

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 euro₂₀₁₀ tot 222,84 miljoen euro₂₀₁₀ 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 euro₂₀₁₀, tegenover een geraamd initieel budget van 38,4 miljoen euro₂₀₁₀, 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 euro₂₀₁₀ tot 43,4 miljoen euro₂₀₁₀, 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 euro₂₀₁₀ (216,78 miljoen euro₂₀₁₁). In 2021 bedroeg het 289,94 miljoen euro₂₀₁₀ (331,71 miljoen euro₂₀₂₁), d.i. een stijging met 67,10 miljoen euro₂₀₁₀. 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.