigde stukken te vervangen die een andere onderaannemer had gemaakt. Uit de analyse van de dossiers bleek dat Eurogare ook extra werken vroeg voor verschillende andere overeenkomsten<sup>98</sup>.

Het Rekenhof is van oordeel dat het ontbreken van een oproep tot mededinging kan worden gerechtvaardigd voor reeds uitgevoerde prestaties en voor de recuperatie van stukken die in het kader van de hoofdopdracht werden gemaakt, of in het geval van een door een specifieke firma aangespannen rechtstreekse rechtszaak. Het is daarentegen moeilijker te verantwoorden dat geen oproep tot mededinging werd gedaan voor aanvullende prestaties die niet waren opgenomen in het initiële project en die door andere ondernemingen zouden kunnen worden uitgevoerd. Het herinnert eraan dat het weglaten van een oproep tot mededinging een strikt te interpreteren uitzondering is. De aanbestedende overheid moet in principe zorgen voor een oproep tot mededinging, zelfs als onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking toegestaan is.

### **3.5.3 Overheidsopdracht voor de bouw van het stalen geraamte van het station en van de perronoverkappingen (M4.3)**

Over het algemeen werd opdracht M4.3 voor de bouw van het stalen geraamte van het station in brugvorm en van de perronoverkappingen geplaatst overeenkomstig de overheidsopdrachtenwetgeving. Niettemin kon de communicatie over de geraamde waarde en de criteria voor financiële en technische draagkracht worden verbeterd. De procedure heeft voorts vertraging opgelopen na het stopzetten van een eerste procedure omdat de ingediende prijzen te hoog waren en in afwachting van de bevestiging van de gelijkwaardigheid van de erkenning van de gekozen inschrijver.

Er waren verschillende incidenten bij de uitvoering ervan die een sterke negatieve invloed hadden op het verloop van de werkzaamheden en op de naleving van de deadlines. Daardoor moesten de

<sup>93</sup> Overeenkomst M4.3.A1.

<sup>94</sup> Overeenkomst M4.3.A1.

<sup>95</sup> Overeenkomsten M4.3.A2, M4.3.A3, M4.3.A5, M4.3.A6, M4.3.A10.

<sup>96</sup> Overeenkomsten M4.3.A4 en M4.3.A5.

<sup>97</sup> Overeenkomst M4.3.A7.

<sup>98</sup> Twee bijakten bij overeenkomst M4.3.A1; één bijakte bij overeenkomst M4.3.A5.

NMBS en Eurogare verschillende nieuwe overheidsopdrachten en overeenkomsten sluiten om het bouwwerk te finaliseren en de uitvoering van de andere delen van de werf voort te zetten.

### 3.5.3.1 Eerste procedure voor de plaatsing van opdracht M4 voor de ruwbouw van het nieuwe station en de modernisering van de spoorinfrastructuur

Opdracht M4.3 en de andere drie opdrachten voor het optrekken van de ruwbouw van het station (M4.1, M4.2 en M4.4) vormden aanvankelijk een eerste overheidsopdrachtenprocedure (M4) zonder percelen, maar die leverde niets op.

Op 28 oktober 2011 had de raad van bestuur van de NMBS beslist een onderhandelingsprocedure met bekendmaking te lanceren voor de gunning van opdracht M4 voor een geraamd totaal bedrag van 105,5 miljoen euro zonder btw in 2010<sup>99</sup>.

Na de publicatie van de aankondiging van een opdracht dienden zes tijdelijke vennootschappen<sup>100</sup> een aanvraag tot deelname in. De NMBS selecteerde er vijf van. Vervolgens dienden vier van die vijf tijdelijke vennootschappen een offerte in voor een bedrag gaande van 151 tot 182 miljoen euro exclusief btw. De NMBS achtte die prijzen onaanvaardbaar omdat ze veel hoger lagen dan de raming en dan haar budgettaire mogelijkheden. Volgens de NMBS waren dermate hoge prijzen door geen enkel relevant element te verklaren.

Om die redenen besliste de raad van bestuur van de NMBS op 20 juli 2012 om de opdracht niet te gunnen en een nieuwe plaatsingsprocedure op te starten volgens dezelfde plaatsingswijze maar met vier percelen. De totale raming voor deze nieuwe procedure werd echter niet opgetrokken (108,7 miljoen euro exclusief btw).

### 3.5.3.2 Nieuwe procedure en gunning van opdracht M4.3 voor de bouw van het stalen geraamte van het station en van de perronoverkappingen

#### *Raming van het bedrag*

In uitvoering van de beslissing om een nieuwe procedure op te starten werd op 3 augustus 2012 een aankondiging van een opdracht gepubliceerd. De interne documenten van de NMBS vermelden een geraamd bedrag van 40,8 miljoen euro exclusief btw voor perceel 4.3<sup>101</sup>.

#### *Selectie*

Om aan de opdracht te kunnen meedoen, moesten de firma's aantonen dat ze niet vielen onder uitsluitingsgronden in samenhang met:

- veroordelingen voor deelneming aan een criminele organisatie, omkoping, fraude en witwassen van geld;
- de staat van faillissement, vereffening, gerechtelijke reorganisatie of een soortgelijke procedure die bestaat in nationale wetgevingen of reglementeringen;
- deniet-naleving van de verplichtingen tot betaling van belastingen en socialezekerheidsbijdragen.

<sup>99</sup> 108,7 miljoen euro bij de herraming in 2012.

<sup>100</sup> Groeperingen van ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid.

<sup>101</sup> De aankondiging van de opdracht vermeldde geen raming.

De firma's moesten beschikken over een erkenning<sup>102</sup> van categorie F (metaalbouwbedrijven) en van klasse 8 (meer dan 5,33 miljoen euro, de hoogste klasse) om te kunnen worden geselecteerd. Ze moesten ook de jaarrekeningen van de laatste drie jaren voorleggen en een recente verklaring van hun bank om hun economische en financiële draagkracht aan te tonen.

Het Rekenhof stelt echter op vlak van goed beheer en performantie vast dat die twee extra criteria geen minimumbedrag of een koppeling met het specifieke voorwerp van de werken van de opdracht vermelden. Daardoor is het moeilijk de werkelijke financiële en economische draagkracht van de firma's te beoordelen die de goede uitvoering van de opdracht moet garanderen. Die zou nauwkeuriger kunnen worden ingeschat via bijvoorbeeld een criterium gebaseerd op de totale omzet, of zelfs het activiteitendomein, gekoppeld aan een te halen minimumbedrag. Het Rekenhof merkt bovendien op dat bovenop de erkenning geen extra criterium werd opgelegd dat betrekking heeft op de technische of professionele bekwaamheid en specifiek samenhangt met de werken van de opdracht. Nochtans kunnen betere waarborgen worden geboden op een goede uitvoering van een ingewikkeld project van die omvang als men referenties vraagt van werken die vergelijkbaar zijn met de werken uit de opdracht en attesten van goede uitvoering vraagt die door de bouwheren zijn opgesteld.

Er deed zich echter een evolutie voor bij het opstellen van de selectiecriteria voor de tweede opdracht voor de finalisering van die werken (M4.3.C<sup>103</sup>). Voor die opdracht paste de NMBS immers een specifiek criterium voor technische bekwaamheid toe door van de geïnteresseerde ondernemingen referenties te eisen van vergelijkbare werken met te bereiken minimale drempelbedragen, op straffe dat ze niet zouden worden geselecteerd (aantal referenties en gewicht van het metalen gedeelte), samen met getuigschriften van goede uitvoering afkomstig van of medeondertekend door de bouwheer. De criteria voor financiële of economische draagkracht werden daarentegen niet aangepast.

Dertien firma's van de veertien werden op 3 september 2012 geselecteerd.

Op basis van de bezorgde documenten stelt het Rekenhof vast dat de NMBS de gegevens heeft onderzocht die werden toegezonden voor de uitsluitingsgronden, de erkenning en de criteria over economische en financiële draagkracht. De firma die de opdracht binnenhaalde, bezorgde wel degelijk de gevraagde bewijsstukken, onder meer de stukken die bevestigen dat ze niet het voorwerp uitmaakte van een procedure van faillissement, gerechtelijk akkoord of gerechtelijke reorganisatie<sup>104</sup>.

Vijf van de dertien geselecteerde firma's, waaronder de firma die als opdrachtnemer werd aangezien, hadden nog niet de vereiste erkenning. Ze hadden een buitenlandse erkenning voorgelegd waarvoor een erkenning van gelijkwaardigheid moest worden verstrekt. De rechtspraak is echter van oordeel dat de erkenning, die weliswaar een vereiste voorwaarde voor de gunning van de

<sup>102</sup> De erkenning is een mechanisme om aannemers te preselecteren dat wordt geregeld door de wet van 20 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aannemers van werken. Om een erkenning te krijgen moet een aannemer voldoen aan een reeks voorwaarden die samenhangen met zijn betrouwbaarheid, economische draagkracht en technische bekwaamheid.

<sup>103</sup> Vijf referenties over opdrachten voor aanneming van werken die vergelijkbaar zijn met de uit te voeren werken, d.w.z. bouwwerken met een architectonisch gebinte van hoge architecturale kwaliteit die werden uitgevoerd of in uitvoering zijn in de voorbije tien jaren en waarvan het metalen gedeelte een gewicht van minstens 3.000 ton vertegenwoordigt.

<sup>104</sup> Attest van 23 augustus van de burgerlijke en strafrechtelijke rechtbank van Verona, afdeling faillissementen.

opdracht vormt, nog na de indiening van de offerte<sup>105</sup> of zelfs bij het sluiten van de overheidsopdracht<sup>106</sup> kan worden verkregen.

### Gunning

Zeven firma's hebben een offerte ingediend. De NMBS heeft de prijzen en de regelmatigheid van de offertes onderzocht. Twee offertes werden substantieel onregelmatig verklaard wegens abnormaal hoge prijzen en door de inschrijvers geformuleerde punten van voorbehoud. Vervolgens werden onderhandelingen gevoerd met de eerste twee gerangschikte firma's.

Op 30 november 2012 valideerde de raad van bestuur van de NMBS de resultaten. Toen moest worden gewacht op de erkenning van de gelijkwaardigheid van de erkenning van de firma Cordioli door de minister van Economie en Werk van het Waals Gewest op 31 januari 2013. Op 1 februari 2013 werd de brief over de gunning van de opdracht verstuurd naar de firma Cordioli.

Na afloop van de wachtperiode<sup>107</sup> werd de opdracht uiteindelijk gesloten op 20 februari 2013. De werken begonnen op 22 maart 2013. De einddatum van de werken was aanvankelijk vastgelegd op 17 april 2017 (termijn van 1.500 kalenderdagen).

#### 3.5.3.3 Incidenten bij de uitvoering en stopzetting van opdracht M4.3

Een van de eerste incidenten bij de uitvoering betreft het laattijdig storten van de borgtocht door de firma Cordioli. Die borgtocht van 1,7 miljoen euro moest uiterlijk op 20 maart 2013 worden gestort om de goede uitvoering van de opdracht te waarborgen. Het bewijs van de borgstelling zal pas na verschillende rappelbrieven in november 2013 worden bezorgd. Met toepassing van de algemene uitvoeringsregels zal de NMBS dat bedrag in november 2015 ambtshalve opnemen en bewaren naar aanleiding van het in gebreke blijven van de firma Cordioli.

Het Rekenhof brengt de talrijke incidenten in herinnering die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van de opdracht. Eurogare stelt tussen oktober 2013 en november 2015 60 processen-verbaal<sup>108</sup> op waarin een gebrekkige uitvoering door de firma Cordioli wordt vastgesteld. De voornaamste tekortkomingen zijn de niet-naleving van de contractuele verplichtingen om de plannings op te stellen en door te sturen, vertragingen bij de uitvoering, technische problemen en problemen met de kwaliteit van de uitgevoerde stukken, een gebrek aan activiteit op de werf en een gebrek aan omkadering van de werf. Het Rekenhof merkt op dat ook de firma Cordioli klaagt over tekortkomingen van de NMBS en Eurogare: de werf is soms geblokkeerd, men verandert van mening en antwoordt niet op de technische vragen en vragen over het sluiten van een akkoord voor de betalingsmodaliteiten<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> Raad van State, arrest nr. 225.974 van 7 januari 2014, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

<sup>106</sup> Raad van State, arrest nr. 241.101 van 23 maart 2018, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); Hof van Cassatie van België, arrest nr. RGC.10.0211.N. van 15 april 2011, <https://juportal.be>.

<sup>107</sup> Minimale wachttermijn van vijftien dagen tussen de mededeling van de gemotiveerde beslissing aan de desbetreffende inschrijvers en de sluiting van de opdracht, om de mogelijkheid te laten eventueel beroep aan te tekenen tegen de gunningsbeslissing. Artikel 11 van de wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies.

<sup>108</sup> Processen-verbaal van 'inbreuk' nr. 1A tot 7, processen-verbaal van 'vaststelling' nr. 2 tot 46 en niet-genummerde processen-verbaal (5) van 'gebrekkige uitvoering'.

<sup>109</sup> Briefwisseling tussen Cordioli en Eurogare, onder meer de brieven van Cordioli aan Eurogare van 2 maart 2015 en van 7 september 2015 met de bijlagen ervan.

Die onenigheid tussen de partijen heeft gevolgen voor de continuïteit van de werf. Vervolgens ondertekenen de NMBS en de firma Cordioli na onderhandelingen op 25 september 2014 een overeenkomst om een uitzonderlijk voorschot (“voorziening” in de tekst) van 750.000 euro te betalen voor leveringen van staal.

Op 24 augustus 2015 stuurt Eurogare de firma Cordioli een nieuw proces-verbaal waarin een gebrekkige uitvoering wordt vastgesteld en waarin de firma in gebreke wordt gesteld om de tekortkomingen te verhelpen binnen een termijn van 15 dagen. Anders neemt Eurogare ambtshalve maatregelen. Die maatregelen kunnen zijn dat de opdracht eenzijdig wordt opgezegd, dat de niet uitgevoerde opdracht volledig of gedeeltelijk in eigen beheer wordt uitgevoerd of dat één of meer opdrachten voor rekening met één of meer derden worden gesloten voor de volledige nog uit te voeren opdracht of voor een gedeelte ervan.

Er rijzen bovendien conflicten tussen de firma Cordioli en haar onderaannemers. Ze zegt de overeenkomst met de onderaannemer op die het stalen geraamte moet monteren. Daarnaast richten achttien onderaannemers die niet werden betaald door de firma Cordioli, een rechtstreekse vordering<sup>110</sup> aan de NMBS om hun loon te krijgen, voor een totaalbedrag van 1,5 miljoen euro. Sommige onderaannemers roepen de exceptie van niet-uitvoering<sup>111</sup> in en staken tijdelijk de uitvoering van hun prestaties op de werf.

Op 2 oktober 2015 beslist de NMBS een ambtshalve maatregel toe te passen en geeft zij de opdrachtnemer kennis van haar beslissing om een opdracht voor rekening<sup>112</sup> te plaatsen bij een derde firma voor het monteren van het stalen geraamte, waarbij de kosten en risico's volledig voor de opdrachtnemer zijn.

Er blijven echter uitvoeringsproblemen voor het gedeelte van de opdracht dat Cordioli moet voltooiën. De firma beslist de uitvoering van haar prestaties te staken. Op 23 november 2015 beslist de NMBS de procedure voor de opdracht voor rekening af te blazen en zegt ze de opdracht met Cordioli eenzijdig op. Ze geeft de firma van deze beslissing kennis op 25 november 2015.

Op 10 december 2015 vindt een tegensprekelijke vaststelling plaats tussen de NMBS en Cordioli in aanwezigheid van een gerechtsdeurwaarder, van de stand van het bouwwerk en de oplijsting van het materieel en de materialen die op de werf aanwezig zijn. Met de vertegenwoordigers van Eurogare en Cordioli wordt vervolgens een volledige inventaris van de stukken gemaakt. Het proces-verbaal van vaststelling wordt op 24 december 2015 afgesloten.

<sup>110</sup> Artikel 1798 van het Burgerlijk Wetboek: “*Metselaars, timmerlieden, arbeiders, vaklui en onderaannemers gebezigd bij het oprichten van een gebouw of voor andere werken die bij aanneming zijn uitgevoerd, hebben tegen de bouwheer een rechtstreekse vordering ten belope van hetgeen deze aan de aannemer verschuldigd is op het ogenblik dat hun rechtsoverdracht is ingesteld. De onderaannemer wordt als aannemer en de aannemer als bouwheer beschouwd ten opzichte van de eigen onderaannemers van de eerstgenoemde.*”.

<sup>111</sup> Algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan een van de partijen bij een *synallagmatische* overeenkomst (waarbij beide partijen verplichtingen hebben) de uitvoering van haar verplichtingen kan staken zolang de medecontractant zijn verplichtingen niet uitvoert. Hof van Cassatie, arrest van 24 april 1947.

<sup>112</sup> Wanneer de prijs van de opdracht voor rekening hoger is dan die van de oorspronkelijke opdracht, draagt de in gebreke gebleven opdrachtnemer de meerkosten. In het tegenovergestelde geval komt het verschil ten goede aan de aanbesteder.

### 3.5.3.4 Procedure wegens insolventie, geschil en dading

Op 8 september 2016 ontvangt Eurogare een brief waarin wordt meegedeeld dat Cordioli door een besluit van de bevoegde Italiaanse minister van 6 mei 2016<sup>113</sup> onder een procedure van bijzonder bewind valt volgens de Italiaanse wet. Er werden bijzonder commissarissen benoemd om de firma te besturen. De firma werd vervolgens bij vonnis van 24 mei 2016 insolvent verklaard<sup>114</sup>. Deze procedure houdt een herstructureringsprogramma in waarbij de bijzonder commissarissen een akkoord kunnen sluiten om te voldoen aan de schuldeisers. Als de procedure van bijzonder bewind faalt, verandert ze in een faillissementsprocedure.

Daarop volgt een geschil voor de burgerlijke rechtbank van Verona over de toekenning en het bedrag van de vorderingen. De NMBS vordert 11,4 miljoen euro van Cordioli als vergoeding van de schade in het kader van de uitvoering van de opdracht. Dat bedrag wordt verantwoord door drie soorten schade:

- schade door de vertraging van Cordioli (kosten van het personeel op de werf, indirecte kosten van gebouwen, verplaatsingen, verliezen van commerciële uitbating enz.) (4,6 miljoen euro);
- schade door het heropstarten van de werf (juridische bijstand, bijkomende prestaties, gerechtsdeurwaarder enz.) (2,6 miljoen euro);
- overige schade (eisen van de andere opdrachtnemers op de werf, aantasting van het imago van de NMBS en van haar reputatie) (4,2 miljoen euro).

De bijzonder commissarissen van Cordioli vorderen van hun kant 6 miljoen euro van de NMBS voor gebouwde en niet-betalde elementen. Ze willen die vordering compenseren met de eventuele schuldvordering van de NMBS. De rechtbank is van oordeel dat de vordering van de NMBS niet berust op tegenstelbare documenten en dat zij het bestaan en de consistentie ervan niet kan nagaan.

Na aanmoediging door de rechter sluiten de NMBS en Cordioli uiteindelijk op 16 oktober 2020 een dading om het geschil te beëindigen. Via die overeenkomst vermindert de NMBS haar vordering tot 2,5 miljoen euro, wat overeenstemt met een deel van de facturen van leveranciers die werden betaald om de werken te kunnen voortzetten. Ze verbindt zich ertoe 225.000 euro te betalen aan de firma voor het gebruik van de voorlopige structuren die werden gebruikt om de voetgangersbrug te voltooien, zodat ze ook eigenares van die structuren wordt. De firma Cordioli laat van haar kant haar vordering van 6 miljoen euro vallen.

De niet-preferente schuldvordering<sup>115</sup> van de NMBS wordt via een beslissing van de rechtbank van Verona van 8 januari 2021<sup>116</sup> opgenomen in het passief. Op 31 januari 2022 ontving de NMBS een verzoek tot betaling van de belasting die verschuldigd is voor de registratie van de gerechtelijke akte (1 % van het aanvaarde bedrag van de schuldvordering, zijnde 25.000 euro).

<sup>113</sup> Decreetwet nr. 347 van 23 december 2003 over de dringende maatregelen voor de industriële herstructurering van grote insolvente ondernemingen, tekst beschikbaar op [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>114</sup> Rechtbank van Verona, vonnis 170/2016 van 24 mei 2016.

<sup>115</sup> Een niet-preferente schuldeiser beschikt over een 'gewone' vordering. Hij heeft geen enkele waarborg dat hij zijn schuldvordering zal recupereren. Hij zal pas worden terugbetaald na terugbetaling van de bevoorrechte schuldeisers, met het saldo dat overblijft van het faillissement op basis van het bedrag van zijn vordering en hij zal dezelfde rechten hebben als de andere niet-preferente schuldeisers.

<sup>116</sup> Rechtbank van Verona, beslissing van 8 januari 2021, nr.R.G.2575/2018.



### 3.5.3.5 Incidenten bij de uitvoering en stopzetting van de opdrachten M4.3.B en M4.3.C voor de voltooiing van de werken van het stalen geraamte en de perronoverkappingen

Er waren ook incidenten bij de uitvoering van twee opeenvolgende overheidsopdrachten die werden gesloten om het stalen geraamte te voltooiën. Beide opdrachten werden opgezegd.

#### *M.4.3.B – Voltooiing van de werken van het stalen geraamte van de gang van het station over de sporen, exclusief noordelijke en zuidelijke luifel en perronoverkappingen*

Het Rekenhof stelt vast dat de uitvoering van opdracht M4.3.B aanleiding geeft tot heel wat vertragingen. De opdrachtnemer (de tijdelijke vennootschap CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE) en de NMBS en Eurogare verwijten elkaar daarvoor verantwoordelijk te zijn. De partijen zijn het ook oneens over de kwaliteit van de prestaties, hun wederzijdse verplichtingen in het kader van de uitvoering, de toegepaste boetes en de verschuldigde betalingen.

Zo wijst elke partij op tekortkomingen bij de andere partij, onder meer:

- volgens de NMBS en Eurogare:
  - fouten in de stukken en constructies die de tijdelijke vennootschap uitvoerde en leverde;
- volgens de tijdelijke vennootschap:
  - het feit dat de NMBS en Eurogare niet de documenten en informatie verstrekken die nodig zijn voor de uitvoering van de opdracht;
  - talrijke wijzigingen die de NMBS en Eurogare in de loop van de uitvoering van de opdracht aanbrengen.

De tijdelijke vennootschap rekent de inhoudingen van betaling die de NMBS op de vorderingsstaten toepast door op die van haar onderaannemer, de firma Metal Yapi. Het gevolg is een geschil tussen de firma's. De firma Metal Yapi dient op 4 oktober 2018 een verzoekschrift in bij de ondernemingsrechtbank van Brussel om de tijdelijke vennootschap te veroordelen tot het betalen van de bedragen die aan de firma verschuldigd zijn voor haar prestaties als onderaannemer in het kader van de opdracht. De tijdelijke vennootschap schuift de verantwoordelijkheid hiervoor van zich af<sup>17</sup>. Na een reeks tekortkomingen bij de NMBS en Eurogare aan de kaak te hebben gesteld, dagvaardt ze hen op 24 oktober 2018 tot gedwongen tussenkomst en eist ze van hen 1,6 miljoen euro. De NMBS en Eurogare betwisten die tekortkomingen. Ze zijn van oordeel dat de inhoudingen in werkelijkheid correcties zijn. Ze eisen ook een provisionele schadevergoeding van 5 miljoen euro.

De partijen ondertekenen op 7 november 2019 een overeenkomst voor minnelijke stopzetting en gedeeltelijke dading. Deze overeenkomst beëindigt de opdracht en belet dat de partijen sommen kunnen eisen of een verzoekschrift kunnen indienen voor prestaties die nog niet zijn uitgevoerd. Ze beëindigt echter niet het geschil over de al geleverde prestaties.

Dat geschil loopt nog steeds voor de rechtbank.

<sup>17</sup> Op basis van een clause van de aannemingsovereenkomst tussen de tijdelijke vennootschap als opdrachtnemer en de firma-onderaannemer. Deze *back to back*-clause maakt het mogelijk de onderaannemer te beschouwen als zou hij de voornaamste medecontractant zijn voor de opmerkingen en eisen van de aanbestedende overheid en de opmerkingen die hij zelf heeft ten aanzien van die aanbestedende overheid en die betrekking hebben op de omvang, de aard, de hoeveelheid en de conformiteit van de werken in onderaanneming en de naleving van de termijnen.

### *M.4.3.C – Stalen geraamte van de luifels van het station in brugvorm en perronoverkappingen*

Het Rekenhof stelt vast dat de uitvoering van de volgende opdracht (M4.3.C) ook geplaagd werd door incidenten bij de uitvoering die leidden tot de stopzetting ervan.

Eurogare stuurt de opdrachtnemer (de firma Emesa) in september en oktober 2019<sup>118</sup> processen-verbaal waarin een gebrekkige uitvoering wordt vastgesteld omdat een planning ontbreekt en de uitvoering vertraging heeft. De opdrachtnemer geeft toe dat hij op dat ogenblik niet over voldoende personeel beschikt om het werk in zijn werkplaatsen of op de werf uit te voeren en dat hij zich niet kan vastpinnen op een planning<sup>119</sup>. Op 19 november 2019 kondigt de opdrachtnemer aan Eurogare aan dat hij een procedure voor vrijwillig faillissement volgens de Spaanse regelgeving aanvraagt. Op 29 november 2019 stelt Eurogare vast dat de opdrachtnemer de werf heeft verlaten zonder maatregelen te nemen om zijn tekortkomingen te herstellen of zonder verweermiddelen aan te voeren. Eurogare is bijgevolg van oordeel dat de opdrachtnemer totaal in de onmogelijkheid verkeert om de opdracht verder uit te voeren.

Op 16 december 2019 beslist de NMBS om de opdracht eenzijdig op te zeggen. Ze stelt de opdrachtnemer op 18 december van haar beslissing in kennis en verwerft de borgtocht van 649.300 euro als vergoeding voor geleden schade.

### **3.5.4 Overheidsopdracht voor de bouw van de gevel en van het dak van het station en van de perronoverkappingen (M4.4)**

Over het algemeen werd de plaatsing van opdracht M4.4 voor de bouw van de gevel en het dak van het station en van de perronoverkappingen uitgevoerd overeenkomstig de overheidsopdrachtenwetgeving. Op het vlak van goed beheer en performantie zou een verzwaring van de criteria over financiële draagkracht en technische bekwaamheid nochtans bijkomende waarborgen kunnen bieden voor de geschiktheid van de ondernemingen om van een dergelijke grote en complexe werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Een inschrijver wiens offerte niet in aanmerking werd genomen, heeft een verzoek tot schorsing bij de Raad van State ingediend tegen de beslissing tot gunning van de opdracht. De Raad van State heeft dat verzoek echter verworpen, zodat de opdracht kon worden gesloten<sup>120</sup>.

Bij de uitvoering van opdracht M4.4 voor de bouw van de gevel en het dak van het station en van de perronoverkappingen doken ook enkele incidenten op met de financiële waarborg, technische wijzigingen en extra werken naar aanleiding van de problemen bij de uitvoering van opdracht M4.3 voor het stalen geraamte en de perronoverkappingen.

#### 3.5.4.1 Plaatsing van de opdracht

##### *Raming van het bedrag*

In de interne documenten van de NMBS is een geraamd bedrag van 14,8 miljoen euro exclusief btw opgenomen voor perceel 4.4.

<sup>118</sup> Proces-verbaal van vaststelling van een inbreuk van 19 september 2019 en proces-verbaal van gebrekkige uitvoering van 31 oktober 2019.

<sup>119</sup> Antwoord van 30 oktober 2019 van de firma Emesa op het proces-verbaal van vaststelling van een inbreuk van 19 september 2019.

<sup>120</sup> Raad van State, arrest nr. 224.526 van 29 augustus 2013, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)

### Selectie van de kandidaten

Dezelfde opmerkingen als die welke werden geformuleerd voor opdracht M4.3, gelden ook voor het ontbreken van specifieke selectiecriteria voor de werken die het voorwerp van de opdracht uitmaken (zie [punt 3.5.3.2](#)).

Het Rekenhof onderstreept dat criteria die te maken hebben met het voorwerp van de opdracht extra waarborgen bieden voor de goede uitvoering ervan, temeer daar de toestand van de firma Laguna Belvis Industrias bij de selectie ervan al vragen deed rijzen en een impact zal hebben op de uitvoering (zie [punt 3.5.4.2](#)). Zo had de NMBS in september 2012 opgemerkt dat de firma Laguna Belvis Industrias in een aanvaardbare financiële toestand verkeerde maar dat de thesaurie een aandachtspunt vormde<sup>121</sup>.

### Geschil en sluiting van de opdracht

Opdracht M4.4 werd op 9 juli 2013 gegund aan de firma Laguna Belvis Industrias. Een inschrijver van wie de offerte niet werd geselecteerd, heeft een verzoek tot schorsing bij de Raad van State ingediend tegen de beslissing tot gunning<sup>122</sup>. De Raad van State heeft dat verzoek echter verworpen op 29 augustus 2013<sup>123</sup>. De eisende firma haalde verschillende argumenten aan in verband met de opgelegde voorwaarden voor de erkenning, de zorgvuldigheidsplicht van de opdrachtnemer en het principe van gelijke behandeling van de inschrijvers.

De Spaanse firma Laguna Belvis Industrias had net zoals de firma Cordioli (zie [punt 3.5.3.2](#)) een buitenlandse Europese erkenning voorgelegd. De erkenning van de gelijkwaardigheid moest dus door de minister van Economische Zaken worden aanvaard voordat de opdracht kon worden gesloten. De minister heeft die gelijkwaardigheid erkend op 24 juni 2013. De eisende firma is echter van oordeel dat op basis van de informatie die beschikbaar was over haar technische bekwaamheid en financiële draagkracht, de firma Laguna Belvis Industrias ten tijde van de gunning niet voldeed aan de voorwaarden om de erkenning te krijgen. Ze had de contactpersoon bij Eurogare hiervan op de hoogte gebracht vóór de gunning van de opdracht. De Raad van State was van oordeel dat de NMBS de gelijkwaardigheid van de inschrijving van de firma Laguna Belvis Industrias op de officiële lijst van een andere lidstaat van de Europese Unie niet hoefde te beoordelen en dat ze na het ontvangen van de erkenningsbeslissing van de minister niet opnieuw hoefde aan te kloppen bij de erkenningscommissie of de gewestregering omdat een inschrijver na die beslissing twijfels had geformuleerd.

De eisende firma haalt ook een verschil tussen de termijnen die werden toegekend voor de inschrijvers voor de onderhandelingsvergadering en voor het indienen van de *best and final offer*. De Raad van State was in het licht van de voorgelegde elementen echter van oordeel dat de eisende firma geen concurrentieel nadeel had geleden door dat verschil.

De opdracht kon zo worden gesloten op 13 december 2013, waarna de uitvoering van de werken kon starten.

<sup>121</sup> NMBS, Document *Analyse des dossiers de candidature reçus au 27/08/2012*, 3 september 2012.

<sup>122</sup> Verzoekschrift ingediend op 25 juli 2013.

<sup>123</sup> Raad van State, *ibid.*

### 3.5.4.2 Uitvoering van de opdracht

Tijdens de uitvoering van de opdracht vonden enkele incidenten plaats. Bij het initiële contract dat met de firma Laguna Belvis Industrias was gesloten, werden vier bijakten<sup>124</sup> gevoegd.

Het eerste incident betreft de borgstelling, een financiële waarborg voor de goede en volledige uitvoering van de opdracht. Na het sluiten van de opdracht moest immers binnen 30 dagen een borgtocht van 763.000 euro worden gestort.

Het Rekenhof stelt vast dat die borgtocht in 2016 nog steeds niet was gesteld omdat de opdrachtnemer met financiële moeilijkheden kampte.

Vanwege financiële moeilijkheden stelt de opdrachtnemer in mei 2016 aan de NMBS voor om samen met een andere firma (Aluman<sup>125</sup>) een tijdelijke vennootschap te vormen om de opdracht verder uit te voeren en de vereiste borgtocht te stellen. De NMBS keurt dat voorstel goed na een onderzoek van de financiële draagkracht en de technische bekwaamheid van de firma Aluman in vergelijking met de selectiecriteria van de oorspronkelijke opdracht. De gedeeltelijke overdracht van de opdracht gebeurt op 13 juli 2016 via een derde bijakte bij de oorspronkelijke overeenkomst. Die bijakte bepaalt dat de twee vennootschappen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht.

Uit de documenten blijkt dat wel degelijk een analyse van de financiële draagkracht en van de technische bekwaamheid werd uitgevoerd en dat de beslissing formeel gemotiveerd is. Niettemin wijst het Rekenhof erop dat een speciale clausule ontbreekt voor de wijzigingen in de documenten van de oorspronkelijke opdracht waarmee een wettelijke grondslag kan worden verleend aan die wijzigingen.

Het hof van Justitie van de Europese Unie is sinds 2008 immers van oordeel dat een wijziging van medecontractant een wijziging van een substantieel element van de opdracht vormt. Dat vereist bijgevolg in principe dat een nieuwe opdracht wordt geplaatst, behalve als de oorspronkelijke opdracht die vervanging mogelijk maakt of bij een interne reorganisatie van de medecontractant<sup>126</sup>. Die principes zijn in de huidige regelgeving opgenomen<sup>127</sup>.

## 3.6 Geraamde, gegunde en betaalde opdrachtbedragen

### 3.6.1 Verschillen tussen de geraamde opdrachtbedragen en de gegunde opdrachtbedragen

Het totaal van de gegunde opdrachtbedragen (239.277.326,23 euro) wijkt maar 3,88 % af van de som van alle geraamde opdrachtbedragen (230.349.534,00 euro). De som van alle gegunde opdrachtbedragen zegt echter niets over de totale kosten van de overheidsopdrachten, aangezien een aantal opdrachten werden stopgezet tijdens de uitvoering.

<sup>124</sup> De eerste bijakte betreft enkel de vervanging van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de betaling.

<sup>125</sup> Carpintería Metálica Aluman S. L.

<sup>126</sup> Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest C-454/06 van 19 juni 2008 (*Presstext*), <https://curia.europa.eu/>.

<sup>127</sup> Artikel 38/3 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten.

Onderstaande tabel bevat de geraamde, gegunde en betaalde opdrachtbedragen van de verschillende opdrachten en percelen. Ze toont aan dat bij een aantal opdrachten of percelen het gegunde opdrachtbedrag wel sterk afwijkt van de raming ervan.

**Tabel 10 –** *Overzicht van de geraamde, gegunde en betaalde opdrachtbedragen (exclusief btw)*

Opdracht	Geraamd opdrachtbedrag		Gegund opdrachtbedrag		Verschil	Betalings in euro <sup>(1)</sup>	Verschil t.o.v. gegund bedrag	Status opdracht
M1	3.334.383,58	euro <sub>2010</sub>	3.526.469,18	euro <sub>2010</sub>	+ 5,76 %	3.636.725,93	+ 3,13 %	uitgevoerd
M2	9.776.789,50	euro <sub>2011</sub>	9.284.112,22	euro <sub>2011</sub>	-5,04 %	9.522.501,86	+ 2,57 %	uitgevoerd
M3	3.279.032,67	euro <sub>2010</sub>	2.573.316,00	euro <sub>2010</sub>	<b>-21,52 %</b>	2.421.063,72	-5,92 %	uitgevoerd
M4	108.659.322,47	euro <sub>2012</sub>	niet gegund wegens te hoge offertes					
M5	5.604.424,00	euro <sub>2014</sub>	5.486.038,04	euro <sub>2014</sub>	-2,11 %	831.853,46	-84,84 %	in uitvoering
M6.1	15.181.438,00	euro <sub>2014</sub>	15.133.288,81	euro <sub>2014</sub>	-0,32 %	5.955.527,05	-60,65 %	in uitvoering
M6.2	19.328.040,47	euro <sub>2019</sub>	niet gegund wegens te hoge offertes					
M7	12.607.326,00	euro <sub>2020</sub>	10.288.304,32	euro <sub>2020</sub>	<b>-18,39 %</b>	920.871,82	-91,05 %	in uitvoering
<i>Opdeling van niet gegunde opdracht M4 in vier percelen</i>								
M4.1	47.114.310,31	euro <sub>2012</sub>	58.100.000,00	euro <sub>2020</sub>	<b>+ 23,32 %</b>	73.081.697,19	<b>+ 25,79 %</b>	in uitvoering
M4.2	5.966.938,06	euro <sub>2012</sub>	5.980.422,68	euro <sub>2020</sub>	+ 0,23 %	5.892.873,17	-1,46 %	in uitvoering
M4.3	40.814.343,60	euro <sub>2012</sub>	34.108.972,51	euro <sub>2020</sub>	-16,43 %	9.669.591,60	-71,65 %	stopgezet <sup>(2)</sup>
M4.4	14.763.730,50	euro <sub>2012</sub>	15.263.843,93	euro <sub>2020</sub>	+ 3,39 %	8.648.175,61	-43,34 %	in uitvoering
<b>Totaal M4</b>	<b>108.659.322,47</b>	<b>euro<sub>2012</sub></b>	<b>113.453.239,12</b>	<b>euro<sub>2012</sub></b>	<b>+ 4,41 %</b>			
<i>Opdeling van niet gegunde opdracht M6.2 in drie percelen</i>								
M6.2.1	8.200.000,00	euro <sub>2020</sub>	10.397.352,37	euro <sub>2020</sub>	<b>+ 26,80 %</b>	463.676,48	-95,54 %	in uitvoering
M6.2.2	6.200.000,00	euro <sub>2020</sub>	10.430.877,19	euro <sub>2020</sub>	<b>+ 68,24 %</b>	0,00	-100,00 %	in uitvoering
M6.2.3	5.484.997,00	euro <sub>2020</sub>	5.373.701,98	euro <sub>2020</sub>	-2,03 %	24.355,22	-99,55 %	in uitvoering
<b>Totaal M6.2</b>	<b>19.884.997,00</b>	<b>euro<sub>2020</sub></b>	<b>26.201.931,54</b>	<b>euro<sub>2020</sub></b>	<b>+ 31,77 %</b>			
<i>Opdrachten en contracten voor de voltooiing van de stopgezette opdracht M4.3</i>								
M4.3.A1	2.788.536,53	euro <sub>2015</sub>	2.788.536,53	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	3.800.000,00	<b>+ 36,27 %</b>	uitgevoerd
M4.3.A2	250.000,00	euro <sub>2016</sub>	250.000,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	329.702,70	<b>+ 31,88 %</b>	uitgevoerd
M4.3.A3	288.426,00	euro <sub>2016</sub>	288.426,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	299.210,00	+ 3,74 %	uitgevoerd
M4.3.A4	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	287.646,81	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	287.646,81	0,00 %	uitgevoerd
M4.3.A5	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	30.100,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	30.100,00	0,00 %	uitgevoerd
M4.3.A6	147.020,44	euro <sub>2016</sub>	147.020,44	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	149.332,94	+ 1,57 %	uitgevoerd
M4.3.A7	96.451,00	euro <sub>2020</sub>	96.451,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	108.572,50	<b>+ 12,57 %</b>	uitgevoerd
M4.3.A8	450.000,00	euro <sub>2020</sub>	430.000,00	euro <sub>2020</sub>	-4,44 %	430.000,00	0,00 %	uitgevoerd
M4.3.A9	940.140,00	euro <sub>2020</sub>	940.140,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	933.500,33	-0,71 %	uitgevoerd
M4.3.A10	43.500,00	euro <sub>2020</sub>	43.500,00	euro <sub>2020</sub>	0,00 %	43.500,00	0,00 %	uitgevoerd

Opdracht	Geraamd opdrachtbedrag	Gegund opdrachtbedrag	Verschil	Betalingen in euro <sup>(1)</sup>	Verschil t.o.v. gegund bedrag	Status opdracht
M4.3.B	15.000.000,00 euro <sub>2020</sub>	13.068.272,71 euro <sub>2020</sub>	-12,88 %	9.162.066,56	-29,89 %	stopgezet
M4.3.C	9.400.000,00 euro <sub>2020</sub>	12.987.576,42 euro <sub>2020</sub>	+ 38,17 %	837.167,54	-93,55 %	stopgezet
<i>Opdracht voor de voltooiing van de stopgezette opdrachten M4.3.B en M4.3.C</i>						
M4.3.D	22.300.000,00 euro <sub>2020</sub>	21.972.957,09 euro <sub>2020</sub>	-1,47 %	23.136.599,01	-5,30 %	in uitvoering
<b>Totaal<sup>(3)</sup></b>	<b>230.349.534,00 euro</b>	<b>239.277.326,23 euro</b>	<b>+ 3,88 %</b>	<b>160.616.311,50</b>		

- (1) Dit is de som van alle facturen die Eurogare eind januari 2022 had ontvangen, inclusief prijsherzieningen. Voor de opdrachten die nog in uitvoering zijn, zijn dit de facturen voor de prestaties tot en met augustus 2021 voor de opdracht M4.2, voor de prestaties tot en met oktober 2021 voor de opdracht M4.1, voor de prestaties tot en met november 2021 voor de opdrachten M4.3.D en M6.1, voor de prestaties tot en met december 2021 voor de opdrachten M4.4, M5, M6.2.3 en M7, en voor de prestaties tot en met januari 2022 voor de opdracht M6.2.1.
- (2) In de drie stopgezette opdrachten M4.3, M4.3.B en M4.3.C werd in totaal 19.668.825,70 euro betaald. Gezien het algemene principe in de overheidsopdrachtenregelgeving dat alleen verstrekte en aanvaarde prestaties mogen worden betaald, mag worden verondersteld dat tegenover deze betalingen effectief uitgevoerde werken staan. In welke mate die uitgevoerde en betaalde werken konden worden gec recupereerd in de daaropvolgende opdrachten is niet duidelijk.
- (3) Totaal van alle geraamde opdrachtbedragen van de uiteindelijk gegunde opdrachten.

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens die werden bezorgd door Infrabel, NMBS en Eurogare

De Kamer vroeg het Rekenhof in het tweede deel van de derde vraag van de resolutie om “bij aanzienlijke verschillen tussen de raming en de offertes de factoren te identificeren die de overheidsopdracht verstoren en de daaraan ten grondslag liggende tekortkomingen in de raming”. Om die vraag te beantwoorden vroeg het Rekenhof, wanneer het verschil tussen het gegunde en het geraamde opdrachtbedrag meer dan 10 % bedroeg, aan de betrokken aanbestedende overheid of ze de oorzaak van dat verschil had onderzocht en of ze het verschil kon verklaren. Een dergelijk verschil doet zich voor bij de opdrachten M3, M4.1, M4.3, M4.3.B, M4.3.C, M6.2.1, M6.2.2 en M7. Ze worden hieronder telkens kort toegelicht. Voor de opdracht M3, de enige van deze acht opdrachten die al volledig uitgevoerd is, werd ook de vergelijking gemaakt met het uiteindelijk betaalde bedrag (in euro<sub>2011</sub> om abstractie te maken van de prijsherzieningen).

Het Rekenhof stelde niet vast dat de opdrachtbedragen systematisch manifest te laag of te hoog werden geraamd.

### *Opdracht M3: modernisering spoorinfrastructuur – buitenwerken seinrichting en drijfkracht*

Opdracht M3 werd gegund voor een bedrag dat 21,52 % lager lag dan de raming. Infrabel vroeg in het kader van het regelmatigheidsonderzoek van de offertes aan de betrokken inschrijver om een verantwoording te geven voor deze lage prijs<sup>128</sup>. De inschrijver wees er onder meer op dat hij rechtstreeks materialen kon inkopen tegen zeer scherpe prijzen en over eigen personeel en eigen aangepast materieel beschikte. Infrabel heeft die verantwoording aanvaard. Opdracht M3 werd

<sup>128</sup> Volgens de toen geldende regelgeving (artikel 98, § 4, eerste lid, van het KB van 10 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten in de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten) werd elke offerte waarvan het bedrag minstens 15 % onder het gemiddelde bedrag van de ingediende offertes lag, beschouwd als een offerte waarvan de aanbestedende overheid het eventueel abnormale karakter van de prijs moet nakijken. De gekozen offerte lag 18,32 % onder het conform artikel 98, § 4, tweede lid, berekende gemiddelde van de ingediende offertes.

uiteindelijk uitgevoerd voor 2.354.696,66 euro<sub>2011</sub><sup>129</sup>, dit is 8,50 % minder dan het gegunde opdrachtbedrag van 2.573.316,00 euro<sub>2011</sub>.

*Opdracht M4.1: betonnen ruwbouw en spoorinfrastructuren en opdracht M4.3: stalen geraamte van het station over de sporen en van de perronoverkappingen*

De gunningsprocedure van een eerste opdracht M4, die niet was onderverdeeld in percelen, werd op 20 juli 2012 stopgezet wegens de te hoge offerteprijzen. Het gemiddelde van de ingediende offertes lag 48,94 % hoger dan het geraamde opdrachtbedrag van 108.659.322,47 euro<sub>2012</sub>. De NMBS beschouwde de ingediende prijzen als onaanvaardbaar en oordeelde dat er geen economische redenen waren om de raming aan te passen. Een nieuwe opdracht M4, dit keer onderverdeeld in vier percelen, werd vervolgens bekendgemaakt op 3 augustus 2012.

Perceel 1 van deze nieuwe opdracht M4 werd gegund voor een bedrag dat 23,32 % hoger lag dan de raming, bij perceel 3 lag dat bedrag 16,43 % lager dan de raming. Het Rekenhof vroeg de NMBS of ze de oorzaken van deze verschillen heeft onderzocht. De NMBS wees erop dat de gunning van deze twee percelen deel uitmaakten van de gunningsbeslissing van de volledige opdracht M4 en dat die opdracht gegund werd voor een totaalbedrag van 113.453.239,12 euro<sub>2012</sub>, wat 4,41 % meer was dan de raming van 108.659.322,47 euro<sub>2012</sub>. De NMBS onderzocht bij de gunning van de betrokken percelen de regelmatigheid van de offerteprijzen en aanvaardde de prijsverantwoordingen die de inschrijvers gaven.

*Opdracht M4.3.B: voltooiing van de werken van het stalen geraamte van het station over de sporen, exclusief noordelijke en zuidelijke luifel en perronoverkappingen*

Opdracht M4.3.B werd gegund voor een bedrag dat 12,88 % lager lag dan de raming. Op de vraag van het Rekenhof naar de oorzaak van dit verschil antwoordde de NMBS dat de twee ingediende offertes met slechts 30.252,71 euro of 0,23 % verschilden en dat de regelmatigheid van de ingediende prijzen werd onderzocht bij de gunning van de opdracht.

*Opdracht M4.3.C: stalen geraamte van de luifels van het station in brugvorm en perronoverkappingen*

Opdracht M4.3.C werd gegund voor een bedrag dat 38,17 % hoger lag dan de raming. Opmerkelijk is dat bij de gunning de initiële offerte van de gekozen inschrijver (vóór onderhandelingen) als abnormaal laag werd beschouwd ten opzichte van de overige inschrijvers, waardoor een prijsonderzoek noodzakelijk was. Deze offerte was namelijk 21,52 % goedkoper dan de tweede goedkoopste offerte en 53,56 % goedkoper dan de duurste offerte. Alle offertes overschreden ruimschoots de raming. Na analyse van de verantwoording die de inschrijver voor de prijs gaf, werd zijn offerte als regelmatig beschouwd. Er kan dus worden besloten dat de opdracht te laag was geraamd.

*Opdracht M6.2.1: afwerkingswerkzaamheden – metaalschrijnwerk en M6.2.2: afwerkingswerkzaamheden - muur- en vloerbekledingen en stationsmeubilair*

De gunningsprocedure van een eerste opdracht M6.2, die niet was onderverdeeld in percelen, werd op 5 juni 2020 stopgezet toen bleek dat de offertes ver boven het geraamde opdrachtbedrag lagen en dat de inschrijvers weinig nauwkeurige verklaringen konden geven voor de hoge offertebedragen. De goedkoopste basisofferte lag 97,62 % hoger dan het geraamde opdrachtbedrag van

<sup>129</sup> Totale kosten van de opdracht M3 exclusief prijsherzieningen en exclusief een verrekening van 602.143,08 euro<sub>2011</sub> ten laste van de NMBS die budgettair geen deel uitmaakt van het renovatieproject van het station van Bergen.

19.328.040,47 euro<sub>2019</sub>, de duurste 111,73 %. Daarop besloot de NMBS een nieuwe plaatsingsprocedure op te starten, waarbij opdracht M6.2 onderverdeeld werd in drie percelen.

Deze nieuwe opdracht M6.2 werd gegund voor 26.201.931,54 euro<sub>2020</sub>, dit is 31,77 % meer dan de raming van 19.884.997,00 euro<sub>2020</sub>. Vooral de gegunde opdrachtbedragen van de percelen 1 en 2 weken sterk af van de raming (respectievelijk +26,80 % en +68,24 %). De NMBS wijst ter verklaring van deze verschillen op de zeer sterke stijging van de prijzen van een aantal grondstoffen tussen het opmaken van de raming en het indienen van de offertes, en op een algemene prijsstijging door het hernemen van de economische activiteit na de COVID 19-crisis.

### *Opdracht M7: aanleg en inrichting van de aanpalende pleinen*

Opdracht M7 werd gegund voor een bedrag dat 18,39 % lager was dan de raming. Bij de gunning van de opdracht verklaarde Eurogare op vraag van de NMBS dit verschil met het argument dat de betrokken inschrijver een lokale ondernemer is en dat het station van Bergen binnen zijn concurrentiegebied ligt. Deze inschrijver beschikt bovendien over eigen betoncentrales, afvalsorteercentra, een asfaltcentrale en een transportfirma, waardoor hij uiterst competitieve prijzen kon aanbieden. Bij de raming van de opdracht werd volgens Eurogare uitgegaan van gemiddelde prijzen voor soortgelijke werken, zonder rekening te houden met een dergelijk competitief voordeel voor een inschrijver.

### **3.6.2 Kostprijs op vandaag van de verschillende overheidsopdrachten**

Bovenstaande **tabel 10** geeft ook een overzicht van de kostprijs van de verschillende overheidsopdrachten. Op basis van de gegevens eind januari 2022 bedraagt de totale kostprijs van de overheidsopdrachten 160.616.311,50 euro<sup>130</sup>. Er waren op dat moment vier opdrachten (M4.1, M4.3.A1, M4.3.A2 en M4.3.A7) waarvan de actuele kostprijs minstens 10 % hoger ligt dan het gegunde opdrachtbedrag. Elk van die opdrachten wordt hieronder kort toegelicht.

De meerprijs van 25,79 % in opdracht M4.1 (nog in uitvoering) voor de betonnen ruwbouw en spoorinfrastructuren is grotendeels het gevolg van zes goedgekeurde verrekeningen<sup>131</sup> voor in totaal 11.733.626,34 euro<sub>2012</sub>. Vooral verrekeningen 4 (2.316.718,65 euro<sub>2012</sub>) en 6 (7.238.060,00 euro<sub>2012</sub>) zijn aanzienlijk. Verrekening 4 gaat vooral over wijzigingen en bijkomende werken, verrekening 6 bestaat voor ongeveer de helft uit wijzigingen en bijkomende werken en de helft uit een schadevergoeding door vertragingen op de werf door problemen bij de uitvoering van andere opdrachten.

Bij opdracht M4.3.A1 (volledig uitgevoerd) voor de inventarisatie van al gefabriceerde onderdelen van het stalen geraamte en de voltooiing van het eerste deel van het stalen geraamte van het station over de sporen, was er een meerprijs van 36,27 % of 1.011.463,47 euro. Die is enerzijds te verklaren door twee uitbreidingen van de initiële bestelling. Die komen volgens Eurogare grotendeels doordat de tekortkomingen van de vorige aannemer op de achtergelaten werf groter waren dan kon worden voorzien. Anderzijds werd de meerprijs veroorzaakt door de verlenging van de uitvoeringstermijn met zes maanden.

<sup>130</sup> Dit is de som van alle facturen die Eurogare eind januari 2022 had ontvangen, inclusief prijsherzieningen.

<sup>131</sup> Een verrekening wordt in artikel 2, 18° van het KB van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten gedefinieerd als een document opgesteld door de aanbesteder tot aanpassing van de samenvattende opmeting of de inventaris met de becijferde vaststelling: a) van de werkelijke hoeveelheden in geval van een opdracht of post tegen prijslijst; b) van de nieuwe of gewijzigde hoeveelheden en de overeengekomen of herziene prijzen die voortvloeien uit eender welke toevoegingen, weglatingen of wijzigingen met betrekking tot de opdracht.



Opricht M4.3.A2 (volledig uitgevoerd) betreft schilderwerken in regie voor 329.702,70 euro, of 31,88 % meer dan de raming van 250.000,00 euro bij de gunning ervan. Het is echter onduidelijk waarop de raming van 250.000,00 euro werd gebaseerd. Voor deze werken kon geen (interne) goedkeuring of bestelling aan het Rekenhof bezorgd worden.

Opricht M4.3.A7 (volledig uitgevoerd) voor de vervaardiging van twee tijdelijke steunen voor het stalen geraamte van het station over de sporen werd uitgevoerd voor 108.572,50 euro of 12,57 % meer dan de bestelling van 96.451,00 euro. Deze meerprijs is volgens de NMBS veroorzaakt door aanpassingen van de werken aan de werkelijke situatie vastgesteld tijdens de uitvoering.

### 3.6.3 Impact van de problematische uitvoering van opdracht M4.3 en de daaropvolgende opdrachten op de kostprijs

Het Rekenhof stelt vast dat de problematische uitvoering en stopzetting van opdracht M4.3 en de daaropvolgende opdrachten onmiskenbaar een impact hebben gehad op de kostprijs van andere overheidsopdrachten, maar die impact is niet exact te becijferen.

Als het gegunde opdrachtbedrag van 34.108.972,51 euro<sub>2012</sub> van opdracht M4.3 wordt vergeleken met de (geraamde) uiteindelijke kostprijs van de verschillende overheidsopdrachten die na de stopzetting van de opdracht M4.3 werden gegund om die te voltooien, blijken er meerkosten te zijn van 14.631.181,00 euro of +42,90 %. Het is echter niet mogelijk te bepalen welk aandeel van die meerkosten te wijten is aan de problematische uitvoering en welke aandeel het gevolg is van de evolutie van de prijzen tussen de gunning van de opdracht M4.3 in 2012 en de gunning van de opdrachten in 2015, 2016, 2017 en 2020 om de stopgezette opdracht te voltooien.

Tabel 11 – (Geraamde) eindkost van de opdrachten binnen de scope van opdracht M4.3

Opdracht	Gegund opdrachtbedrag	Kostprijs in euro	jaar aanbesteding <sup>(1)</sup>	Status opdracht
M4.3	34.108.972,51	9.556.832,18	euro <sub>2012</sub>	stopgezet
<i>Opdrachten en contracten voor de voltooiing van de stopgezette opdracht M4.3</i>				
M4.3.A1	2.788.536,53	3.800.000,00	euro <sub>2015</sub>	uitgevoerd
M4.3.A2	250.000,00	329.702,70	euro <sub>2016</sub>	uitgevoerd
M4.3.A3	288.426,00	299.210,00	euro <sub>2016</sub>	uitgevoerd
M4.3.A4	287.646,81	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	uitgevoerd
M4.3.A5	30.100,00	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	uitgevoerd
M4.3.A6	147.020,44	149.332,94	euro <sub>2016</sub>	uitgevoerd
M4.3.A7	96.451,00	108.572,50	euro <sub>2017</sub>	uitgevoerd
M4.3.A8	430.000,00	430.000,00	euro <sub>2017</sub>	uitgevoerd
M4.3.A9	940.140,00	933.500,33	euro <sub>2017</sub>	uitgevoerd
M4.3.A10	43.500,00	43.500,00	euro <sub>2017</sub>	uitgevoerd
M4.3.B	13.068.272,71	9.002.865,95	euro <sub>2016</sub>	stopgezet
M4.3.C	12.987.576,42	768.890,10	euro <sub>2017</sub>	stopgezet

Opdracht	Gegund opdrachtbedrag	Kostprijs in euro <sup>(1)</sup> jaar aanbesteding	Status opdracht
<i>Opdracht voor de voltooiing van de stopgezette opdrachten M4.3.B en M4.3.C</i>			
M4.3.D	21.972.957,09	23.000.000,00 <sup>(2)</sup> euro <sub>2020</sub>	in uitvoering
<b>Totale kostprijs</b>		<b>48.740.153,51 euro</b>	
<b>Meerkost t.o.v gegund opdrachtbedrag M4.3</b>		<b>14.631.181,00 euro</b> <b>+ 42,90 %</b>	

(1) Dit is de som van alle aan de opdrachtnemer betaalde facturen, exclusief prijsherzieningen.

(2) Verwachte eindkost in eurojaar aanbesteding.

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Infrabel, NMBS en Eurogare

Bovendien heeft de problematische uitvoering en stopzetting van opdracht M4.3 ook een impact op de kostprijs van andere opdrachten. Het exacte totaalbedrag ervan is (nog) niet bekend, maar bedraagt al minstens 9,1 miljoen euro.

Zo verwijzen verschillende verrekeningen in opdracht M4.1 expliciet naar ‘des retards dans les travaux de la charpente métallique’<sup>132</sup> of ‘la défaillance de Cordioli’<sup>133</sup> om 1.682.401,01 euro<sub>2012</sub> bijkomende kosten te verantwoorden. Daarnaast werd een deel van de nog uit te voeren werken na de stopzetting van opdracht M4.3.B via een verrekening toegevoegd aan opdracht M4.1<sup>134</sup> voor een bedrag van 757.298,96 euro<sub>2012</sub><sup>135</sup>. Bovendien is minstens 3.800.627,00 euro<sub>2012</sub><sup>136</sup> van verrekening 6 te wijten aan de problemen in de uitvoering van de opdrachten M4.3 en M4.3.B. Tot slot is een zevende verrekening in opmaak.

In de opdracht M4.4 is een schadevergoeding van 2.856.870,00 euro<sub>2012</sub><sup>137</sup> toegekend voor van de vertragingen bij de uitvoering van opdracht M4.3.

### 3.7 Eurogare: ereloon, bijkomende opdrachten en naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving

Het Rekenhof is van oordeel dat de opeenvolgende wijzigingen van de berekeningswijze van het ereloon voor Eurogare tijdens het project, die berekening complex maakt en de transparantie niet ten goede kwamen (zie box 4).

Door die complexiteit kon het Rekenhof binnen de scope van deze audit niet exhaustief nagaan of de erelonen die Eurogare aangerekend heeft, juist zijn. Bovendien zijn, voor alle overheidsopdrachten

<sup>132</sup> Verrekening 4.03 en verrekening 4.05 voor in totaal 1.579.286,08 euro<sub>2012</sub>.

<sup>133</sup> Verrekening 4.07, verrekening 4.08, verrekening 4.09 en verrekening 4.10 voor in totaal 103.114,93 euro<sub>2012</sub>.

<sup>134</sup> De dienst *Legal Affairs* van de NMBS bekritiseert terecht deze werkwijze in haar advies van 11 juni 2019 voorafgaand aan de goedkeuring van deze verrekening: "Strikt theoretisch is de meest correcte juridische oplossing het opnieuw in mededinging stellen van het deel van de werken dat uit de opdracht wordt gehaald". Uiteindelijk wordt toch een positief juridisch advies gegeven: "Hoewel het juridisch niet de eerste keuze is, kan NMBS Strategy & Legal, gelet op de feitelijke situatie en noden akkoord gaan met de oplossing die wordt voorgesteld via een meeruitgave op een reeds gegunde opdracht aan een andere aannemer".

<sup>135</sup> Verrekening 5.

<sup>136</sup> Schadevergoeding voor gemaakte kosten (2.147.737,00 euro<sub>2012</sub>), verwachte kosten (1.470.398,00 euro<sub>2012</sub>) en bijkomende werken (182.492,00 euro<sub>2012</sub>).

<sup>137</sup> Verrekening 1, document DC 2020/248.

die nog in uitvoering zijn, de betaalde erelonen slechts voorschotten die deels op basis van een raming afhankelijk van de voortgang van de werken berekend worden. Pas na de volledige uitvoering van een opdracht en betaling van het ereloonsaldo kan worden nagegaan of het ereloon juist berekend is. Dit punt wil bijgevolg vooral een overzicht geven van het al betaalde ereloon; het is opgesteld op basis van facturen en overzichten die Eurogare heeft bezorgd.

Het totale ereloon van Eurogare voor het project van het station van Bergen bedroeg eind 2021 43.477.129,22 euro exclusief btw. Daarvan was 31.323.187,03 euro ten laste van de NMBS en 12.153.942,19 euro ten laste van Infrabel.

Tabel 12 – Overzicht van de eind 2021 door Eurogare aangerekende erelonen

Betreft	Betaald ereloon exclusief btw <sup>(1)</sup> (in euro)	Status
'Études d'avant-projet'	2.778.110,00	uitgevoerd
'Études d'avant-permis'	3.742.000,00	uitgevoerd
<b>Subtotaal voorontwerpstudie</b>	<b>6.520.110,00</b>	
M1	961.324,37	uitgevoerd
M2	1.851.542,63	uitgevoerd
M3	783.599,66	uitgevoerd
M4.1	15.030.899,79	in uitvoering
M4.2	1.279.448,67	in uitvoering
M4.3 <sup>(2)</sup>	9.836.695,63	in uitvoering
M4.4	2.258.341,77	in uitvoering
M5	467.413,25	in uitvoering
M6.1	1.944.957,74	in uitvoering
M6.2	1.727.994,97	in uitvoering
M7	814.800,74	in uitvoering
<b>Subtotaal opdrachten</b>	<b>36.957.019,22</b>	
<b>Totaal</b>	<b>43.477.129,22</b>	

<sup>(1)</sup> Inclusief 1.138.056,49 euro bijkomend ereloon voor het bijkomend mandaat van gedelegeerd bouwheer.

<sup>(2)</sup> Inclusief de opdrachten en contracten gesloten voor de voltooiing van de stopgezette opdracht M4.3. Het verschuldigde ereloon wordt door Eurogare berekend op het totaalbedrag van al deze contracten en opdrachten.

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van Eurogare

Exemplarisch voor het gebrek aan transparantie is dat Eurogare niet kon verantwoorden op welke basis het ereloon van 2.778.110,00 euro voor de 'études d'avant-projet' werd berekend. Volgens de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004 zou dit ereloon 2 % van de geraamde waarde van de werken moeten bedragen, maar Eurogare kon niet aantonen op welk bedrag of op welke raming dit percentage werd berekend.

Bovendien werd 2.778.110,00 euro ereloon betaald voor de 'études d'avant-projet', en een ander bedrag van 3.742.000,00 euro voor de 'études d'avant-permis'<sup>138</sup>. Op een vraag naar verduidelijking van het Rekenhof hierover antwoordde Eurogare dat het ereloon voor de 'études d'avant-projet' betrekking had op de voorontwerpstudies, terwijl het ereloon voor de 'études d'avant-permis' betrekking had op het project van het multimodale station (geformaliseerd door de overeenkomst van 1 maart 2010). Het ereloon van 2.778.110,00 euro voor de 'études d'avant-projet' werd beschouwd als 'sans valeur pour le futur et de là perdues économiquement'. Dit lijkt in contrast te staan met de argumenten die Eurogare aanvoerde om de opdracht van de architect niet opnieuw in mededinging te stellen, ondanks de wijzigingen aan het project<sup>139</sup> (zie punt 2.3.3).

Ook de betaling van een bijkomend ereloon van 1,5 % voor het bijkomende mandaat van gedelegeerd bouwheer dat op 19 december 2014 aan Eurogare werd verleend (zie box 4), versterkt de transparantie niet. Dit ereloon, 1.138.056,49 euro, werd niet zoals de overige erelonen door Eurogare aan de NMBS gefactureerd, maar werd verrekend bij de betaling van de werken. Het bedrag van dit bijkomende ereloon en het specifieke vereffeningsmechanisme werden na het stellen van specifieke bijkomende vragen verduidelijkt aan het Rekenhof.

Alleen voor de volledig uitgevoerde opdrachten M1, M2 en M3 is voldoende expliciet de verhouding in kaart te brengen van het ereloon aan Eurogare ten opzichte van de kostprijs van de opdrachten.

**Tabel 13** – Verhouding van het ereloon ten opzichte van de kostprijs van de volledig uitgevoerde opdrachten (exclusief ereloon voorontwerpstudies)

Opdracht	Betalings aan opdrachtnemer <sup>(1)</sup>	Regie, materialen en diversen	Totale bouwkosten <sup>(2)</sup>	Betaald ereloon exclusief btw en exclusief voorontwerpstudies	% ereloon t.o.v. totale bouwkosten exclusief voorontwerpstudies	Contractueel ereloon, exclusief voorontwerpstudies (zie box 4)
M1 - deel Infrabel	2.529.319,10	2.678.231,69	5.207.550,79	742.057,82	14,25 %	15 % <sup>(3)</sup>
M1 - deel NMBS	1.107.406,83	0,00	1.107.406,83	219.266,55	19,80 %	11,50 % <sup>(4)</sup>
<b>M1 - totaal</b>	<b>3.636.725,93</b>	<b>2.678.231,69</b>	<b>6.314.957,62</b>	<b>961.324,37</b>		
M2 - deel Infrabel	4.727.333,05	1.037.068,55	5.764.401,60	884.215,04	15,34 %	15 %
M2 - deel NMBS	4.795.168,81	90.324,13	4.885.492,94	967.327,60	19,80 %	11,50 %
<b>M2 - totaal</b>	<b>9.522.501,86</b>	<b>1.127.392,68</b>	<b>10.649.894,54</b>	<b>1.851.542,64</b>		
<b>M3 - totaal</b> <sup>(5)</sup>	<b>2.421.063,72</b>	<b>2.387.594,18</b>	<b>4.808.657,90</b>	<b>783.599,66</b>	<b>16,30 %</b>	<b>15 %</b>

(1) Dit is de som van alle aan de opdrachtnemer betaalde facturen, inclusief prijsherzelingen.

(2) De erelonen verschuldigd aan Eurogare worden conform de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004 berekend op de finale bouwkosten, inclusief leveringen, regie en herzelingen. Het betreft bijvoorbeeld door derden, andere dan de opdrachtnemer, uitgevoerde werken of geleverde materialen (bijvoorbeeld werken in regie uitgevoerd door Infrabel).

<sup>138</sup> Dit ereloon komt overeen met 2 % van de geraamde waarde van de werken in 2011, wanneer de bouwaanvraag wordt ingediend.

<sup>139</sup> "Il s'agit d'une évolution du projet dont la philosophie de base reste identique autour d'une passerelle centrale reliant les Les Grands Prés et la Place Léopold. L'essence fondamentale du projet demeure ainsi que le schéma ferroviaire. C'est la gare des bus et l'implantation du parking qui changent de même que la longueur de la passerelle" (notulen van de raad van bestuur van Eurogare van 22 februari 2010).

- (3) Erelloon van 17 % conform de dading tussen Infrabel en de NMBS van 10 november 2017, verminderd met 2 % ereloon voor de voorontwerpstudies
- (4) Erelloon van 13,50 % conform de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004, verminderd met 2 % ereloon voor de voorontwerpstudies. De opdrachten M1 en M2 werden zowel gegund als opgeleverd voor de ondertekening op 12 november 2013 van bijakte 1 bij deze conventie, waarbij het ereloon verhoogd werd tot 21,98 % (zie box 4).
- (5) De opdracht M3 'modernisering spoorinfrastructuur – buitenwerken seininrichting en drijfkracht' is volledig ten laste van Infrabel.

Bron: Rekenhof, op basis van de door Eurogare overgemaakte gegevens

De erelonen in bovenstaande tabel zijn exclusief het ereloon van 2.778.110,00 euro voor de 'études d'avant-projet' en dat van 3.742.000,00 euro voor de 'études d'avant-permis'. Deze erelonen zijn immers globale bedragen die niet proportioneel toe te wijzen zijn aan de verschillende opdrachten.

Op de vraag naar de contractuele basis voor het gehanteerde ereloon van 19,80 % op het aandeel van de werken ten laste van de NMBS bij de opdrachten M1 en M2 kon Eurogare geen bevredigend antwoord geven. Het ereloonpercentage van 19,80 % bestaat uit een aantal deelpercentages, waarbij voor een aantal verwezen wordt naar de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004 als contractuele basis (ereloon van 6 % voor de 'études de projet' en ereloon van 5,50 % voor de 'suivi, l'assistance au fonctionnaire dirigeant et project management') en voor een aantal naar de op 12 november 2013 ondertekende bijakte 1 bij deze conventie, hoewel die bijakte pas ondertekend werd na de oplevering van de opdrachten M1 en M2 (ereloon van 0,25 % en 0,55 % voor 'coordination de la sécurité'). Voor het resterende ereloonpercentage van 7,50 % voor 'fonctionnaire dirigeant, surveillance permanente et gestion administrative' antwoordde Eurogare dat dit ereloonpercentage geen contractuele basis heeft. Het stelde: 'Pour ces missions, il a été jugé opportun par les gestionnaires de l'époque de s'inspirer des taux appliqués sur les marchés de travaux confiés par Infrabel à Eurogare. Ce taux a été accepté et validé par les approbations des déclarations de créance et factures y relatives.'<sup>140</sup>

Bovenop de erelonen in tabel 12 factureerde Eurogare ook bijkomende opdrachten aan de NMBS en Infrabel. Het gaat strikt genomen niet om erelonen, maar om de terugbetaling tegen kostprijs van een aantal prestaties uitgevoerd door derden die volgens de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004 geen deel uitmaken van de basisopdracht van Eurogare<sup>141</sup>. Het gaat bijvoorbeeld om topografische opmetingen, bodemonderzoek, geotechnische studies, het bestuderen en uitvoeren van besluitvormingsprocedures (zoals het maken van maquettes en presentatiedocumenten, communicatiewerkzaamheden...), impactstudies, technische controles enz.

In totaal factureerde Eurogare 3.007.163,23 euro aan bijkomende opdrachten gepresteerd door derden. Dat brengt het totaal dat Eurogare in dit project eind 2021 had aangerekend op 46.484.292,45 euro exclusief btw.

<sup>140</sup> Antwoord van de NMBS per mail van 11 maart 2022 op de vragenlijst van het Rekenhof van 1 februari 2022.

<sup>141</sup> Hoofdstuk III van de 'convention portant sur la modernisation de la gare de Mons' van 20 december 2004 beschrijft de 'mission de base' (basisopdracht), hoofdstuk IV de 'missions complémentaires' (bijkomende opdrachten).

**Tabel 14** – Overzicht van de eind 2021 door Eurogare gefactureerde bijkomende opdrachten, per type

Betreft	Gefactureerd bedrag exclusief btw (in euro)
Technische controle	1.196.375,62
Juridisch advies	456.674,01
Ontvangst/controle in fabriek	375.708,21
Maquette en 3D-animatie	281.747,34
Verplaatsing en huisvesting architect	144.637,13
Testen in windtunnels	127.472,80
Milieu-impactstudie	126.331,48
Brandpreventie	70.300,00
Geotechnische proeven	57.669,00
Studies herindeling kantoren	44.853,41
Kopiëren van plannen	35.205,67
Grondboringen om vervuiling te bepalen	28.819,74
EPB-studie	26.639,95
Huur van materieel	11.250,00
Haalbaarheidsstudie inzake herinrichting lokalen	9.000,00
Foto's <i>Place Leopold + Congrès</i> (regularisatie)	5.849,50
Vergunning en openbaar onderzoek	4.509,86
Kadastraal uittreksel	2.318,70
Publicatiekosten	1.343,23
Kantoorbenodigdheden voor vergunning	457,58
<b>Totaal</b>	<b>3.007.163,23</b>

Bron: Rekenhof, op basis van de door Eurogare overgemaakte gegevens

Bij deze prestaties door derden en de terugbetaling ervan zijn twee opmerkingen te maken:

- Sinds begin 2020 heeft de NMBS, bij het nazicht van de schuldvordering voor bijkomende opdrachten van 2018 die Eurogare indiende, de terugbetaling van de reis- en verblijfkosten van het architectenbureau systematisch verworpen, voor een totaal bedrag van 45.849,67 euro. De gegrondheid van de vóór 2018 terugbetaalde reis- en verblijfkosten van het architectenbureau, in totaal 144.637,13 euro, werd echter niet in twijfel getrokken.
- Eurogare plaatste geen overheidsopdracht voor het uitbesteden van een aantal van zijn taken aan derden of voor overeenkomsten die het sloot met derden om hem bij te staan. Dat geldt niet alleen voor bepaalde van de hierboven vermelde bijkomende opdrachten, maar ook voor aan aantal andere dienstverleningscontracten.

Voor de prestaties in de onderstaande tabel werd geen formele overheidsopdrachtenprocedure georganiseerd.

**Tabel 15** – Niet exhaustief<sup>142</sup> overzicht van prestaties verricht door derden ten behoeve van Eurogare voor het project van het station van Bergen, zonder plaatsing van een overheidsopdracht

Prestaties	Uitgevoerd door	Minimaal bedrag (in euro)
Opdrachten inzake technische controle	Seco	1.196.375,62
Opdrachten inzake technische en administratieve bijstand voor de plannings- en aansturingsoopdrachten	Semaco	583.446,00
Juridisch advies	Stibbe	283.033,78
Opdrachten inzake ontvangst en controle in de fabriek	Invall	136.093,00
Opdrachten inzake ontvangst en controle in de fabriek	Apragaz	77.410,10
Juridisch advies	Linklaters	73.679,50
Kopiëren van plannen	Centre impression Bavière	35.007,32
Grondboringen om vervuiling te bepalen	Abesim	28.819,74
Studies inzake energieprestatie van de gebouwen (EPB)	TPF	26.639,95

Bron: Rekenhof, op basis van de door Eurogare bezorgde gegevens

Zo heeft Eurogare de opdrachten voor technische en administratieve bijstand rechtstreeks toevertrouwd aan het consultancykantoor Semaco dat al aansturingsoopdrachten had verzorgd bij de bouw van het nieuwe station van Luik, met als enige reden dat het ervaring had voor dit project en zonder vermelding van een ander criterium in verband met de prijs of de kwaliteit van de offerte. Het is bovendien niet duidelijk wat de wettelijke grondslag is voor die opdrachten. Deze werkwijze biedt de aanbestedende overheid niet alle waarborgen van de algemene uitvoeringsregels van overheidsopdrachten. Het gaat immers om een bijakte van 26 februari 2010 bij de overeenkomst die op 30 november 2007 werd gesloten voor de uitvoering van het moderniseringsproject van het station Luik-Guillemins. Die bijakte breidt de plannings- en aansturingsoopdrachten op substantiële wijze uit naar 'andere projecten' zonder verdere precisering. Die overeenkomst werd tot slot gesloten voor onbepaalde duur, maar kan wel door elke partij worden opgezegd.

Eurogare verduidelijkt dat het voor de toegepaste verloningen heeft onderhandeld op basis van de tarieven aanbevolen door de *Fabi*<sup>143</sup> en de gangbare praktijken. Het verduidelijkt ook dat de prestaties zijn beperkt tot de werven waarmee het zelf is belast.

<sup>142</sup> De controle of Eurogare bij het uitbesteden van een aantal van haar taken de overheidsopdrachtenregelgeving naleeft; behoort niet tot de scope van deze audit. De in de tabel opgenomen prestaties en bedragen zijn daarom niet exhaustief, maar zijn slechts voorbeelden van overeenkomsten geplaatst zonder naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving, vastgesteld tijdens deze audit.

<sup>143</sup> *Fédération royale d'associations belges d'ingénieurs civils, d'ingénieurs agronomes et de bioingénieurs.*





## Hoofdstuk 4

# Opvolging van de investeringsbudgetten

Door hun autonome statuut kunnen de spoorwegmaatschappijen een eigen investeringsstrategie uitwerken, binnen het beschikbare budget aan investeringsdotaties. Deze strategie wordt vertaald in meerjareninvesteringsplannen (MIP's), goedgekeurd door de ministerraad<sup>144</sup>. De FOD Mobiliteit ziet vervolgens toe op de goede uitvoering van de MIP's.

### 4.1 Meerjareninvesteringsplannen

#### 4.1.1 Opmaak

De meerjareninvesteringsplannen (MIP's) worden opgesteld door de spoorwegmaatschappijen, in samenspraak met de toezichhoudende minister. De ingezette financiële middelen komen grotendeels uit de investeringsdotatie. Die kan worden gezien als een gesloten enveloppe die alle investeringen moet omvatten.

Tijdens de opmaak wordt ook het advies gevraagd van de gewesten en van Infrabel (of de NMBS). Hoewel de spoorwegmaatschappijen en de minister al jarenlang samenwerken, is het overleg tussen de FOD Mobiliteit en Vervoer, de spoorwegmaatschappijen, het kabinet van de minister en de gewesten pas in 2017 geformaliseerd door de oprichting van de Investeringscel voor het Spoor<sup>145</sup>.

#### *Investeringscel voor het Spoor*

De cel treedt op twee niveaus op: bij de technische analyse en de strategische analyse<sup>146</sup>. Ze analyseert de MIP's die haar worden voorgelegd en geeft er advies over. Ze gaat na of het MIP strookt met de mobiliteitsdoelstellingen van de ministerraad en of de MIP's van de spoorwegmaatschappijen onderling coherent zijn. De Investeringscel is een raadgevend orgaan, haar adviezen zijn niet bindend. De spoorwegmaatschappijen zijn niet verplicht de adviezen te volgen.

De cel heeft twee adviezen verstrekt. Het eerste dateert van 30 maart 2018 en had betrekking op de MIP's 2018-2022<sup>147</sup>. Het omvat onder meer de volgende aanbevelingen:

<sup>144</sup> Het MIP moet door de Koning worden goedgekeurd in een in de ministerraad overlegd besluit.

<sup>145</sup> Koninklijk besluit van 31 januari 2017 tot vaststelling van de samenstelling en de werking van de Investeringscel voor het Spoor, zoals bepaald in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Vóór de cel werd opgericht, was er een analysecomité dat aan het MIP werkte. Dat comité kwam veertien keer bijeen tussen december 2015 en juli 2016. Het bestond uit de NMBS, Infrabel, de FOD Mobiliteit en Vervoer en vertegenwoordigers van de gewestelijke administraties. Het comité analyseerde 146 projectfiches.

<sup>146</sup> De gewesten worden uitgenodigd om vrijblijvend deel te nemen aan de technisch-analytische vergaderingen en zullen er op strategisch niveau bij worden betrokken via een werkgroep van het executief comité van de ministers van Mobiliteit (ECMM).

<sup>147</sup> De minister vroeg de cel op 2 februari 2018 om advies. Op dat moment waren de MIP's al goedgekeurd door de raden van bestuur van de NMBS en van Infrabel, en waren de teksten al goedgekeurd door de ministerraad.

- MIP opstellen met perspectieven op middellange termijn (tien à vijftien jaar) en de mogelijkheid tot aanpassing voor de legislatuurperiode om *“een strategische visie op middellange tot lange termijn te verzoenen met de budgettaire vereisten en de beperkingen gelinkt aan de voortgang van de werken”*;
- tot een mobiliteitsvisie voor het hele land komen met duidelijke en vastgelegde doelstellingen voor de toekomst van het spoor.

In het kader van de werkzaamheden van die cel had de FOD Mobiliteit voorgesteld om vanaf 2015 te werken met evaluatiecriteria om zo via weging de investeringsprojecten van elkaar te onderscheiden. Hoewel de analyse beruiste op criteria die werden gekozen door de beleidscel van de federale minister van Mobiliteit, werd de methode van gewogen criteria uiteindelijk niet aangenomen.

In 2019 formuleerde de cel een tweede advies, ook over de opvolging van de uitvoering van de MIP's 2018-2020 van Infrabel en van de NMBS voor 2018. In dat advies benadrukt de FOD: *“Om een effectieve en efficiënte investeringsopvolging mogelijk te maken, dient de aangeleverde trimestriële reporting consistent te zijn met het geldende jaarprogramma”* (zie [punt 4.1.2](#)).

#### *Socio-economische studie voor elke nieuwe investering van meer dan 25 miljoen euro*

Volgens de bestuursovereenkomsten van de NMBS en van de NMBS-Holding 2008-2012 mogen nieuwe investeringen waarvan de kosten op meer dan 25 miljoen euro worden geraamd, pas in het MIP worden opgenomen nadat er een socio-economische studie is uitgevoerd volgens een internationaal erkende methode. Er wordt ook een evaluatie *ex post* gevraagd. Normaal gezien moet de FOD bij die studies worden betrokken en een kopie van de resultaten ontvangen.

Het Rekenhof stelt vast dat die verplichting niet werd nagekomen bij het project van het station van Bergen. In dat verband schreef het in zijn verslag over de evaluatie van de uitvoering van de beheerscontracten dat een *“project, in geval van een grote uitbreiding ervan, terecht [zou] kunnen worden beschouwd als een nieuwe investering die aanleiding moet geven tot een socio-economische studie voorgelegd aan de FOD (bv. wanneer in bepaalde projecten aanvankelijk niet geplande investeringen werden toegevoegd, zoals voor het station van Bergen).”*<sup>148</sup>

#### **4.1.2 Project van het station van Bergen in de MIP's**

De meest precieze opvolging van de investeringen is te vinden in de 'projectdossiers'. Het budget dat op jaarbasis was uitgetrokken voor de modernisering van het station van Bergen is dus beschikbaar in de MIP's. Het totaalbedrag dat in die plannen is vermeld voor het station van Bergen moet worden gezien als een gesloten enveloppe waarnaar de spoorwegmaatschappijen zich moeten schikken.

Het project van het station van Bergen wordt in diverse MIP's vermeld met looptijden die variëren van vier tot dertien jaar<sup>149</sup>. De opvolging van het project wordt bemoeilijkt door de wijzigingen van de projectperimeter doorheen de versies van de MIP's.

<sup>148</sup> Rekenhof, op.cit.

<sup>149</sup> Zie MIP 2013-2025.

#### 4.1.2.1 Meerjareninvesteringsplan 2001-2012

HetMIP 2001-2012<sup>150</sup> van de NMBS trekt in het deel 'onthaal reizigers' voor de periode 2001-2006 nagenoeg 5,90 miljoen euro<sup>151</sup> uit voor het station van Bergen. De aard van de beoogde investeringen wordt niet gepreciseerd aangezien het plan dateert van vóór de lancering van de haalbaarheidsstudie in 2004. Het vertaalt dus niet het project zoals dat vanaf 2004 werd opgevat. HetMIP werd niet voltooid.

#### 4.1.2.2 Meerjareninvesteringsplan 2004-2007

Tijdens de opmaak van dit MIP is amper de eerste aanzet gegeven tot het project van het station van Bergen, want de haalbaarheidsstudie is nog maar pas aangevat. De bedragen die voor het project zijn uitgetrokken, zijn nog vrij beperkt en zijn grotendeels ten laste van Infrabel. Het station van Bergen (met uitzondering van de parking) is opgenomen bij de investeringen in 'grote stations' (project 2082). Het budget voor de parking is opgenomen in een globale rubriek 'parkings' (project 2200). De versie van hetMIP 2004-2007 van 10 december 2004 trok het station van Bergen 18,5 miljoen euro<sub>2005</sub> uit ten laste van Infrabel.

In de geactualiseerde versie van eind 2005<sup>152</sup> bedraagt het deel voor het station van Bergen (project 2082) ten laste van de NMBS 0,9 miljoen euro<sub>2005</sub> en het deel van Infrabel 11 miljoen euro<sub>2005</sub>. Een bedrag van 3,3 miljoen euro<sub>2005</sub> voor de parking is ook ten laste van de NMBS gelegd.

Het uitvoeringsrapport voor het MIP 2005-2007 van de NMBS-Holding vermeldt 0,5 miljoen euro<sub>2005</sub> voor het station van Bergen (project 2082) en 0,49 miljoen euro<sub>2005</sub> voor de aanleg van de parking van Bergen. Infrabel heeft een budget van 1,1 miljoen euro<sub>2005</sub> uitgevoerd.

#### 4.1.2.3 Meerjareninvesteringsplan 2008-2012

Het MIP 2008-2012 van de NMBS-Groep<sup>153</sup> schetst de krijtlijnen van het investeringsbeleid in de rubriek over het onthaal van de reizigers door de directie Patrimonium. Dat beleid is ook opgenomen in het tweede voorontwerp voor het station van Bergen, dat in februari 2008 werd goedgekeurd:

- *“Het station moet een stadspoort zijn. De belangrijke stations zullen dus toegankelijk gemaakt worden aan elke kant van de spoorwegsite.*
- *De spoorwegsite zal gemoderniseerd worden: rationalisering van de spoorweginfrastructuur en verbetering van het comfort van de perrons voor de klanten: breedte en hoogte van de perrons, optimale toegankelijkheid (roltrappen, liften...). Dit alles zal het goed onthaal van personen met beperkte mobiliteit mogelijk maken.*
- *Het station biedt totale intermodaliteit en bereikbaarheid: tussen de verschillende treintypes (HST, IC-IR, lokale treinen), tussen het spoorwegvervoer en het ander gemeenschappelijk vervoer, bereikbaarheid voor voetgangers, fietsers en taxi's, optimale bereikbaarheid over de weg (autosnelweg/gewestweg naar de stationsparking).*

<sup>150</sup> BS 26 maart 2002, Ed. 3.

<sup>151</sup> 238 miljoen Belgische frank<sub>1999</sub>.

<sup>152</sup> Die actualisering houdt rekening met de nieuwe oriëntaties in de bestuursovereenkomsten van de drie maatschappijen, met de evolutie van de financieringsbronnen en met diverse technische verplichtingen. De NMBS Holding stelde ze voor de NMBS-Groep op 30 september 2005 voor aan zijn raad van bestuur en bezorgde ze aan de minister.

<sup>153</sup> NMBS-Groep, *NMBS-Groep – Investeringsplan 2008-2012*, versie 2.00 voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMBS van 25 januari 2008.

- *Het station wordt een ontmoetingscentrum waar het aangenaam vertoeven is waar de sociale controle alomtegenwoordig is: een kwaliteitsvolle architectuur en een geïntegreerd concept zorgen voor gezelligheid, veiligheid en netheid, en de commerciële concessies trekken zowel klanten van de spoorwegen als uit de stad aan.*
- *De projectontwikkeling op gronden van de NMBS-Holding rond de stations draagt bij tot de opleving van de stationswijk<sup>154</sup>.*

De opmaak van het MIP 2008-2012 valt samen met de opmaak van het tweede voorontwerp dat voorstelt om een nieuw station te bouwen (project 'gare-passerelle'). In het MIP 2008-2012 wordt het project echter nog op dezelfde manier beschreven als in de haalbaarheidsstudie van 2004 (project 'passerelle'). De dotaties voor het project bedragen 45,63 miljoen euro<sub>2008</sub>, wat nauw aanleunt bij de 45,30 miljoen euro<sub>2004</sub> van de haalbaarheidsstudie (zie punt 2.2.2). Het budget van het tweede voorontwerp voor het onthaal, de parkings en de werken aan het spoor, ten laste van de spoorwegmaatschappijen, bedroeg echter al 109,77 miljoen euro<sub>2008</sub>. Dat wil zeggen dat de sterke stijging van het budget voor de modernisering van het station van Bergen tussen 2008 en 2011 nooit werd voorgelegd aan de verschillende partijen die het MIP analyseren. Het definitieve voorontwerp van het multimodale station werd bovendien goedgekeurd op 28 oktober 2011, d.w.z. vóór aanvang van het MIP 2013-2025.

Het MIP 2008-2012 herinnert aan de dwingende verdeelsleutel die 60 % van de financiering toekent aan investeringen in het Vlaams Gewest en 40 % aan investeringen in het Waals Gewest. Die verplichting wordt als bijzonder zwaar beschouwd voor de door het plan gedekte periode. Uit een vorige versie van dat MIP komt naar voren dat, om de budgetoverschrijding op te lossen en de 60/40-verdeling strikt in acht te nemen, de uitvoeringsplanning van sommige projecten moest worden aangepast, waaronder die van het project 2082 – station van Bergen<sup>155</sup>, zonder het eventuele bedrag te vermelden.

Het uitvoeringsrapport over het investeringsplan op 31 december 2012 vermeldt dat de volgende bedragen werden gebruikt voor het station van Bergen in de periode 2008-2012:

- project 2282 – sporen en wissels van Bergen: 2,64 miljoen euro;
- project 2082 – station van Bergen: 22,68 miljoen euro;
- project 2200 – parking van Bergen: 4,48 miljoen euro.

#### 4.1.2.4 Meerjareninvesteringsplan 2013-2025

Bij de opmaak van het MIP 2013-2025 zijn de perimeter en reikwijdte van het project bekend. Het volledige project is samengebracht onder een nieuwe referentie 6504<sup>156</sup>.

De toegekende bedragen stroken met het goedgekeurde project waarvoor een gecombineerde vergunning werd aangevraagd. Het project wordt gefinancierd tot in 2018 voor het station. Dat is de einddatum van de werken volgens de richtplanningen van mei 2013 en februari 2014. Er is een budget van 43 miljoen euro<sub>2012</sub> voor de parkings in de categorieën Vernieuwing/verbetering – parkings en Aanpassing van de capaciteit – parking. Wat het station betreft, wordt 150,5 miljoen euro<sub>2012</sub> gespreid over de periode 2013 tot 2018. Het bedrag ten laste van de dotatie wordt

<sup>154</sup> Uittreksel uit *NMBS-Groep – Investeringsplan 2008-2012*, versie 2.00 voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMBS van 25 januari 2008, p. 14.

<sup>155</sup> Het document bepaalt nochtans dat de lijst van projecten waarvan de planning werd gewijzigd, kan evolueren.

<sup>156</sup> NMBS-Groep, MIP 2013-2025, versie v2.0.2 van februari 2013.

geraamd op 113,4 miljoen euro<sub>2012</sub>. 10,2 miljoen euro<sub>2012</sub> is ten laste van derde overheden en 27 miljoen euro<sub>2012</sub> is ten laste van derden.

**Tabel 16** – MIP 2013-2025 - budget van het project van het station van Bergen (NMBS en Infrabel - project 6504) (in miljoen euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Finaal budget voorontwerp (12/09/2011) <sup>(2)</sup>
	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2012</sub>	euro <sub>2010</sub>
<b>Dotaties</b>	<b>25,70</b>	<b>39,00</b>	<b>57,60</b>	<b>18,60</b>	<b>17,20</b>	<b>5,60</b>	<b>2,50</b>	<b>1,90</b>	<b>158,31</b>	<b>185,45</b>
Station van Bergen	16,80	23,30	38,50	17,80	14,50	2,50	0,00	0,00	113,40	142,04
Parking	8,30	15,70	19,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	43,00	43,41
Gebouwen en kantoren <sup>(1)</sup>	0,60	0,00	0,10	0,80	2,70	3,10	2,50	1,90	1,91	0,00
<b>Financiering derden</b>	<b>5,20</b>	<b>12,10</b>	<b>19,80</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>37,10</b>	<b>37,39</b>
Station van Bergen	5,20	12,10	19,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37,10	37,39
<b>Totaal</b>	<b>30,90</b>	<b>51,10</b>	<b>77,40</b>	<b>18,60</b>	<b>17,20</b>	<b>5,60</b>	<b>2,50</b>	<b>1,90</b>	<b>205,20</b>	<b>222,84</b>

<sup>(1)</sup> Het MIP voorziet in de bouw van dienstgebouwen en kantoren. Dat deel van het project zal vervolgens uit de projectperimeter worden gehaald.

<sup>(2)</sup> Het totale bedrag aan dotaties in het budget voor het finale voorontwerp bevat ook de 0,11 miljoen euro<sub>2010</sub> die niet kon worden toegewezen aan de rubrieken in tabel 5 in punt 2.6.3.

Bron: Rekenhof, op basis van informatie in de documenten van het MIP 2013-2025

Het station van Bergen staat op de tweede plaats in de lijst van investeringen in stations in de periode die dit MIP dekt<sup>157</sup>.

<sup>157</sup> Op de eerste plaats staat het station van Gent-Sint-Pieters, waar 228,4 miljoen euro wordt geïnvesteerd.

### Box 5: analyse door het Waals Gewest van het project 'Station van Bergen' in het MIP 2013-2025

In 2013 maakte de *Cellule ferroviaire* van het Waals Gewest een analyse van het MIP 2013-2025<sup>158</sup>. Gezien de budgettaire beperkingen die van de spoorwegmaatschappijen werden gevraagd en het gebrek aan investeringen voor de fundamentele opdrachten, plaatst de cel een vraagteken bij de wenselijkheid van de omvang van het project. Ze erkent wel dat het station aan renovatie toe was. Aangezien het project al gelanceerd was, stelde de cel voor om de werken uit te stellen: (vertaling) *“Als het inderdaad de bedoeling is de werken te voltooien tegen 2015 (in het MIP gepland tegen 2018), zijn de investeringen momenteel ontoereikend en zullen ze in de toekomst nog toenemen (ten nadele van andere projecten). Als echter de planning van de MIP's wordt gevolgd, belet niets de werken te verschuiven naar gunstiger jaren, te weten de periode 2017 tot 2023.*

In het verslag wordt ook een vraagteken geplaatst bij het bedrag van de investering in verhouding tot het aantal reizigers. De cel benadrukt het feit dat dat een dergelijke investering voor één enkel station de middelen hypothekeert van andere investeringen op het Waalse net overeenkomstig de 60/40-verdeelsleutel. Ze voegt daaraan toe dat (vertaling) *“het belangrijk is om spoormiddelen in de toekomst niet meer aan te wenden voor stadsontwikkeling, zolang de fundamentele elementen (onderhoud van het net en rollend materieel) niet gewaarborgd zijn”.*

Doordat de NMBS-groep op 1 januari 2014 werd hervormd en vanwege de opeenvolgende budgettaire restricties, verviel het MIP 2013-2025. Op 16 september 2015 kondigde de minister in de Kamer aan dat het plan terzijde werd geschoven. Voor de NMBS is er geen enkel MIP dat de jaren 2016 en 2017 dekt.

#### 4.1.2.5 Meerjareninvesteringsplan 2018-2020

Het MIP 2018-2020 van de NMBS werd goedgekeurd in oktober 2017<sup>159</sup>. Het project van het station van Bergen is opgenomen onder de referentie 2504 en ingedeeld bij de grootschalige onthaalprojecten. Bij de opmaak van dat MIP zouden de werken volgens de richtplanning *index M* (25 augustus 2017) eind maart 2020 klaar zijn. De bedragen voor de investeringen van Infrabel zijn terug te vinden in de ondernemingsplannen 2016-2020.

<sup>158</sup> *Cellule ferroviaire, Service Public de Wallonie, direction générale opérationnelle de la mobilité et des voies hydrauliques, département de la stratégie de la mobilité, MIP 2011-2012 – MIP 2013-2025, Rapport d'analyse, september 2013, versie 3.*

<sup>159</sup> Investeringen geprogrammeerd voor 2018-2020 in het kader van het MIP 2018-2022 dat op 27 oktober 2017 werd goedgekeurd door de raad van bestuur.

**Tabel 17** – MIP 2018-2020 - Project van het station van Bergen (in miljoen euro; in euro<sub>2018</sub> voor de NMBS en de derden en in euro<sub>2016</sub> voor Infrabel)

MIP 2018-2020	2018	2019	2020	Totaal
<b>Financiering door de dotatie</b>	<b>17,44</b>	<b>17,31</b>	<b>10,59</b>	<b>45,34</b>
NMBS - Project 2504	15,44	14,31	9,89	39,64
Infrabel Project I.03.02.020	2,00	3,00	0,70	5,70
<b>Financiering door derden</b>	<b>5,68</b>	<b>5,87</b>	<b>4,44</b>	<b>15,99</b>
<b>Financiering op eigen middelen</b>	<b>0,15</b>	<b>0,60</b>	<b>0,00</b>	<b>0,75</b>
<b>Totaal</b>	<b>23,27</b>	<b>23,78</b>	<b>15,03</b>	<b>62,08</b>

Bron: Rekenhof, op basis van de informatie in de documenten van het MIP 2018-2020

Kort voor de goedkeuring van het MIP 2018-2020, op 1 september 2017, actualiseerde Eurogare het interne budget. Eurogare raamde op dat moment de nodige fondsen van de spoorwegmaatschappijen (zonder het budget ten laste van derden), tussen 2018 en 2020<sup>160</sup> op 69,95 miljoen euro<sub>2010</sub>. Dat is beduidend hoger dan wat in het MIP 2018-2020 was uitgetrokken (nl. 45,34 miljoen euro<sub>2016-2018</sub>). Het blijkt aan te geven dat het voor de spoorwegmaatschappijen al voor het afsluiten van het MIP 2018-2020 duidelijk was dat de dotatie absoluut onvoldoende zou zijn om het station af te werken. Het Rekenhof stelt vast dat het MIP 2018-2020 en het interne budget al van bij het afsluiten van het MIP niet gekoppeld zijn, terwijl dat net wel het geval zou moeten zijn.

#### 4.1.3 Toekomstige MIP's

Voor de periode 2021-2022 zijn de investeringen van de spoorwegmaatschappijen niet omkaderd door een MIP. De uitgaven en ontvangsten zijn voor die periode vervat in jaarlijkse investeringsplannen. In 2021 en 2022 werken de maatschappijen op basis van dotaties die zijn geënt op het laatste bedrag dat in de MIP's vermeld was voor 2020. De NMBS zet de meerjarenplanning wel voort om de budgettaire noden te ramen en om de uitgaven zo goed mogelijk te plannen. De opmaak van een nieuw MIP was ten tijde van de audit opgeschort in afwachting van de toekomstige bestuursovereenkomsten. Volgens de NMBS zou het nieuwe MIP de periode 2023-2032 moeten dekken<sup>161</sup>.

## 4.2 Toezicht door de FOD Mobiliteit en Vervoer

### 4.2.1 Rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer

De FOD Mobiliteit en Vervoer<sup>162</sup> volgt de investeringsdossiers op die worden gefinancierd met de dotatie.

Voor zijn toezicht baseert de FOD zich allereerst op de projectdossiers van de spoorwegmaatschappijen. Die omvatten onder meer een beschrijving, een planning, een kostenraming, de

<sup>160</sup> In 2021 werd daarenboven nog 4,74 miljoen euro<sub>2010</sub> gebudgetteerd.

<sup>161</sup> In november 2021 hoopte de NMBS dat het MIP eind april 2022 zou zijn goedgekeurd door de raad van bestuur en eind 2022 door de regering.

<sup>162</sup> Meer bepaald het team Investerings en Infrastructuur van de directie Contracten Openbare Dienst Spoorvervoer.

budgettaire vooruitzichten en eventuele struikelblokken. De medewerkers van de FOD mogen ter plaatse en bij de spoorwegmaatschappijen alle dienstige onderzoeken en controles uitvoeren, onder meer via de projectleiders. De FOD bezorgt de minister van Overheidsbedrijven elk kwartaal een verslag over de voortgang van de projecten.

#### 4.2.2 Opvolging van het dossier van het investeringsproject Station van Bergen

De spoorwegmaatschappijen hebben in de loop der jaren verschillende referenties gebruikt voor het project van het station van Bergen. De perimeter van de projecten die bij die referenties hoorden, werd ook gewijzigd.

Als gevolg van de herstructureringen van de NMBS-groep werd de rapportering over sommige delen van het dossier overgedragen tussen de maatschappijen (meer bepaald van Infrabel naar de NMBS). Daardoor is er geen duidelijk zicht op de chronologie van de diverse punten in de rapporten. Tijdens de uitvoering van het project zijn de opvolging en het toezicht door de FOD Mobiliteit en Vervoer ook geëvolueerd.

##### 4.2.2.1 Methode van 'groen licht' (tot in 2007)

Tijdens de eerste jaren van het project werden de investeringen in verband met het dossier van het station van Bergen geval per geval voorgelegd voor een voorafgaand visum van de FOD Mobiliteit en Vervoer (het 'groen licht'). Door die controle geval per geval kon het project niet in zijn geheel worden opgevolgd.

Het eerste document over het station van Bergen dat aan het Rekenhof werd bezorgd, is de projectfiche '2082-Gare de Mons' van 26 april 2004. De beschrijving van het project erin is gebaseerd op de overeenkomst die de NMBS en de stad Bergen in 2001 hadden ondertekend. In die overeenkomst wordt de haalbaarheidsstudie van Eurogare vermeld. De fiche omvat onder meer het project van een passerelle. De vermelde investeringen bestrijken de periode van 1 januari 2001 tot 31 december 2004 (vier jaar) en bedragen 24,3 miljoen euro<sub>2004</sub><sup>163</sup>. De uitgaven voor het project worden ter goedkeuring voorgelegd aan de FOD Mobiliteit en Vervoer. Die fiche is er niet meer in 2005 en 2006.

Eind 2007 ontving de FOD Mobiliteit vervolgens voor het eerst een update<sup>164</sup> van het totaalbudget van 98,80 miljoen euro<sub>2007</sub><sup>165</sup>. Het budget voor de omgevingswerken en werken aan het openbaar busvervoer (ten laste van derden) was (nog) niet opgenomen in de projectfiche omdat de besprekingen daarover nog liepen. Eind 2008 werd dit totaalbudget bijgesteld naar 106,49 miljoen euro<sub>2008</sub> (105,63 miljoen euro<sub>2008</sub> voor het station en 0,86 miljoen euro<sub>2008</sub> voor de parkings). Hierbij viel respectievelijk 60 miljoen euro<sub>2007</sub> en 65,71 miljoen euro<sub>2008</sub> onder de rubriek 'niet toegewezen aan een deelproject'. Dat wil zeggen dat een groot deel van het gerapporteerde budget nog geen definitieve bestemming kreeg in het MIP, terwijl in de ramingen bij de haalbaarheidsstudie

<sup>163</sup> 0,88 miljoen euro<sub>2004</sub> voor de uitgaven van vóór 2004 en 23,4 miljoen euro<sub>2004</sub> voor de periode 2004-2006 (die 23,4 miljoen euro<sub>2004</sub> zijn vermeld in het MIP 2004-2007).

<sup>164</sup> De investeringsbudgetten werden tot eind 2014 door de spoorwegmaatschappijen samen gerapporteerd in euro<sub>constant</sub> en euro<sub>courant</sub>. Vanaf 2014Q4 rapporteren de NMBS en Infrabel afzonderlijk. De NMBS doet dit voor budget en gerealiseerd bedrag nog steeds in euro<sub>constant</sub> en euro<sub>courant</sub>. Infrabel rapporteert enkel in euro<sub>constant</sub>.

<sup>165</sup> In 2006 werd al gerapporteerd, maar alleen over een beperkt aantal infrastructuurwerken met een geraamd budget van 13,86 miljoen euro<sub>2006</sub>.



van 2004 en de tweede voorontwerpstudie van 2008 het volledige budget toegewezen werd aan specifieke rubrieken (bv. onthaal, parkings).

Het Rekenhof stelt vast dat de gerapporteerde budgetten van 2007 en 2008 geen verband houden met het MIP 2008-2012, wat nochtans zou moeten. In het MIP werd 45,63 miljoen euro<sup>2010</sup> uitgetrokken. Dat werd meteen significant overschreden, waardoor grote delen van het investeringsbudget nog niet toegewezen werden aan het project 'station van Bergen' maar er de facto wel voor zullen dienen. De MIP's moeten dienen om de budgettaire grenzen te bewaken, maar de spoorwegmaatschappijen overschreden die ruimschoots vanaf 2007, zonder gevolgen. De rapportering van de spoorwegbedrijven voor de periode 2004-2007 over de investeringsbudgetten stelde de FOD Mobiliteit niet in staat om de ontwerpfase van het station van Bergen grondig en accuraat op te volgen.

#### 4.2.2.2 Nieuwe opvolgingsmethode: per project (2008-2012)

Vanaf 2008 komt er een systeem voor opvolging en controle per specifiek project. Die nieuwe methode geeft een beter beeld van de investeringen in hun geheel.

In het laatste kwartaal van 2007 stelt de NMBS een fiche '2082 – Station van Bergen' op. Hoewel er in 2004 en ook vroeger al sprake van was, wordt die fiche van het vierde kwartaal 2007 (Q4 2007) voorgesteld als de initiële versie. Ze vermeldt dat het een project betreft dat ter studie ligt en dat nog kan worden gewijzigd en aangepast. Een deel van de tekst van de fiche van 26 april 2004 werd echter overgenomen, meer bepaald de verantwoording<sup>166</sup> en afbakening van het project. De budgetten die bij de fiche zijn gevoegd, hernemen de uitgaven van vóór 2007. Een summier planning<sup>167</sup> valt echter grotendeels samen met de grote lijnen van het tweede voorontwerp (zie [punt 2.4.2](#)). In de versie 2008 Q1 is de projectbeschrijving aangepast.

Terwijl er in 2006 een fiche van Infrabel 'Project 2282 – Station van Bergen: infrastructuurwerken' opduikt, wordt die referentie opnieuw gebruikt in 2008 Q2, maar met een gewijzigd voorwerp en met als opschrift '2282 – Parking van Bergen'. De verantwoording van het project is van algemene strekking en zet de globale strategie van de NMBS voor de parkings uiteen<sup>168</sup>. De verantwoording van de werken aan het station van Bergen is beknopt: (vertaling) *“De parkings van het station van Bergen zijn momenteel verzadigd. Aangezien er een project ter studie ligt om het station van Bergen grondig te moderniseren, is het aangewezen ook de parkings voor voertuigen en tweewielers te herzien”*. Uit de bijgevoegde tabellen komt naar voren dat het project al loopt sinds 2001. Er worden weinig details gegeven over het verloop of de planning van het project.

In 2010 verdwijnen de fiches '2082 – Station van Bergen' en '2282 – Parking van Bergen'. Het project valt vanaf dan onder de referentie '6504-Bergen'. Dat is een gemeenschappelijke fiche van de NMBS en Infrabel. Hoewel de inhoud van de fiches 2082 en 2282 erin is overgenomen, hebben de gegevens betrekking op een ruimere perimeter dan de vorige fiches. Naast het station en de

<sup>166</sup> De lijst met referenties naar de beheersdocumenten wordt vervolledigd met het tienjarenplan voor investeringen 2001-2012 en de bijbehorende aanpassingen, de documenten van het directiecomité van 20 december 2004 met de goedkeuring van de haalbaarheidsstudie en het akkoord over de overeenkomst NMBS/Eurogare, de overdracht van het budget voor de parkings op projectfiche 2200 bij de amendering van het budget 2006.

<sup>167</sup> Volgens de fiche moest die gevalideerd worden in de loop van het tweede semester 2008.

<sup>168</sup> De eerste fiche 2008 Q2 omvat geen verantwoording van het project, noch een afbakening ervan, noch de risico's en onderverdelingen.

parking omvat referentie 6504 nog andere werken in de stationszone (te renoveren dienstgebouwen, bouw van twee gebouwen voor het personeel van de NMBS-groep, infrastructuurwerken enz.). Deze projectfiche vermeldt dat ze de aanpassingen uit de oorspronkelijke stations- en parkingdossiers heeft overgenomen. Het deel over de kantoor- en dienstgebouwen wordt opgegeven bij gebrek aan financiële middelen<sup>169</sup> (zie punt 2.6).

Eind 2010<sup>170</sup> rapporteerde de NMBS aan de FOD Mobiliteit een investeringsbudget dat veel lager lag dan het interne budget op dat moment, nl. 123,91 miljoen euro<sub>2010</sub> tegenover 196,86 miljoen euro<sub>2010</sub>. Voor de versie 2011 Q2 vraagt de FOD Mobiliteit aanpassingen. In die versie zijn er uitgavenverminderingen die werden opgelegd om de toegekende enveloppe voor 2011 in acht te nemen (budget voor 2011 in het MIP 2008-2012). Concreet daalt het gerapporteerde investeringsbudget in Q2 2011<sup>171</sup> tot 115,38 miljoen euro<sub>2011</sub> om eind 2011 meer dan te verdubbelen tot 261,95 miljoen euro<sub>2011</sub> (254,82 miljoen euro<sub>2010</sub>). Bij deze stijging stelde de FOD geen vragen. In het interne budget was eind 2011 sprake van 227,39 miljoen euro<sub>2010</sub>.

Eind 2012 sloot het totaalbudget in de rapportering aan de FOD (247,26 miljoen euro<sub>2012</sub> of 243,57 miljoen euro<sub>2010</sub>) beter aan bij het interne budget (227,86 miljoen euro<sub>2010</sub>). Het verschil<sup>172</sup> tussen de investeringsbudgetten en het interne budget komt door de bijkomende werken (renoveren dienstgebouwen, twee nieuwe gebouwen voor het personeel van de NMBS, infrastructuurwerken...) opgenomen in fiche '6504-Mons'. Eurogare haalde de bijkomende dienstgebouwen al in 2011 uit het interne budget maar rapporteerde ze nog langer aan de FOD.

Het Rekenhof stelt voor de periode 2008-2012 vast dat de koppeling tussen het MIP 2008-2012 en de gerapporteerde investeringsbudgetten niet gerespecteerd werd. De spoorwegmaatschappijen overschreden de enveloppe van 45,63 miljoen euro<sub>2008</sub> uit het MIP al eind 2007, nog voordat het MIP effectief in werking trad.

#### 4.2.2.3 Methode 'type 1 en type 2' (sinds 2013)

Vanaf 2013 evolueert het opvolgingssysteem van de FOD Mobiliteit naar een nieuwe benadering waarmee duidelijker kan worden afgebakend welke projecten bijzondere aandacht vergen en regelmatig en van nabij moeten worden opgevolgd en gecontroleerd. De investeringen worden opgedeeld in twee categorieën: een dertigtal prioritaire projecten van 'type 1' en de overige projecten van 'type 2'. De rapportering wordt ook vereenvoudigd en geautomatiseerd.

De gerapporteerde investeringsbudgetten bedroegen eind 2013 en eind 2014 respectievelijk 260,36 miljoen euro<sub>2013</sub> (246,59 miljoen euro<sub>2010</sub>) en 257,73 miljoen euro<sub>2014</sub><sup>173</sup> (239,20 miljoen euro<sub>2010</sub>).

<sup>169</sup> De fiche 2010 Q4 meldt dat de gebouwen uit het project waarin het personeel van de groep zou worden ondergebracht, worden uitgesteld of opgeschort. De versie 2012 Q2 meldt dat de geplande investeringen voor kantoor- en dienstgebouwen bij gebrek aan voldoende middelen in de MIP's zullen worden verschoven tot na 2026. De versie 2013 Q4 meldt dat een deel van het budget voor die gebouwen wordt overgeheveld naar een ander programma voor bepaalde gebouwen in Cuesmes. In die fase is alleen de bouw van een medisch centrum gekoppeld aan een budget voor het project 6504.

<sup>170</sup> In 2009 rapporteerde de NMBS ook investeringsbudgetten met in het vierde kwartaal een budget van 195,45 miljoen euro<sub>2009</sub> voor het station en 31,49 miljoen euro<sub>2009</sub> voor de parkings. In 2009 actualiseerde Eurogare het interne budget niet, waardoor geen vergelijking mogelijk is.

<sup>171</sup> In het eerste kwartaal van 2011 vond alleen een onvolledige rapportering zonder geactualiseerd budget plaats.

<sup>172</sup> De NMBS lichtte de afwijking tussen de investeringsbudgetten en het interne budget toe door middel van een nota opge maakt op 8 september 2021 op vraag van het Rekenhof.

<sup>173</sup> In het vierde kwartaal van 2014 rapporteerden de NMBS en Infrabel afzonderlijk, en dit voor respectievelijk 247,14 miljoen euro<sub>2014</sub> en 10,59 miljoen euro<sub>2014</sub>.

In het interne budget van Eurogare was respectievelijk sprake van 228,63 miljoen euro<sup>2010</sup> en 235,50 miljoen euro<sup>2010</sup>. Hoewel de renovatie van dienstgebouwen en de twee nieuwe gebouwen voor het personeel van de NMBS vanaf 2012 stapsgewijs uit fiche '6504-Mons' verdwenen, verwijst Eurogare voor 2013 en 2014 nog altijd naar die werken om het verschil met het interne budget te verklaren. De FOD Mobiliteit had bijgevolg tot en met 2014 nog steeds geen accuraat beeld van de (budgettaire) ontwikkeling van het project station van Bergen.

Vanaf 2015 wordt het dossier van het station van Bergen, dat voortaan de referentie 2504.01 draagt en door de NMBS wordt beheerd, opgenomen in de dossiers van type 1. De FOD moet het daardoor aandachtiger opvolgen. Over de dossiers van type 1 wordt driemaandelijks gerapporteerd, over de andere dossiers halfjaarlijks<sup>174</sup>.

Gelet op de omvang van het project is de referentiefiche weinig gedetailleerd. De daaropvolgende versies zijn preciezer en telkens vergezeld van een overzichtstabel die de evoluties in het dossier schetst (planning en budget). Het Rekenhof stelt vast dat de rapportering van de NMBS er met-tertijd op vooruit is gegaan. De laatste rapporten van de NMBS zijn immers meer gedetailleerd en schetsen een beter beeld van de voortgang van het project. Ze bevatten betrouwbare gegevens over de status van de werf en vormen een afdoende basis om gerichte en pertinente vragen te stellen aan de NMBS.

Het deel van de werken ten laste van Infrabel (voortaan met referentie I-03.02.020) is ondergebracht bij type 2 en wordt dus minder vaak opgevolgd. Het referentiedocument van 15 april 2015 is gebaseerd op het MIP 2013-2025<sup>175</sup>. In oktober 2018 werd een ander referentiedocument opgesteld om er de nieuwe budgettaire ramingen van het MIP 2016-2020 in op te nemen.

De rapporten van Infrabel gaan voor het merendeel over de werken voor de nieuwe infrastructuur van de perrons van het nieuwe station, het aanleggen van sporen, de vernieuwing van de bovenleidingen en de seininrichting<sup>176</sup>. Infrabel meldt dat er werken zijn uitgesteld als gevolg van vertragingen bij de bouw van de passerelle. De rapporten van Infrabel koppelen de MIP's aan de uitgaven die voor het project werden gedaan.

Vanaf 2015 gaan de rapportering aan de FOD en het interne budget van Eurogare over dezelfde werken, waardoor een relevante vergelijking gemaakt kan worden. Het Rekenhof stelt vast dat het investeringsbudget van de NMBS en het interne budget van Eurogare onderling afwijken, met als maximaal verschil een investeringsbudget dat 7,11 % hoger ligt in het vierde kwartaal van 2018, in vergelijking met het interne budget van Eurogare eind 2018. Ook de investeringsbudgetten van Infrabel en de interne budgetfiches van Eurogare wijken vanaf 2015 steeds onderling af<sup>177</sup>. De maximale afwijking doet zich voor bij het investeringsbudget van het vierde kwartaal van 2020 dat 6,80 % lager ligt dan het laatste interne budget van 2020. Voor beide spoorwegmaatschappijen fluctueert de afwijking, zonder een bepaalde systematiek, soms in het voordeel van het investeringsbudget, soms in het voordeel van het interne budget. De NMBS schrijft die

<sup>174</sup> De referentiefiche van de NMBS draagt dan de referentie 2504-01, die nog altijd gebruikt wordt.

<sup>175</sup> Initieel rapporteerde Infrabel geen investeringsbudgetten voor de periode 2015-2016 omdat het MIP 2016-2020 nog in opmaak was en de maatschappij de eerdere investeringsbudgetten uit het MIP 2013-2025 onvoldoende actueel vond. Op vraag van de FOD Mobiliteit werden uiteindelijk voor de periode 2015-2016 toch de investeringsbudgetten uit het investeringsplan 2013-2025 meegedeeld.

<sup>176</sup> Toen de nieuwe rapporteringsmethode in 2015 werd goedgekeurd, waren sommige werken aan het station van Bergen al gestart (sinds mei 2011).

<sup>177</sup> Voordien werden per jaar steeds de laatste investeringsbudgetten en interne budgetten vergeleken.

afwijkingen toe aan het feit dat delen van het budget die intern nog niet formeel goedgekeurd waren, toch al meegedeeld werden om de meest actuele stand van zaken te bezorgen. Bovendien bevat het interne budget ook elementen die met het exploitatiebudget worden gefinancierd (zoals reserves na het faillissement van Cordioli). Die vallen buiten de rapportering aan de FOD in het kader van de investeringsdotaties.<sup>178</sup> De FOD heeft geen zicht op deze afwijkingen.

Het Rekenhof stelt vast dat, ondanks bepaalde verschillen, de rapportering aan de FOD en de interne budgetten vanaf 2015 nauwer op elkaar aansluiten. Bovendien kon de FOD de budgettaire ontwikkeling vanaf 2015 gedetailleerder volgen omdat de spoorwegmaatschappijen sindsdien over het budget per opdracht (M1-M8) rapporteren. Ook ontvangt de FOD sinds 2015, trimestrieel voor de NMBS en semestrieel voor Infrabel, relevante actualisaties van het gerealiseerde budget<sup>179</sup>. De beschrijving en onderbouwing van de budgetevolutes blijft echter onvoldoende.

De FOD Mobiliteit geeft aan voor de kwaliteit van de rapportering afhankelijk te zijn van de projectleider bij de spoorwegmaatschappijen en dat structurele verbetering nodig is om een doorgedreven opvolging van projecten te kunnen garanderen. Toen de FOD Mobiliteit en Vervoer meewerkte aan het advies dat de *Cellule d'investissement ferroviaire* in 2019 opstelde, formuleerde de FOD een algemene opmerking over de consistentie en transparantie van de rapportering door de spoorwegmaatschappijen. De FOD drong erop aan dat de trimestriële rapportering coherent zou zijn met het toepasselijke jaarprogramma, dat op zijn beurt coherent moest zijn met de begrotingsregels en de meerjarenvisie goedgekeurd door de federale regering. Bovendien moest elk verschil (tussen het kwartaalrapport en het jaarprogramma, en tussen het jaarprogramma en het MIP) afdoende worden verantwoord. De FOD gaf ook aan dat de gegevens in die documenten duidelijk en eenvoudig te reconciliëren moesten zijn, meer bepaald per dossier/project, per locatie en per financieringsbron.

#### 4.2.2.4 Opvolgingsvergaderingen en werfbezoeken

De huidige methode voorziet in minstens één opvolgingsvergadering per jaar voor elk project van het type 1. Tijdens die vergaderingen geeft de projectleider een algemene stand van zaken en antwoordt hij op de vragen die de FOD Mobiliteit en Vervoer hem vooraf bezorgde. In principe hebben die vragen uitsluitend betrekking op het laatste rapport. Tussen begin januari 2016 en half juli 2021 is het station van Bergen acht keer ter sprake gekomen tijdens vergaderingen<sup>180</sup>. Het Rekenhof stelt vast dat de norm van minstens één vergadering per jaar gerespecteerd werd. De voorafgaande vragen hadden vooral betrekking op problemen met de metalen overkapping, geschillen met de diverse aannemers, budgetvariaties en de impact op de planning als gevolg van een aantal onvoorziene zaken. De vergaderingen boden de FOD de gelegenheid om meer details te vernemen dan wat er in de rapporten van de spoorwegmaatschappijen stond en te focussen op de problemen die er over het algemeen weinig in aan bod komen.

Sinds 2013 is geen enkele norm vastgelegd voor bezoeken ter plaatse. Omdat volgens de FOD Mobiliteit en Vervoer de werkdruk te hoog ligt, zijn er weinig werfbezoeken geweest voor het

<sup>178</sup> In het laatste interne budget van Eurogare gaat het om een raming van 11,16 miljoen euro<sub>2010</sub>.

<sup>179</sup> Dat gebeurde al in de periode 2009-2014, maar zonder de eigenlijke kosten voor het project "station van Bergen" te isoleren van de bijkomende werken (renoveren van dienstgebouwen, twee nieuwe gebouwen voor het personeel van de NMBS, infrastructuurwerken...).

<sup>180</sup> Op 20 januari 2016, 10 mei 2016, 27 januari 2017, 9 mei 2018, 7 november 2018, 8 november 2019, 30 juni 2020 en 2 juli 2021.

station van Bergen. De FOD Mobiliteit maakt melding van vier bezoeken: op 13 oktober 2011 (vóór de nieuwe opvolgingsmethode), op 10 juni 2016, op 30 juni 2017 en op 12 oktober 2018. De bezoeken van 2011 en 2018 resulteerden in een zeer summier verslag en van de bezoeken van 2016 en 2017 zijn alleen foto's beschikbaar.

Het Rekenhof is van oordeel dat de norm van één vergadering per jaar zou kunnen worden verhoogd, net als de frequentie van de werfbezoeken. Het stelt echter ook vast dat bij de FOD maar een beperkt aantal medewerkers de spoorinvesteringen opvolgen<sup>181</sup>.

In zijn antwoord geeft de FOD Mobiliteit aan dat de werkmethode voor de werfbezoeken herzien wordt. Er zullen duidelijke doelstellingen voor de bezoeken worden vastgesteld; die zullen samen met de conclusies van de bezoeken in een verslag worden opgenomen waarvoor een vast model wordt opgemaakt. Bovendien moesten de werfbezoeken worden beperkt tijdens de COVID-19-crisis.

#### 4.2.3 Rapportering aan de minister

De FOD Mobiliteit en Vervoer stelt elk kwartaal een investeringsrapport op voor de toezichhoudende minister.

Vóór 2015 bestond de rapportering aan de minister uit een tabel met daarin de diverse investeringsprojecten waaraan een beoordeling werd toegekend (groen, oranje of rood licht). Het ging in totaal om zo'n driehonderd projecten. De rapporten focusten vooral op grote verschillen in het budget en in de globale planning.

Sinds de nieuwe opvolgingsmethode werd ingevoerd, bestaat de rapportering sinds 2015 uit<sup>182</sup>:

- een operationele samenvatting (*executive summary*): aandachtspunten en statistieken in verband met het jaarbudget (onder meer de uitsplitsing per spoorwegmaatschappij, per gewest en per financieringsbron);
- opvolging van projecten in hun geheel (totaal budget en globale kalender);
- opvolging van de verwezenlijkingen van dat jaar;
- overzichtstabel met de tussentijdse stappen en de deadlines per project;
- fiches over de opvolgingsvergaderingen (vragen en antwoorden).

<sup>181</sup> Momenteel zijn er zes medewerkers om alle investeringen van de spoorwegmaatschappijen op te volgen (drie medewerkers per taalrol). In 2015 waren er drie medewerkers om de investeringen op te volgen, tegenover zes in april 2014 (zie Rekenhof, *Evaluatie van de uitvoering van de beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding*, Verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 23 juli 2015, Brussel, januari 2016, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be), p. 77). Eind 2019 waren er opnieuw zes medewerkers voor die taak: twee voor de 60 % investeringen in Vlaanderen en vier voor de 40 % investeringen in Wallonië (zie Rekenhof, *Renovatie station Gent-Sint-Pieters – Vertragingen en budgetoverschrijdingen*, Verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 25 april 2019, Brussel, oktober 2020, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be), p. 25). Er moet worden gepreciseerd dat bepaalde investeringen die niet aan een gewest kunnen worden toegewezen, niet opgenomen zijn in de verdeelsleutel (bv. het rollend materieel). Bovendien geeft de FOD Vervoer aan dat de medewerkers die de investeringen opvolgen, een vergelijkbare werkdruk hebben wat het aantal opgevolgde projecten betreft.

<sup>182</sup> In de onpare kwartalen beperkt de rapportering zich tot de projecten van type 1 en is er geen operationele samenvatting. Die werd toegevoegd op verzoek van de beleidscel tijdens een infovergadering in 2016 over de nieuwe methode. De rapportering zegt niet in hoeverre de investeringen bijdragen tot de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst (zie Rekenhof, *ibid.*, p. 78).

De rapporten focussen niet uitsluitend op een specifiek project. In de samenvatting verschijnt het dossier van het station van Bergen niettemin regelmatig als aandachtspunt.

De minister wordt regelmatig geattendeerd op de evoluties en overschrijdingen van het budget. De fiches met de vragen die werden besproken tijdens de vergaderingen met de FOD en de spoorwegmaatschappijen worden ook als bijlage toegevoegd aan de mail voor de minister. Ook al is de informatie beperkt en weinig gedetailleerd, de minister kan de globale evolutie van het project volgen en de documenten gebruiken om bijkomende vragen te stellen aan de FOD Mobiliteit en Vervoer.

## Hoofdstuk 5

# Conclusies

Het Rekenhof onderzocht op verzoek van het parlement het verloop van de modernisering van het station van Bergen vanaf de ontwerpfase (2004 tot 2010) tot de uitvoering ervan (vanaf 2011). Het onderzocht ook hoe de FOD Mobiliteit en Vervoer de investeringen en de aan de spoorwegmaatschappijen toegekende financiële middelen opvolgde en welk deel van die middelen aan het station van Bergen werd voorbehouden. Deze algemene conclusie wil een antwoord geven op de punten 2 tot 6 van de vraag van het parlement aan het Rekenhof.

### 5.1 Projectontwerp

Tussen de haalbaarheidsstudie van april 2004, die het echte vertrekpunt vormt van de modernisering en inrichting van de site en van het station van Bergen, en de goedkeuring van het definitieve voorontwerp in oktober 2011, heeft het Rekenhof de voornaamste stappen van het totstandkomingsproces gereconstrueerd aan de hand van de beslissingen van de bestuursorganen van Eurogare en de NMBS. Het Rekenhof kon echter niet over alle werkdocumenten en voorbereidende studies beschikken die elk van die stappen rechtvaardigden en aan de hand waarvan het die stappen had kunnen contextualiseren en aldus beter had kunnen begrijpen. Door de onvolledigheid van de documentatie over het projectontwerp kan het Rekenhof dus niet waarborgen dat het ontwerp systematisch is opgevolgd en gecontroleerd, noch dat er voldoende transparantie was.

De materiële handelingen voor het plaatsen van de ontwerprijsvraag en de opdracht voor architectuurdiensten waren conform de overheidsopdrachtenwetgeving. Het Rekenhof stelt echter vast dat er tekortkomingen waren op het vlak van transparantie, gelijkheid en de oproep tot mededinging bij de aanwijzing van de winnaar van de prijsvraag. De winnaar van de prijsvraag had immers vooraf meegewerkt aan de haalbaarheidsstudie en kon zo een voordeel genieten dat de mededinging kon vervalsen. Aangezien de informatie die in het kader van die studie werd uitgewisseld niet aan alle kandidaten werd meegedeeld, waarmee het evenwicht tussen de kandidaten had kunnen worden hersteld, had de deelname van die kandidaat moeten worden geweigerd. Het Rekenhof wijst er bovendien op dat de begrotingsenveloppe voor het project van de aanleg en de architectuurdiensten niet werd vermeld in het bestek en dat er geen gunningscriterium was over de prijs van de erelonen of de kosten van het project. Een onderhandeling met de winnaar van de prijsvraag is weliswaar niet verplicht, maar het Rekenhof is van oordeel dat het voor een project van dergelijke omvang niet onredelijk geweest zou zijn een onderhandeling te overwegen om eventueel de voorwaarden van de offerte te verbeteren of zelfs lagere tarieven te verkrijgen.

Het Rekenhof merkt daarnaast op dat in twee bijakten bij de architectuurovereenkomst aanwijzingen te vinden zijn dat de wijzigingen in de initiële opdracht van wezenlijke aard waren en een nieuwe plaatsingsprocedure hadden kunnen rechtvaardigen. In december 2020 vroeg Eurogare aan een advocaat advies over de kwalificatie van de aangebrachte wijzigingen. Hoewel het advies concludeert dat de wijzigingen niets illegaals bevatten, is het Rekenhof toch van oordeel dat de aangevoerde argumenten de wezenlijke aard van die wijzigingen, m.n. vooral de grote budgettaire impact en de aanzienlijke uitbreiding van de prestaties niet ontkrachten.

De wijzigingen tijdens de totstandkoming van het project deden het geraamde budget sterk toenemen. Zo steeg het totale budget van 60,44 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 222,84 miljoen euro<sub>2010</sub> tussen de haalbaarheidsstudie van 2004 en het definitieve voorontwerp van 2011.

De budgetstijging komt voornamelijk doordat werd afgezien van de aanvankelijk beoogde voetgangersbrug en dat in plaats daarvan werd geopteerd voor de bouw van een nieuw station met voetgangersbrug en met geïntegreerde diensten. Het budget voor die constructie bedraagt immers 107,9 miljoen euro<sub>2010</sub>, tegenover een geraamd initieel budget van 38,4 miljoen euro<sub>2010</sub>, d.i. een stijging met 181 %. De keuze voor twee ondergrondse parkeerterreinen in plaats van een enkel bovengronds parkeerterrein zoals oorspronkelijk gepland, heeft het budget voor die post ook doen toenemen van 4,73 miljoen euro<sub>2010</sub> tot 43,41 miljoen euro<sub>2010</sub>, d.i. een stijging met 818 %.

Wat de termijnen voor de uitvoering van het project betreft, stelt het Rekenhof vast dat die onvoldoende nauwkeurig werden bestudeerd, in die zin dat ze niet prioritair leken te zijn. De uitvoeringstermijn werd weliswaar op drieënhalf jaar gehouden tussen de haalbaarheidsstudie van 2004 en de opmaak van de eerste richtplanning eind 2010, maar het herhaaldelijke uitstel in het kader van de planning heeft uiteraard een rechtstreekse impact gehad op de aangekondigde datum voor het einde van de werkzaamheden, die van 2008 naar 2014 verschoof.

## 5.2 Uitvoering van de werken (vanaf 2011)

De werken werden aangevat na de goedkeuring van het definitieve voorontwerp in 2011. Voor de uitvoering werden talrijke overheidsopdrachten geplaatst en gesloten. De werf kampte bovendien met verschillende incidenten bij de uitvoering.

De NMBS heeft het project verdeeld in verschillende overheidsopdrachten om de risico's op het in gebreke blijven te spreiden over verschillende actoren. Dat vereist echter een optimale coördinatie tussen de verschillende ondernemingen op de werf. De gebrekkige uitvoering van verschillende opdrachten had belangrijke gevolgen voor de uitvoering van andere opdrachten (vertraging, schadevergoedingen enz.). Vooral de uitvoering van de opdracht voor de bouw van het metalen geraamte (M4.3) verliep bijzonder moeilijk en had een impact op de kosten van het project die echter niet nauwkeurig kan worden becijferd. De gebrekkige uitvoering van die opdracht ligt ook aan de oorsprong van de verlenging van de uitvoeringstermijnen.

De modernisering van het station van Bergen is nog altijd in uitvoering. De opdrachten M1, M2 en M3 zijn voltooid terwijl de opdrachten M4 tot M7 in de eindfase zitten.

In het licht van de beginselen van goed beheer en transparantie die nodig zijn bij een project van een dergelijke omvang, stelt het Rekenhof vast dat er geen gestructureerd en volledig bestand voorhanden is met de documentatie over de uitvoering van het project. Het Rekenhof kan de volledigheid en de opvolging van de feitelijke elementen en redenen die de verschillende fases van die uitvoering rechtvaardigen, dus niet garanderen.

Om het project uit te voeren was bovendien de samenwerking van verschillende actoren nodig, die werd geofficialiseerd in verschillende overeenkomsten. Het Rekenhof stelt echter vast dat de overlegtools die in die overeenkomsten waren bepaald, niet werden geactiveerd.



In 2011 werd het budget geraamd op 222,84 miljoen euro<sub>2010</sub> (216,78 miljoen euro<sub>2011</sub>). In 2021 be-  
loopt het 289,94 miljoen euro<sub>2010</sub> (331,71 miljoen euro<sub>2021</sub>), d.i. een stijging met 67,10 miljoen euro<sub>2010</sub>.  
De budgetfiches werden systematisch geactualiseerd, waardoor de evoluties kunnen worden op-  
gevolgd. Het Rekenhof benadrukt echter dat de verantwoording van die evoluties niet voldoende  
beschikbaar is. Tijdens de ontwerpfase stelt het ook vast dat uit de ramingen in de opeenvolgende  
versies van het budget niet duidelijk blijkt welke bedragen het bureau Santiago Calatrava LLC  
factureerde. Het Rekenhof is van oordeel dat het budgetbeheer vanaf 2020 is verbeterd doordat  
Eurogare een beschrijvende fiche meedeelde met de actualisering van de begroting. Die fiche  
blijft nochtans beknopt en vermeldt geen verantwoording of motivering. Uit bekommernis om  
goed beheer en transparantie is het Rekenhof van oordeel dat de budgetwijzigingen volledig had-  
den moeten worden gedocumenteerd ter ondersteuning van de beslissingen die een aanzienlijke  
impact op de uiteindelijke kostprijs van het project hebben gehad.

De laatste richtplanning W (november 2021) vermeldt juli 2023 als het geplande einde van de  
werkzaamheden, d.i. een vertraging van ongeveer acht en een half jaar ten opzichte van de refe-  
rentierichtplanning (A). De looptijd van de werf werd aanvankelijk geraamd op drieënhalf jaar  
maar wordt inmiddels geschat op nagenoeg twaalf jaar. Het einde van de werken wordt verwacht  
in juli 2023. Het Rekenhof benadrukt dat het des te belangrijker is om de termijnen voor het einde  
van de werf strikt in acht te nemen omdat een deel van de financiering voor de inrichting van de  
omgeving afhangt van Europese fondsen waaraan als voorwaarde is gekoppeld dat de werkzaam-  
heden worden gerealiseerd binnen de overeengekomen termijn. Het Rekenhof stelt vast dat de  
vertragingen en verschuivingen in de planning voornamelijk voortvloeien uit incidenten bij de  
uitvoering die te maken hebben met de constructie van het stalen geraamte en niet met een ge-  
brekkig beheer van de uitvoeringsplanningen.

Het Rekenhof stelt vast dat voor de meeste overheidsopdrachten voor de modernisering van het  
station van Bergen een procedure voor de plaatsing van een overheidsopdracht werd georgani-  
seerd (18 opdrachten van de 26 voor 98,4 % van de totale gunningswaarde van de opdrachten) en  
dat er een oproep tot mededinging werd georganiseerd (16 opdrachten van de 26 voor 97,8 % van  
de totale gunningswaarde van de opdrachten). Acht overeenkomsten werden gesloten zonder op-  
drachtprocedure noch oproep tot mededinging met een ondernemer, als gevolg van de opzegging  
van opdracht M4.3 voor de bouw van het stalen geraamte en van de perronoverkappingen. In de  
bezorgde documenten was echter een formele motivering opgenomen.

Het Rekenhof stelde geen manifeste en systematische onder- of overschatting vast van de bedra-  
gen voor de overheidsopdrachten. Het totaalbedrag van de gegunde opdrachten wijkt +3,88 % af  
van het geraamde totaalbedrag voor de overheidsopdrachten.

Opdracht M4.3 (voor de bouw van het stalen geraamte van het station en de perronoverkappingen)  
en opdracht M4.4 (voor de bouw van de gevel en het dak van het station en van de perron-  
overkappingen) werden geplaatst in overeenstemming met de overheidsopdrachtenwetgeving.  
Een verzwaaring van de criteria over de financiële draagkracht en de technische bekwaamheid had  
ongetwijfeld meer garanties kunnen bieden voor de geschiktheid van de ondernemingen om wer-  
ken van dergelijke omvang en complexiteit uit te voeren. De procedure heeft bovendien vertraging  
opgelopen doordat een eerste procedure werd stopgezet wegens te hoge prijzen en in afwachting  
van de gelijkwaardigheid van de erkenning van de voor M4.3 gekozen opdrachtnemer.

Bij de uitvoering van opdracht M4.3 deden zich ernstige incidenten voor die het verloop van de werkzaamheden en de naleving van de termijnen hebben beïnvloed. Daardoor moesten de NMBS en Eurogare verschillende nieuwe opdrachten en contracten sluiten om het werk te kunnen afmaken en andere delen van de werf verder te kunnen realiseren. De uitvoering van opdracht M4.4 kende ook tegenslagen, die te maken hadden met de financiële moeilijkheden van de opdrachtnemer. De moeilijkheden bij de constructie van het stalen geraamte (M4.3) hebben ontegenzeggelijk een impact gehad op de kostprijs van het project, maar die kan niet precies worden becijferd.

De methode voor de berekening van de erelonen aan Eurogare werd herhaaldelijk gewijzigd. Die wijzigingen hebben de berekening ingewikkelder gemaakt en hebben de transparantie niet verhoogd.

### 5.3 Toewijzing en opvolging van de investeringsbudgetten

Met de opeenvolgende meerjareninvesteringsprogramma's (MIP's) kunnen de investeringsprojecten niet continu, nauwkeurig en coherent worden opgevolgd, noch door de spoormaatschappijen die moeilijkheden ondervinden om een realistische budgetplanning voorop te stellen noch door de FOD die moeilijkheden ondervindt om in te schatten of de investeringen tussen de opeenvolgende MIP's coherent zijn. Het Rekenhof is van oordeel dat de MIP's een gedetailleerde beschrijving van het project moeten geven en het duidelijk moeten afbakenen om de ministerraad op nuttige wijze te informeren.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD alleen vooraf advies geeft bij het uitwerken van de MIP's. Als de FOD meer betrokken zou zijn bij de uitwerking van de MIP's, zou overleg mogelijk zijn over de criteria om te arbitreren tussen de investeringen. Op die manier zou bovendien een evaluatiestrategie kunnen worden ontwikkeld om na te gaan of de investeringen zich houden aan de budgetbeperkingen uit de MIP's en aan de doelstellingen van de beheerscontracten.

De verslagen over het station van Bergen die de NMBS sinds 2004 aan de FOD bezorgt, hebben er niet voor gezorgd dat het project systematisch kon worden opgevolgd (perimeter, budget en planning), in het bijzonder tijdens de ontwerpfase. Sinds de toepassing van de nieuwe methode in 2015 stelt het Rekenhof niettemin vast dat de kwaliteit van de rapportering gevoelig is verbeterd, zelfs al blijft de FOD afhankelijk van de nauwkeurigheid en volledigheid van de informatie van de spoormaatschappijen.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD met de budgetgegevens waarover hij beschikte de evolutie van de kosten van de modernisering van het station van Bergen niet altijd op betrouwbare wijze kon controleren. Bij de uitwerking van het project vertoonden de budgetgegevens immers hiaten en de gegevens die tijdens de werkzaamheden werden verstrekt, maken het niet altijd mogelijk de aangekondigde investeringsbudgetten af te toetsen met het door de NMBS meegedeelde uitvoeringsbudget. De budgetwijzigingen worden vaak slechts summier uitgelegd. Ondanks de verbetering van de budgetrapportering sinds 2015 wijken de opgegeven investeringsbudgetten nog altijd af van de interne budgetten van Eurogare. De FOD krijgt ook geen uitleg over de verschillen.

De FOD informeerde de opeenvolgende ministers over de planningsoverschrijdingen, over de veranderingen in het budget en over de problemen waarmee de uitvoering van het project kampte.

De FOD Mobiliteit en Vervoer beschikt niet over tools om de performantie op te volgen van de investeringen die via de dotatie aan de spoorwegmaatschappijen worden gefinancierd. Voor grote investeringsprojecten zoals het station van Bergen is het Rekenhof van oordeel dat performantie-indicatoren die gericht zijn op de naleving van de initiële ramingen en de termijnen, nuttig kunnen zijn om het project op te volgen.







## Bijlage 1

## Evolutie van het voorwerp en van de perimeter van het moderniseringsproject in de tijd (beschrijving en maquettes)

2001

### Overeenkomst tussen de NMBS en de stad Bergen en prijsvraag voor projecten

- Behoud van het bestaande stationsgebouw, buiten de perimeter van het project
- Heraanleg en ontwikkeling van de zone tussen het historisch centrum en het project van de site *Les Grands Prés*, waaronder het optrekken van collectieve huisvesting en kantoren voor de NMBS
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des Congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Bouw van een voetgangers- en fietsbrug in twee delen (boven de perrons als verbinding tussen de twee pleinen en boven de Haine) met toegang tot de perrons
- Twee aangelegde parkeerterreinen : 1.000 plaatsen voor voertuigen en 500 plaatsen voor fietsen

2004

### Haalbaarheidsstudie van de modernisering van het station door Eurogare (met deelname van twee architecten, waaronder het bureau Santiago Calatrava LLC)

- Behoud van het bestaande stationsgebouw, te vernieuwen en opnieuw in te richten (onthaal, diensten, *travel center*, concessies voor handelszaken)
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des Congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Bouw van een voetgangers- en fietsbrug in één deel, van de *Place Léopold* naar *Les Grands Prés*, met toegang tot de perrons
- Toegang voor mindervaliden via een lift en twee roltrappen
- Bouw van een brug over de Haine en de sporen
- Heraanleg van de *Place Léopold* ten voordele van taxi- en *kiss & ride*-zones
- Twee aangelegde parkeerterreinen voor voertuigen aan de kant van de *Place des Congrès* voor 812 plaatsen (parking 1: 283 plaatsen; parking 2: 529 plaatsen) en een aangelegd parkeerterrein voor fietsen en motorfietsen aan de kant van de *Place Léopold* (voor een honderdtal plaatsen)

2006

### Tweede prijsvraag voor projecten (NMBS) en aanwijzing van architect Santiago Calatrava LLC

- Behoud van het bestaande stationsgebouw, te vernieuwen en opnieuw in te richten (onthaal, diensten, *travel center*, concessies voor handelszaken), waaronder de doorgangen onder de sporen, maar buiten de perimeter van de architectuurdiensten, behalve renovatie en overkapping van de perrons en vernieuwing van de uitrusting zoals verwarmde wachtzalen, banken, verlichting
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des Congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Bouw van een voetgangers- en fietsbrug met gedeeltelijke overkapping van de perrons en de brug van de *Place Léopold* naar *Les Grands Prés*, met toegang tot de perrons
- Toegang voor mindervaliden via een trap, een lift en twee roltrappen
- Geen formele vermelding van de bouw van een brug over de Haine en de sporen
- Intermodale aspecten (openbaar vervoer, taxi's, *kiss and ride*, tweewielers, enz.)
- Een aangelegd parkeerterrein voor voertuigen met ongeveer 800 plaatsen en een aangelegd parkeerterrein voor fietsen en motorfietsen aan de kant van de *Place Léopold* (voor ongeveer honderd plaatsen)

2007

### Eerste voorontwerp

- Behoud van het bestaande stationsgebouw voor vernieuwing en behoud van de doorgangen onder de sporen als secundaire toegang, maar buiten de perimeter van de architectuurdiensten, behalve de vernieuwing van de perrons
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des Congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Ruimere overkapping van de voetgangers- en fietsbrug
- Bouw van een brug over de Haine en de sporen (ten laste van de stad Bergen)
- Een aangelegd parkeerterrein voor voertuigen (ongeveer 800 plaatsen) aan de kant van *Les Grands Prés* en een aangelegd parkeerterrein voor fietsen en motorfietsen aan de kant van de *Place Léopold* (voor ongeveer honderd plaatsen)

2008

**Tweede voorontwerp**

- **Afbraak van het bestaande stationsgebouw**
- **Bouw van een nieuw station geïntegreerd in de brug en gericht op de *Place Léopold***
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Busperron aan weerszijden, *Place Léopold* en *Les Grands Prés*
- Bouw van een brug over de Haine en de sporen (ten laste van de stad Bergen)
- Een aangelegd parkeerterrein voor voertuigen (ongeveer 800 plaatsen) aan de kant van *Les Grands Prés* en een aangelegd parkeerterrein voor fietsen en motorfietsen aan de kant van de *Place Léopold* (voor ongeveer honderd plaatsen)

2010

**Februari/maart 2010: overeenkomst tussen de NMBS, de OTW en het Waalse Gewest**

- **Afbraak van het bestaande stationsgebouw**
- Aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*
- Bouw van een **multimodaal** station in brugvorm met vijf overdekte perrons (waaronder een gemengd perron trein en bus, een gemengd perron bussen/taxi's/*kiss & ride*)
- **Een ondergrondse parking** met 800 plaatsen in plaats van een aangelegd parkeerterrein rechtstreeks verbonden met de stadsring aan de kant de *Place Léopold* en **een parking voor fietsen en motorfietsen met 150 plaatsen**

**September 2010: voorontwerp onderworpen aan een milieu-effectenstudie**

- **Twee ondergrondse parkings** met elk ongeveer 400 plaatsen voor voertuigen (onder de *Place Léopold* en aan de kant van *Les Grands Prés*)

2011

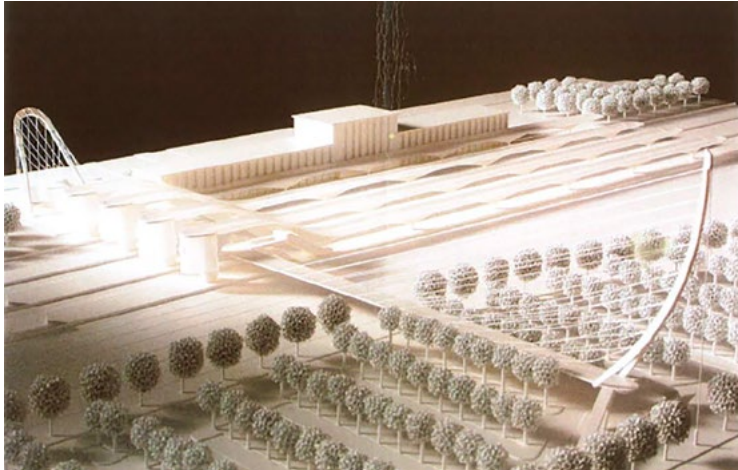
**Finaal project voorgelegd voor de gecombineerde vergunning**

- **Afbraak van het bestaande stationsgebouw**
- Bouw van een **multimodaal** station in brugvorm met vijf overdekte perrons
- Busstation geïntegreerd in het spoorstation (gemeenschappelijk perron), taxiperron en *kiss and ride*
- **Aanleg van openbare ruimten**, onder meer aanleg van een nieuw plein aan de kant van *Les Grands Prés (Place des Congrès)*, als spiegelbeeld van de *Place Léopold*, bouw van een nieuw spoor en een brug over de Haine
- **Twee ondergrondse parkings** met in totaal **862 plaatsen voor voertuigen**: 496 plaatsen onder de *Place Léopold* en 366 plaatsen onder de *Place des Congrès*, aan de kant van *Les Grands Prés*
- **Twee fietsenparkings** voor in totaal **308 plaatsen**: 120 niet-beveiligde plaatsen en 96 beveiligde plaatsen onder de *Place Léopold*, 122 plaatsen aan de kant van *Les Grands Prés*



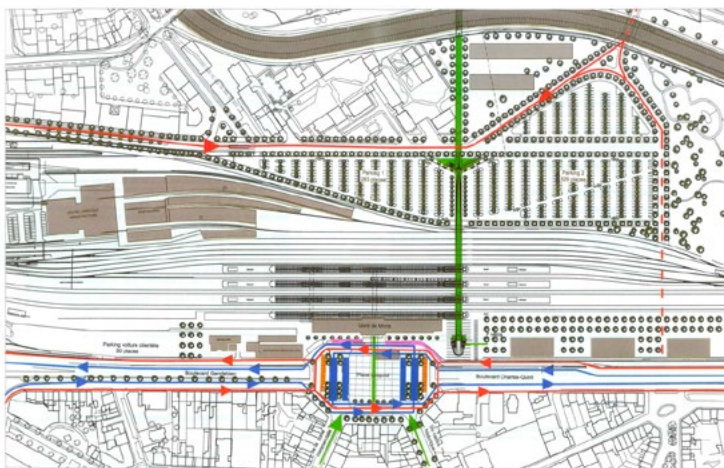
## Maquettes en plannen

December 2004: haalbaarheidsstudie



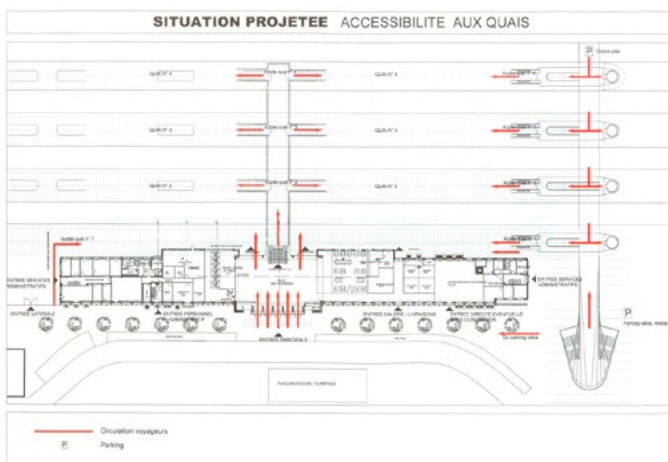
### Maquette van het project voor de aanleg van de stationsite

Bron: Aménagement du site de la gare de Mons – Étude de faisabilité, december 2004, Eurogare en het bureau Santiago Calatrava LLC



### Situatieschets zoals gepland – parking

Bron: Aménagement du site de la gare de Mons – Étude de faisabilité, december 2004, Eurogare



### Situatieschets zoals gepland – toegang tot de perrons

Bron: Aménagement du site de la gare de Mons – Étude de faisabilité, december 2004, Eurogare

Mei 2006: project ingediend door Santiago Calatrava LLC in het kader van de prijsvraag voor projecten van de NMBS



**Beelden van het project van aanleg voorgesteld door het bureau Santiago Calatrava LLC**

*Bron: Concours d'architecture Gare de Mons, descriptif - candidat n°3 - bureau Santiago Calatrava LLC, mei 2006, Eurogare*



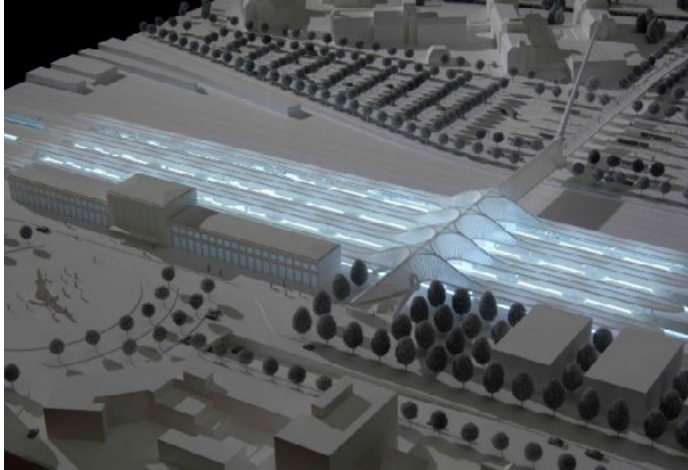
Oktober – november 2006: openbare voorstelling van het project van de laureaat van de prijsvraag Santiago Calatrava LLC en overeenkomst voor aanneming van architectuurdiensten tussen Eurogare en het bureau Santiago Calatrava LLC



**Beelden van het project van aanleg voorgesteld door het bureau Santiago Calatrava LLC**

*Bron: website van Eurogare (de website is uit gebruik genomen)*

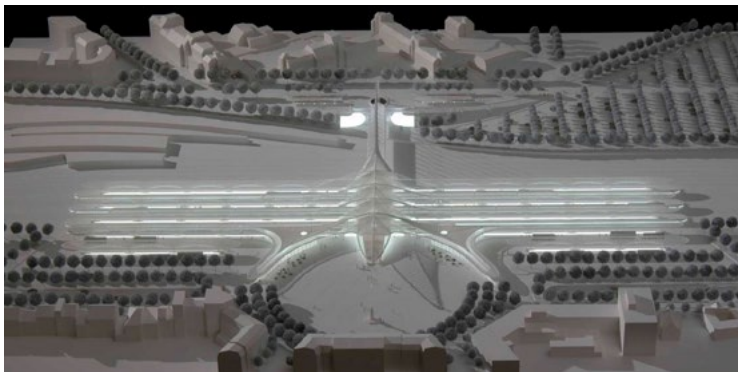
Midden 2007: eerste voorontwerp



**Maquette van het eerste voorontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC**

*Bron: website van Eurogare (de website is uit gebruik genomen)*

April 2008: tweede voorontwerp (afbraak van het bestaande stationsgebouw – station in brugvorm)



**Maquette van het tweede voorontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC**

*Bron: website van Eurogare (de website is uit gebruik genomen)*

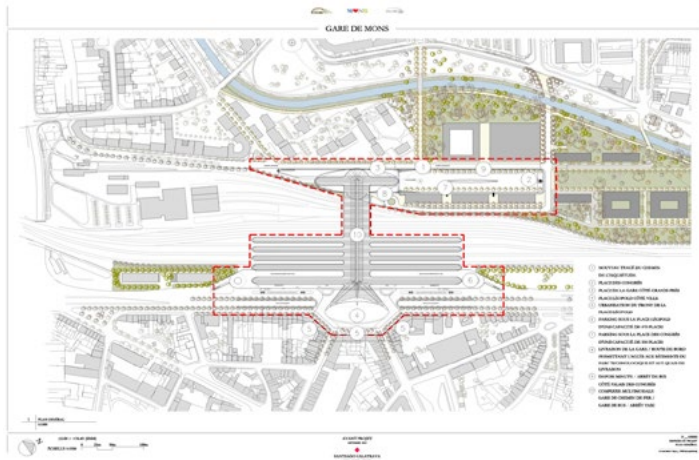
September 2010: voorontwerp onderworpen aan een milieu-effectenstudie  
(multimodaal station in brugvorm)



**Maquette van het  
voorontwerp van  
het bureau Santiago  
Calatrava LLC  
onderworpen aan de  
milieu-effectenstudie**

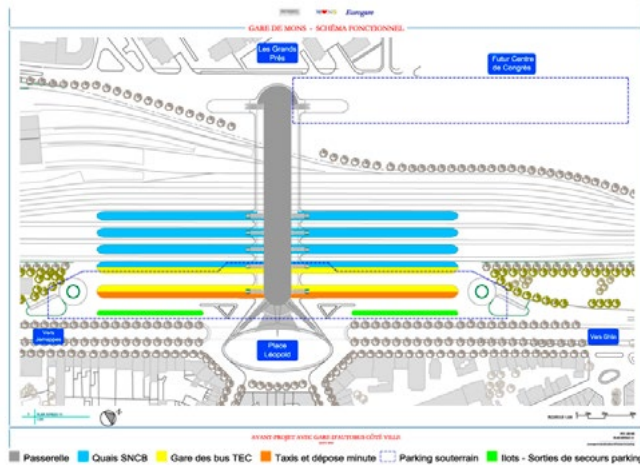
*Bron: Voorstelling  
'Santiago Calatrava – Gare  
de Mons' van 2 september  
2010, Eurogare*





**Plan en beschrijving van het voorontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC onderworpen aan de milieu-effectenstudie**

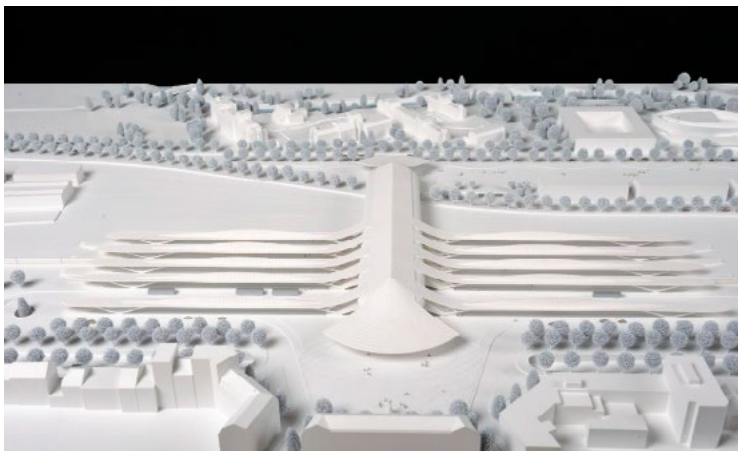
*Bron: Voorstelling 'Santiago Calatrava - Gare de Mons' van 2 september 2010, Eurogare*



**Functioneel schema van het voorontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC onderworpen aan de milieu-effectenstudie**

*Bron: Voorstelling 'Santiago Calatrava - Gare de Mons' van 2 september 2010, Eurogare*

**2010-2011: wijzigingen aan het voorontwerp na milieu-effectenstudie**



**Maquette van het voorontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC na milieu-effectenstudie**

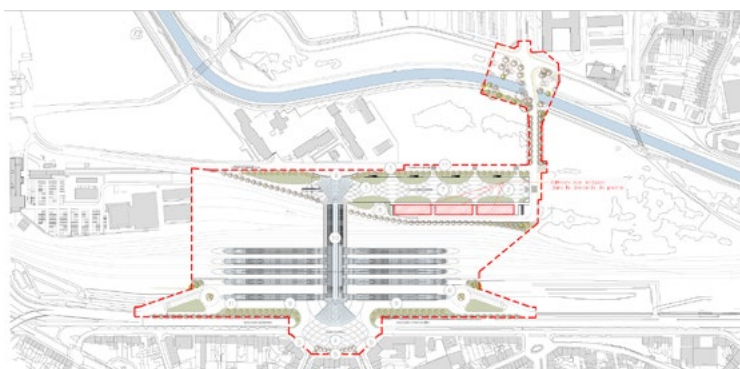
*Bron: website van Eurogare (de website is uit gebruik genomen)*

September 2011: finaal project voorgelegd voor de gecombineerde vergunning



**3D-beeld van het finale project van het bureau Santiago Calatrava LLC, voorgelegd voor de gecombineerde vergunning**

*Bron: website van Eurogare (de website is uit gebruik genomen)*



**Algemeen architectuurplan (terreinbeslag van het project) van het finale ontwerp van het bureau Santiago Calatrava LLC, voorgelegd voor de gecombineerde vergunning**

*Bron: dossier gecombineerde vergunning, document DOO-00008A, Eurogare*

## Bijlage 2

Totaaloverzicht van de gegevens van de overheidsopdrachten en overeenkomsten in verband met de modernisering van het station van Bergen

Kenmerk	Voorwerp	Aanbestedende entiteit	Opdrachtnemer	Datum van sluiting	Gegund bedrag (exclusief btw) <sup>(1)</sup>		Status
M1	Aanpassing bundel 'Aviation' en transfer van voorlopig station van Luik naar Bergen	Infrabel	Duchêne	11/04/2011	3.526.469,18	euro <sub>2011</sub>	Voltooid
M2	Demonderen van de sporen in het station, aanpassing en correctie van de sporen, uitrusting van het voorlopige station, installatie van de voorlopige voetgangersbrug	Infrabel	SM Duchêne-Lixon	08/12/2011	9.284.112,22	euro <sub>2011</sub>	Voltooid
M3	Buitenwerken inzake seinen en drijfkracht voor de concentratie van de seingevingscabine	Infrabel	Yvan Paque	04/08/2011	2.573.316,00	euro <sub>2011</sub>	Voltooid
M4	Werken inzake modernisering van de spoorinfrastructuur: ruwbouw in beton, stalen geraamte, voorgevels en daken van het station en van de parkings	NMBS	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund
M5	Hijswerktuigen – roltrappen (perceel 1) en liften (perceel 2)	NMBS	Schindler	21/09/2016	5.486.038,04	euro <sub>2014</sub>	In uitvoering
M6.1	Speciale technieken HVAC en elektriciteit en bekleding van de binnenzijde van het station met voetgangers- en fietsbrug	NMBS	Gemmo	29/05/2017	15.133.288,81	euro <sub>2015</sub>	In uitvoering
M6.2	Afbouw en voltooiing	NMBS	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund	Niet gegund
M7	Aanleg van de <i>Place Léopold</i> (met inbegrip van de aanpalende stukken) en van de <i>Place des Congrès</i> aan weerszijden van het multimodale station van Bergen	NMBS	SM TRBA-Wanty	04/06/2021	10.288.304,32	euro <sub>2020</sub>	In uitvoering
<b>Opdeling van de niet-gegunde opdracht M4 in vier percelen</b>							
M4.1	Optrekken van de ruwbouw in beton en spoorinfrastructuren (zonder de werken aan bovenleidingen)	NMBS	THV Dherte-De Waele	19/02/2013	58.100.000,00	euro <sub>2012</sub>	In uitvoering
M4.2	Infrastructuur bovenleidingen in het station en correctie van de bocht van lijn 118 om het station binnen te rijden	NMBS	Duchêne	01/02/2013	5.980.422,68	euro <sub>2012</sub>	In uitvoering

Kenmerk	Voorwerp	Aanbestedende entiteit	Opdrachtnemer	Datum van sluiting	Gegund bedrag (exclusief btw) <sup>(1)</sup>	Status
M4.3	Bouw van het stalen geraamte van het station met voetgangers- en fietsbrug en van de perronoverkappingen	NMBS	Cordioli	20/02/2013	34.108.972,51 euro <sub>2012</sub>	Opgezegd
M4.4	Bouw van de gevel en van het dak van het station en van de perronoverkappingen	NMBS	Laguna Belvis Industrias	13/12/2013	15.263.843,93 euro <sub>2012</sub>	In uitvoering
<b>Totaal M4</b>					<b>113.453.239,12</b>	<b>euro<sub>2012</sub></b>
<b>Opdeling van de niet-gegunde opdracht M6.2 in drie percelen</b>						
M6.2.1	Afbouw en afwerkingen – metaalschrijnwerk, levering en plaatsing van vlakke en gekromde ramen, glazen deuren en metalen muurbekledingen	NMBS	THV Cimolai-Cimolai Holding-CS Façades	05/08/2021	10.397.352,37 euro <sub>2020</sub>	In uitvoering
M6.2.2	Afbouw en afwerkingen – muur- en vloerbekledingen, stationsmeubilair en dekvloeren	NMBS	THV Monument Hainaut-Monument Vande-kerckhove-Allard	05/08/2021	10.430.877,19 euro <sub>2020</sub>	In uitvoering
M6.2.3	Afbouw en afwerkingen - diverse afwerkingen	NMBS	Duchêne	05/08/2021	5.373.701,98 euro <sub>2020</sub>	In uitvoering
<b>Totaal M6.2</b>					<b>26.201.931,54</b>	<b>euros<sub>2020</sub></b>
<b>Opdrachten en overeenkomsten voor de voltooiing van de werken die het voorwerp uitmaken van de opgezegde opdracht M4.3</b>						
M4.3.A1	Inventaris en verificatie – voltooiing van het stalen geraamte	Eurogare	Pirson Montage	30/12/2015	2.788.536,53 euro <sub>2015</sub>	Voltooid
M4.3.A2	Schilderwerken in eigen beheer op de gedeelten 1 en 2	Eurogare	Monnaie	januari 2016 <sup>(2)</sup>	250.000,00 euro <sub>2016</sub>	Voltooid
M4.3.A3	Recuperatie van de stukken geraamte en betaling van de reeds geleverde prestaties	Eurogare	Ferrotec	10/02/2016	288.426,00 euro <sub>2016</sub>	Voltooid
M4.3.A4	Betaling van de reeds geleverde schilderprestaties voor het geraamte	NMBS	Monnaie	27/05/2016	287.646,81 euro <sub>2016</sub>	Voltooid
M4.3.A5	Vervoer van stukken geraamte vanuit de werkplaatsen van Ferrotec	Eurogare	Tess	01/06/2016	30.100,00 euro <sub>2016</sub>	Voltooid
M4.3.A6	Betaling van de prestaties voor het uitsnijden, plooiën en lassen van stukken staal en voltooiing van de prestaties	Eurogare	Ceglia	18/07/2016	147.020,44 euro <sub>2016</sub>	Voltooid
M4.3.A7	Werken voor het vervaardigen en aanpassen van twee gondels voor het in overeenstemming brengen van de fouten van de ondersteunings- en montagebakken	Eurogare	TMI	15/05/2017	96.451,00 euro <sub>2017</sub>	Voltooid
M4.3.A8	Vervaardiging van het restant van de hoofd diagonalen van de gang en de toebehoren ervan	Eurogare	Ferrotec	25/07/2017	430.000,00 euro <sub>2017</sub>	Voltooid



Kenmerk	Voorwerp	Aanbestedende entiteit	Opdrachtnemer	Datum van sluiting	Gegund bedrag (exclusief btw) <sup>(1)</sup>	Status
M4.3.A9	Aanbrengen van roestwerende verf op de stukken van de gedeelten 3 tot 5 van de gang	Eurogare	Monnaie	16/10/2017	940.140,00 euro <sub>2017</sub>	Voltooid
M4.3.A10	Recuperatie van de metalen stukken en betaling van de reeds uitgevoerde assemblage- en lasprestaties, controle van de lasnaden van de stukken	NMBS	Vujovic	31/10/2017	43.500,00 euro <sub>2017</sub>	Voltooid
M4.3.B	Voltooiing van de werken van het stalen geraamte van het station over de sporen, exclusief noordelijke en zuidelijke luifel en perronoverkappingen	NMBS	SM CIT Blaton/BPC Hainaut/CFE	14/11/2016	13.068.272,71 euro <sub>2016</sub>	Opgezegd <sup>(3)</sup>
M4.3.C	Stalen geraamte van de noordelijke en zuidelijke luifel van het station met voetgangers- en fietsbrug en van de structuren van perronoverkappingen	NMBS	Emesa	24/04/2018	12.987.576,42 euro <sub>2017</sub>	Opgezegd
<b>Opdracht voor de voltooiing van de werken die het voorwerp uitmaken van de opgezegde opdrachten M4.3.B en M4.3.C</b>						
M4.3.D	Voltooiing van het metalen geraamte van het station met voetgangers- en fietsbrug en van de perronoverkappingen	NMBS	Martifer	18/05/2020	21.972.957,09 euro <sub>2020</sub>	In uitvoering
<b>Totaal</b>					<b>239.277.326,23<sup>(4)</sup></b>	<b>euro</b>

- (1) Hier wordt het bedrag vermeld van de gemotiveerde gunningsbeslissing of van de overeenkomst die op de vermelde datum werd gesloten.
- (2) De exacte datum is niet bekend. De (interne) goedkeuring en bestelling van deze uitgaven kon niet bezorgd worden.
- (3) De opdracht werd gedeeltelijk opgezegd. De werken voor de levering van de voerperrons en de werken voor het oplossen van de opmerkingen van Eurogare naar aanleiding van de inventarislijsten werden voortgezet en opgeleverd.
- (4) Het vermelde totaalbedrag is de optelsom van alle voor elke opdracht of overeenkomst geraamde gunningsbedragen op de vermelde sluitingsdatum.

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens die werden bezorgd door Infrabel, de NMBS en Eurogarz

## Bijlage 3

## Budgettaire gegevens van de overheidsopdrachten en overeenkomsten in verband met de modernisering van het station van Bergen

Opdracht	Opdrachtnemer	Raming	€ raming	Gunning	€ aan- besteding	Gunning vs. raming	Betalings in € aanbesteding	€ aan- besteding <sup>2</sup>	Prijs- herzieningen	Betalings in €	Ereloon eurogare	Status opdracht
M1	Duchêne	3.334.383,58	euro <sub>2010</sub>	3.526.469,18	euro <sub>2010</sub>	5,76%	3.559.793,66	euro <sub>2010</sub>	76.679,44	3.636.725,93	961.324,37	Opdracht uitgevoerd
M2	THV Duchêne-Lixon	9.776.789,50	euro <sub>2011</sub>	9.284.112,22	euro <sub>2011</sub>	-5,04%	9.428.948,57	euro <sub>2011</sub>	93.425,52	9.522.501,86	1.851.542,63	Opdracht uitgevoerd
M3	Yvan Paque	3.279.032,67	euro <sub>2010</sub>	2.573.316,00	euro <sub>2010</sub>	-21,52%	2.354.696,66	euro <sub>2010</sub>	66.361,56	2.421.063,72	783.599,66	Opdracht uitgevoerd
M4.1	THV Dherte-DeWaele	47.114.310,31	euro <sub>2012</sub>	58.100.000,00	euro <sub>2012</sub>	23,32%	73.150.833,46	euro <sub>2012</sub>	-68.823,85	73.081.697,19	15.030.899,79	In uitvoering - uitgaven oktober 2021
M4.2	Duchêne	5.966.938,06	euro <sub>2012</sub>	5.980.422,68	euro <sub>2012</sub>	0,23%	5.880.666,59	euro <sub>2012</sub>	11.727,21	5.892.873,17	1.279.448,67	In uitvoering - uitgaven tot augustus 2021
M4.3	Cordioli	40.814.343,60	euro <sub>2012</sub>	34.108.972,51	euro <sub>2012</sub>	-16,43%	9.556.832,18	euro <sub>2012</sub>	-256.964,86	9.669.591,60	9.836.695,63	Opdracht stopgezet
M4.3.A.1	Pison	2.788.536,53	euro <sub>2015</sub>	2.788.536,53	euro <sub>2015</sub>	0,00%	3.800.000,00	euro <sub>2015</sub>	0,00	3.800.000,00	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.2	Monnaie	250.000,00	euro <sub>2016</sub>	250.000,00	euro <sub>2016</sub>	0,00%	329.702,70	euro <sub>2016</sub>	0,00	329.702,70	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.3	Ferrotec	288.426,00	euro <sub>2016</sub>	288.426,00	euro <sub>2016</sub>	0,00%	299.210,00	euro <sub>2016</sub>	0,00	299.210,00	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.4	Monnaie	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	0,00%	287.646,81	euro <sub>2016</sub>	0,00	287.646,81	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.5	Tess	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	0,00%	30.100,00	euro <sub>2016</sub>	0,00	30.100,00	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.6	Ceglia	147.020,44	euro <sub>2016</sub>	147.020,44	euro <sub>2016</sub>	0,00%	149.332,94	euro <sub>2016</sub>	0,00	149.332,94	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.7	TMI	96.451,00	euro <sub>2017</sub>	96.451,00	euro <sub>2017</sub>	0,00%	108.572,50	euro <sub>2017</sub>	0,00	108.572,50	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.8	Ferrotec	450.000,00	euro <sub>2017</sub>	430.000,00	euro <sub>2017</sub>	-4,44%	430.000,00	euro <sub>2017</sub>	0,00	430.000,00	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.9	Monnaie	940.140,00	euro <sub>2017</sub>	940.140,00	euro <sub>2017</sub>	0,00%	933.500,33	euro <sub>2017</sub>	0,00	933.500,33	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.A.10	Vujovic	43.500,00	euro <sub>2017</sub>	43.500,00	euro <sub>2017</sub>	0,00%	43.500,00	euro <sub>2017</sub>	0,00	43.500,00	0,00	Opdracht uitgevoerd
M4.3.B	THV CIT Blaton-BPC Hainaut-CFE	15.000.000,00	euro <sub>2016</sub>	13.068.272,71	euro <sub>2016</sub>	-12,88%	9.002.865,95	euro <sub>2016</sub>	430.789,43	9.162.066,56	0,00	Opdracht stopgezet
M4.3.C	Emesa	9.400.000,00	euro <sub>2017</sub>	12.987.576,42	euro <sub>2017</sub>	38,17%	768.890,10	euro <sub>2017</sub>	68.277,44	837.167,54	0,00	Opdracht stopgezet
M4.3.D	Mantifer	22.300.000,00	euro <sub>2020</sub>	21.972.957,09	euro <sub>2020</sub>	-1,47%	21.474.406,44	euro <sub>2020</sub>	1.662.192,57	23.136.599,01	0,00	In uitvoering - uitgaven tot november 2021
M4.4	THV Laguna Belvis-Aluman	14.763.730,50	euro <sub>2012</sub>	15.263.843,93	euro <sub>2012</sub>	3,39%	7.068.680,36	euro <sub>2012</sub>	1.579.495,25	8.648.175,61	2.258.341,77	In uitvoering - uitgaven tot december 2021
M5	Schindler	5.604.424,00	euro <sub>2014</sub>	5.486.038,04	euro <sub>2014</sub>	-2,11%	706.185,95	euro <sub>2014</sub>	125.667,51	831.853,46	467.413,25	In uitvoering - uitgaven tot december 2021
M6.1	Gemmo	15.181.438,00	euro <sub>2014</sub>	15.133.288,81	euro <sub>2014</sub>	-0,32%	5.430.745,53	euro <sub>2014</sub>	518.780,80	5.955.527,05	1.944.957,74	In uitvoering - uitgaven tot november 2021
M6.2.1	THV Cimolai-Cimolai Holding-CS Façades	8.200.000,00	euro <sub>2020</sub>	10.397.352,37	euro <sub>2020</sub>	26,80%	430.122,40	euro <sub>2020</sub>	33.554,08	463.676,48	0,00	In uitvoering - uitgaven tot januari 2022
M6.2.2	THV Monument Hainaut-Monument Vandekerckhove-Allard	6.200.000,00	euro <sub>2020</sub>	10.430.877,19	euro <sub>2020</sub>	68,24%	0,00	euro <sub>2020</sub>	0,00	0,00	1.727.994,97	In uitvoering - nog geen uitgaven
M6.2.3	Duchêne	5.484.997,00	euro <sub>2020</sub>	5.373.701,98	euro <sub>2020</sub>	-2,03%	21.875,99	euro <sub>2020</sub>	2.479,23	24.355,22	0,00	In uitvoering - uitgaven tot december 2021
M7	THV TRBA Wanty	12.607.326,00	euro <sub>2020</sub>	10.288.304,32	euro <sub>2020</sub>	-18,39%	867.130,89	euro <sub>2020</sub>	53.740,93	920.871,82	814.800,74	In uitvoering - uitgaven tot december 2021 - inclusief aandeel stad Bergen
		<b>230.349.534,00</b>		<b>239.277.326,23</b>		<b>3,88%</b>	<b>156.114.240,01</b>		<b>4.397.376,26</b>	<b>160.616.311,50</b>	<b>36.957.019,22</b>	

## Bijlage 4

### Antwoord van de minister (vertaling)

Georges Gilkinet  
Vice-eersteminister en minister van Mobiliteit

De heer Philippe ROLAND  
Eerste Voorzitter  
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL

Mail: putb@ccrek.be

Ons kenmerk: GG/TAB/JUW/RAC/FLL/Che/11781-2022  
Uw kenmerk: A4-3.729.247-L8  
Bijlage: 1  
Contact: Raimondo CAVALERI - info@gilkinet.fed.beRekenhof

Brussel, 17 juni 2022

#### **Onderzoek naar de vertragingen en budgetoverschrijdingen bij de werf van het station van Bergen**

Mijnheer de eerste voorzitter,

Geachte heer Roland,

Als antwoord op uw brief van 28 april deel ik u mee dat ik achter de commentaren van mijn administratie sta op het ontwerpverslag over het onderzoek naar de vertragingen en budgetoverschrijdingen bij de werf van het station van Bergen (zie bijlage).

We zijn u erkentelijk dat u de termijn om onze commentaar te bezorgen, hebt willen verlengen.

Bij de lezing van het ontwerpverslag zou ik in het bijzonder de volgende vijf punten willen benadrukken.

- Zoals ik al meermaals heb herhaald, moet een situatie zoals die van het station van Bergen in de toekomst worden vermeden. Nieuwe stationsprojecten moeten de toon zetten op het vlak van duurzaamheid, toegankelijkheid en intermodaliteit. Bovendien is het ook essentieel een betere prijs-kwaliteitverhouding te garanderen en sobere, eenvoudige en doeltreffende keuzes te maken, ook op het vlak van onderhoud. Stations moeten levendige en veilige plekken worden waar het goed is elkaar te ontmoeten. In de toekomst zal de prioriteit uitgaan naar het standaardiseren van de onthaalinfrastructuur en naar het sneller uitvoeren van aanpassingswerken om de toegankelijkheid te bevorderen. Dat zijn de krijtlijnen van de denkoefening die past in de

lopende besprekingen over het sluiten van een openbaredienstencontract met de NMBS. Mijn diensten leggen daarbij de nodige oplettendheid aan de dag: ze bepalen de prioriteiten en de richtlijnen waarmee rekening moet worden gehouden bij grote herinrichtingsprojecten of bij de bouw van nieuwe stations.

- Het is ook belangrijk binnen een duidelijk kader te opereren: zoals het tussentijdse verslag aantoont, is het door de lange looptijd van de investeringen in combinatie met de daarvoor benodigde langetermijnvisie noodzakelijk dat de spooroperatoren en de infrastructuurbeheerder kunnen werken en handelen binnen een kader dat aan die twee voorwaarden beantwoordt. Het verslag benadrukt immers: *“Omdat er mettertijd tal van PPI waren met verschillende looptijden, konden de investeringsprojecten niet permanent, nauwgezet en op coherente wijze worden opgevolgd, noch door de spoorwegmaatschappijen die moeilijkheden ondervinden om vooruit te plannen volgens een realistisch budget, noch door de FOD die moeilijk de coherentie kan inschatten tussen de opeenvolgende versies van de PPI.”* Het is onder meer om het spoorwegnet optimaal te laten functioneren en te kunnen plannen dat het regeerakkoord uitdrukkelijk het volgende bepaalt: *“De investeringsplannen van NMBS en Infrabel worden opgesteld met een minimale looptijd van tien jaar, om rekening te houden met de lange cycli die kenmerkend zijn voor de spoorwegsector.”* Dat is waar mijn diensten, de FOD, de NMBS en Infrabel al maanden inspanningen voor leveren. Sinds het begin van de legislatuur lopen er immers onderhandelingen, enerzijds tussen de NMBS en de Belgische Staat, en anderzijds tussen Infrabel en de Belgische Staat. Die onderhandelingen zouden moeten resulteren in een openbaredienstencontract met de NMBS en in een performantiecontract met Infrabel. Parellel daarmee zullen de verwachte niveaus van performantie en dienstverlening financieel gebaseerd zijn op investeringsplannen die de periode 2023-2032 beslaan. Ik zou daar nog aan toevoegen dat, overeenkomstig het regeerakkoord, ons land voor het eerst een structurerende langetermijnvisie heeft ontwikkeld voor het spoor. Op mijn voorstel heeft de ministerraad op 6 mei laatstleden het project Spoorvisie 2040 goedgekeurd. Die visie bepaalt de richting en de ambities van het spoorvervoer in ons land voor de komende decennia.
- Vervolgens wil ik benadrukken hoe belangrijk het is om de investeringen doeltreffend en transparant op te volgen. In het voorliggende dossier waren de veelvuldige en aanzienlijke budgetoverschrijdingen samen met een evoluerende perimeter duidelijk nadelig voor de doeltreffende toewijzing van de middelen die de federale Staat toekende en voor het evenwicht binnen het land. Het lijdt immers geen twijfel dat andere spoorprojecten, in het bijzonder in het Waals Gewest, niet konden worden uitgevoerd of vertraging opliepen als gevolg van wat er fout liep bij het project van het station van Bergen. Ik denk bijvoorbeeld aan het GEN, als het gaat over het deel van de werkzaamheden op het grondgebied van het Waals Gewest. Het is cruciaal dat de investeringen voortaan nauwgezet en transparant worden opgevolgd, waardoor eventuele problemen van budgetoverschrijdingen al vroeg kunnen worden gedetecteerd via regelmatige opvolgingsvergaderingen tussen de NMBS en de FOD Mobiliteit en Vervoer. Het is opnieuw die logica en dat waarschuwingsprincipe dat ik wil verankeren in het openbaredienstcontract met de NMBS en in het performantiecontract met Infrabel. Het is mijns inziens dus cruciaal om erop toe te zien dat de overheidsmiddelen doeltreffend, coherent en evenwichtig worden toegewezen. Daarom worden nu duidelijke grenzen getrokken in het kader van de lopende onderhandelingen met de overheidsbedrijven en bij de opmaak van de MIP's. We zullen onder meer in de toekomst reële programma's invoeren om meerkosten te monitoren en regelmatig te rapporteren over de realisaties van de MIP's.
- Het is mijns inziens cruciaal eventuele disfuncties op te helderen en duidelijkheid te scheppen over de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving. De geldende overheidsopdrachtenwetgeving moet nauwgezet in acht worden genomen bij alle spoorprojecten en -investeringen, en

dat moet verlopen volgens een zo transparant mogelijk besluitvormingsproces. Bij het lezen van de informatie die mij werd bezorgd, valt te betreuren dat er zoveel is fout gelopen op die punten. Ik zou daar evenwel aan willen toevoegen dat het beheer van de werf volledig werd overgedragen aan de NMBS en dat de dochteronderneming Eurogare haar activiteiten definitief heeft stopgezet op 31 december 2021. Als toezichthoudend minister kan ik de NMBS alleen maar verzoeken om projecten van dergelijke omvang beter te beheren en ik zal erop toezien dat ze voortaan de nodige maatregelen neemt. Ik ga zeker kennisnemen van het verslag dat de NMBS u zal bezorgen en ik zal erop toezien dat de geformuleerde antwoorden toereikend zijn en snel kunnen worden uitgevoerd.

- Tot slot wil ik mijn voornemen herhalen om de FOD Mobiliteit en Vervoer een hoofdrol te laten spelen in het beheer van dat soort dossiers. Daarom heb ik de FOD nauw, en in een vroeg stadium, betrokken bij de opmaak van de MIP's, bij het sluiten van het openbaardienstcontract met de NMBS en bij het sluiten van het performantiecontract met Infrabel. Ik benadruk dat de FOD Mobiliteit en Vervoer een volwaardig onderdeel van dat proces is en dat het goed zou zijn dat de FOD de continuïteit van het toezicht op de activiteiten van de spoormaatschappijen zou kunnen verzekeren en zijn onafhankelijke expertise zou kunnen inbrengen om bij te dragen tot de benodigde arbitrages, als dat dienstig kan zijn. Ik zou graag zien dat de rapporteringen waarin de contracten voorzien, de FOD Mobiliteit en Vervoer de nodige informatie verschaffen om die cruciale rol te kunnen spelen op het vlak van toezicht en opvolging. Naar aanleiding van de verbeterpistes die in uw ontwerpverslag worden voorgesteld, zal ik de diensten van de FOD Mobiliteit en Vervoer tot slot ook vragen om de behoeften en de eventuele benodigde resources te identificeren om projecten van een dergelijke omvang voortaan beter op te volgen.

Hoogachtend,

Georges GILKINET

Vice-eersteminister

Minister van Mobiliteit

Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands  
en in het Frans op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)



**WETTELIJK DEPOT**

D/2022/1128/37

**PREPRESS**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**COVERFOTO**

NMBS

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)