



Rekenhof



Toekomstverbond

Controleverslag bij de vijfde financiële voortgangsrapportage



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2025



Rekenhof

Toekomstverbond

Controleverslag bij de vijfde financiële voortgangsrapportage



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 maart 2025
Vlaams Parlement, 66 (2024-2025) – Nr. 2

Hoofdstuk 1	
Inleiding	3
1.1	Situering Toekomstverbond 3
1.2	Voortgangsrapportages 3
1.3	Controleaanpak Rekenhof 3
Hoofdstuk 2	
Globale budgettaire context	5
2.1	Europees begrotingskader 5
2.2	Vlaamse beleidsruimte op middellange termijn 5
2.3	Kostprijs en financiering Toekomstverbond 6
Hoofdstuk 3	
Oosterweelverbinding	9
3.1	Reikwijdte van het Oosterweelproject 9
3.2	Kostprijs evolutie en prijsonderhandelingen 9
3.3	Planning en voortgang 11
3.4	Financieel model 12
3.5	Risicobeheersing 18
Hoofdstuk 4	
Leefbaarheidsprojecten	19
4.1	Afspraken en fasering 19
4.2	Budget en financiering 20
4.3	Voortgang en kostprijs 23
4.4	Risicobeheersing 23
Hoofdstuk 5	
Haventracé	25
5.1	Afspraken en fasering 25
5.2	Budget en financiering 26
5.3	Voortgang en kostprijs 27
5.4	Risicobeheersing 27
Hoofdstuk 6	
Modal shift	28
6.1	Doelstelling 28
6.2	Uitvoeringsprogramma 29
6.3	Budget en financiering 30
6.4	Voortgang en kostprijs 31
6.5	Risicobeheersing 32
Hoofdstuk 7	
Oordeel informatiekwaliteit	33
Hoofdstuk 8	
Conclusies	34
8.1	Aandachtspunten inzake voortgang en projectmanagement 34
8.2	Aandachtspunten inzake financiering 35

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Situering Toekomstverbond

Eind 2000 keurde de Vlaamse Regering het Masterplan Mobiliteit Antwerpen goed, dat een aantal verkeersinfrastructuurprojecten plande voor de structurele verbetering van de mobiliteit in de Antwerpse regio. De Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) (tegenwoordig Lantis) staat in voor de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van de verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio. In 2010 opteerde de Vlaamse Regering voor een volledige tunnelvariant voor de Oosterweelverbinding en een uitbreiding tot het Masterplan 2020¹.

In 2017 sloten de Vlaamse Regering, de stad Antwerpen en de burgerbewegingen een Toekomstverbond voor een bereikbare en leefbare Antwerpse regio². Dat Toekomstverbond hertekende de aanpak, reikwijdte en organisatie van de mobiliteitsprioriteiten in de Antwerpse regio.

1.2 Voortgangsrapportages

Voor de voortgangsrapportages over het Masterplan Mobiliteit Antwerpen en het Masterplan 2020 schakelde het Vlaams Parlement het Rekenhof in, dat de opdracht kreeg de informatiekwantiteit van de voortgangsrapportages van de Vlaamse overheid te beoordelen³. De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken vroeg in 2024 opnieuw de medewerking van het Rekenhof bij de financiële voortgangsrapportages over het Toekomstverbond, naar analogie met de vorige zittingsperiode⁴.

De voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering en de bijbehorende projectfiches moeten de voortgang weergeven ten opzichte van de vorige rapportages⁵, waarbij het Toekomstverbond van maart 2017 nog steeds het referentiepunt is.

1.3 Controleanpak Rekenhof

Het Rekenhof beoordeelt de informatiekwantiteit van de voortgangsrapportage, in de vorm van een reviewopdracht, en geeft daarbij zo nodig aanvullende duiding bij de programma- en projectbeheersing en de budgettaire impact van het Toekomstverbond in een meerjarenperspectief.

¹ VR 2010 20.09 DOC.0891 *Masterplan 2020 - Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen*. De nota over het Masterplan 2020 is op 30 september 2010 toegelicht in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken en toegevoegd aan het commissieverslag, Stuk 54 (2009-2010) – Nr.11.

² *Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid. Een ring rond de stad en een ring voor de stad*. 15 maart 2017.

³ www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/dossiers/dossiers/oosterweelverbinding-toekomstverbond.

⁴ Brief van de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de eerste voorzitter van het Rekenhof van 20 november 2024 over de voortzetting van de financiële voortgangsrapportages over het Toekomstverbond.

⁵ Verslag over de uitvoering van het Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid, Vlaams Parlement 66 (2019-2020) nr.20 (voortgangsrapportage Vlaamse overheid) en nr.21 (verslag Rekenhof).

Het Rekenhof wil erover waken dat de informatie uit de voortgangsrapportage actueel, onderbouwd, helder en bevattelijk is en inhoudelijk aansluit bij het nieuwe geïntegreerd investeringsprogramma (GIP 2.0) van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), de meerjarenraming van de Vlaamse overheid en de informatie in de beleids- en begrotingstoelichting.

De kwaliteitsbeoordeling van de voortgangsrapportage en de bijkomende specifieke aandachtspunten zijn geen volwaardige audit. Evenmin geeft het Rekenhof een validering of certificering. Het geeft enkel een beoordeling op hoofdlijnen en gerichte duiding op basis van een beperkt nazicht. Bij zijn beoordeling heeft het Rekenhof rekening gehouden met de informatie en beslissingen die op 1 maart 2025 beschikbaar waren.

De controlebevindingen van het Rekenhof werden voorafgaand aan de bespreking in de parlementscommissie voorgelegd voor tegenspraak aan de vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid. Aansluitend heeft de Vlaamse overheid nog een aantal aanvullingen en verduidelijkingen toegevoegd aan de voortgangsrapportage. Het Rekenhof verwerkte de resultaten van die tegensprekelijke procedure en de definitieve voortgangsrapportage in zijn controleverslag. Het controleverslag moet samen worden gelezen met de voortgangsrapportage van de Vlaamse Regering.

Hoofdstuk 2

Globale budgettaire context

De zoektocht naar een sluitende financiering van de diverse onderdelen van het Toekomstverbond kan niet los worden gezien van de budgettaire mogelijkheden van de Vlaamse overheid in de komende jaren en van het toekomstige Europese begrotingskader.

2.1 Europees begrotingskader

Het afgelopen jaar heeft de Europese Unie de hervorming van het Europese begrotingskader goedgekeurd. België moet tegen eind 2027 een einde maken aan de buitensporigtekortprocedure. België heeft verder uitstel gekregen om tegen midden maart 2025 zijn budgettair-structureel plan voor de middellange termijn op basis van het referentiep pad in te dienen. In het Overlegcomité moeten zo snel als mogelijk duidelijke en budgettair bindende afspraken worden gemaakt over de verdeling van de inspanning binnen België. België ontving op 20 juni 2024 zijn referentietrajecten (op vier en zeven jaar) voor zijn plan op middellange termijn die het overheidstekort moet terugdringen tot onder de 3 % van het bbp en moet zorgen voor een neerwaartse trend van de overheidsschuld.

2.2 Vlaamse beleidsruimte op middellange termijn

Het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap wordt voor het begrotingsjaar 2025 geraamd op een tekort van 4,3 miljard euro. Het vorderingentekort zal bij ongewijzigd beleid worden afgebouwd tot -895 miljoen euro in 2027 en zal daarna weer toenemen tot 1,2 miljard euro in 2029. De Vlaamse Regering heeft de intentie uitgesproken om te streven naar een begrotingsevenwicht tegen 2027, zonder rekening te houden met de bouwkost van de Oosterweelverbinding en de verrichtingen van het relanceplan Vlaamse Veerkracht.

De Vlaamse geconsolideerde schuld 2024 bedraagt 41,7 miljard euro en stijgt bij ongewijzigd beleid naar 64 miljard euro in 2029. De schuld groeit in 2029 aan tot 95 % van de lopende ontvangsten en overschrijdt hiermee de streefwaarde van 65 %. Die schuldevolutie is ook het gevolg van de financiering van het Oosterweelproject.

Bij de derde financiële voortgangsrapportage over de uitvoering van het Toekomstverbond wees het Rekenhof er al op dat het niet gemakkelijk zal worden om het Toekomstverbond te financieren door de schulden van de Vlaamse overheid verder te laten toenemen. De volledige financiering van het Toekomstverbond op middellange termijn vergt daarom discretionaire maatregelen om de begrotingsontvangsten te verhogen, alsook de vrijmaking van veel middelen door besparingen in de Vlaamse uitgavenbegroting.

Vergeleken met vorig jaar zijn de budgettaire perspectieven van de Vlaamse Gemeenschap minder rooskleurig geëvolueerd.

2.3 Kostprijs en financiering Toekomstverbond

Tegen de achtergrond van die Vlaamse begrotingscontext wil het Rekenhof de financiering van het Toekomstverbond evalueren. Op basis van de kostenramingen voor de diverse onderdelen van het Toekomstverbond (die in de volgende hoofdstukken worden toegelicht) en rekening houdend met alle noodzakelijke nuancerings, toont tabel 1 indicatief de budgettaire uitdaging die voorligt op het vlak van investeringsuitgaven. Het Rekenhof merkt op dat de geraamde investeringsuitgaven niet allemaal steunen op eenzelfde detailniveau van voorbereiding of ontwerp en dat de prijspeilen niet volledig uniform zijn. Bovendien zal de uitvoering worden gespreid over verschillende regeerperiodes.

Tabel 1 – *Werkelijke uitgaven, totale geraamde investeringsuitgaven en financiering Toekomstverbond (in miljoen euro)*

Onderdeel	Werkelijke uitgaven tot en met 2024	Totale geraamde investeringsuitgaven	Beoogde financiering	Beschikbare financiering
Hoofdwerken Oosterweel (incl. onderbouw leefbaarheidsprojecten Rechteroever)	1.850	7.656	Tolfinanciering	5.500 obligatielening 1.200 achtergestelde lening 1.172 eigen vermogen
Rentelasten Oosterweelproject	30	17.041		
PFAS-gerelateerde kosten	342	1.296	Gemengde financiering	399
Andere overmacht-risico's Oosterweel	21	986	Algemene uitgavenbegroting	?
Leefbaarheidsprojecten eerste fase (excl. onderbouw) en tweede fase	167,8	1.688	Overkappingsruiter Bijdrage stad Antwerpen en Havenbedrijf	444
Haventracé (ruwe ramingen naargelang varianten uit verkenningsfase)	12,7	Indicatief tussen 4.100 en 15.900	Algemene uitgavenbegroting	?
Modal shift vervoerregio Antwerpen	Niet gerapporteerd in voortgangsrapportage	Indicatief tussen 1.000 en 1.900	Algemene uitgavenbegroting en relance	?
			Lantis, Haven en Stad Antwerpen, lokale besturen	?

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

Het Oosterweelproject zal hoofdzakelijk worden gefinancierd via langetermijnleningen van de Vlaamse overheid (die daarvoor zelf deels kan rekenen op een lening van de Europese Investeringsbank). Die leningen zal Lantis via toekomstige tolinkomsten terugbetalen. Voor de PFAS-sanering en andere overmachtrisico's zijn er nog geen sluitende financieringsafspraken.

De leefbaarheidsprojecten, het Haventracé en de modal shift zullen (naast een beperkte bijdrage van de stad Antwerpen, het Havenbedrijf en de lokale besturen van de vervoerregio Antwerpen) vooral via de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid moeten worden gefinancierd. Vooral voor de investeringen voor het Haventracé en de modal shift zijn er nog heel veel onzekerheden en is nog altijd onduidelijk of het budget van de Vlaamse Gemeenschap toereikend zal zijn. Voor geen enkele investeringscluster van het Toekomstverbond is er momenteel een sluitende financiering of budgettering in het vooruitzicht.

Met het Toekomstverbond heeft de Vlaamse overheid hoge verwachtingen gecreëerd op het vlak van mobiliteit en leefbaarheid in de Antwerpse regio. Een verzekerde financiering was op dat ogenblik niet rond en ook acht jaar later lijkt de financiering nog altijd sterk problematisch. Het Rekenhof herhaalt dan ook de vaststelling dat voor de financiering van de investeringsclusters van het Toekomstverbond op langere termijn budgettaire tekorten en een drastische verhoging van de schuldgraad dreigen als er geen bijkomende inkomsten of besparingen worden gevonden.

De mate van inpasbaarheid van de investeringen in de meerjarenraming van de Vlaamse overheid zal onder meer afhangen van de definitieve kostprijs van de projecten, hun uitvoeringstermijn, alsook de manier waarop nieuwe inkomsten en besparingen in de Vlaamse begroting worden gerealiseerd. In het nieuwe regeerakkoord 2024-2029 zijn de hogere ambities voor het geïntegreerde investeringsplan (GIP 2.0) aangekondigd. Ten laatste bij de goedkeuring van de begrotingsaanpassing 2025 wordt het eerste geïntegreerde investeringsprogramma volgens die principes ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Dat investeringsprogramma heeft een horizon van vijf jaar, behalve voor de grote projecten, waar de horizon minstens tien jaar is. Als onderdeel van de begrotingsaanpassing 2025 wordt het GIP volgens het regeerakkoord ook ter goedkeuring voorgelegd aan het Vlaams Parlement, om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor de investeringen in mobiliteitsinfrastructuur. Op dit moment kan het Rekenhof dus nog niet nagaan voor welke projecten van het Toekomstverbond in de investeringsprogramma's van het beleidsdomein MOW middelen worden uitgetrokken voor de periode 2025-2029. Dat bemoeilijkt zijn informatietaak.

Er is bij het regeerakkoord 2024-2029 een verhoging van het investeringsbudget voor openbare werken aangekondigd van 1,385 miljoen euro voor de nieuwe regeerperiode. Die verhoging kan bij constant beleid en zonder bijkomende maatregelen alleen een beperkt gedeelte van de investeringsuitgaven van het Toekomstverbond binnen de looptijd van deze regeerperiode opvangen. De volledige realisatie van het Toekomstverbond zal, naar verluidt, enkele generaties in beslag nemen.

Op 7 november 2024 stelde de Vlaamse minister van Mobiliteit in de parlamentscommissie een actualisering van de financieringsoefening in de schoot van het politiek stuurcomité in het vooruitzicht tegen februari 2025. De voorliggende vijfde financiële voortgangsrapportage over het Toekomstverbond en de meerjarenraming bij de begroting 2025 geven geen concrete informatie over hoe de investeringen van het Toekomstverbond die het Vlaams Gewest moet dragen, in een meerjarenperspectief zullen worden gebudgetteerd of gefinancierd.

De werkbank Financiering, die de toenmalige minister van Mobiliteit bij de voortgangsrapportage van oktober 2020 aankondigde, heeft intussen onderzoek laten uitvoeren naar enerzijds de maatschappelijke kosten en baten van een maximale overkapping van de zuidelijke ring en een aantal alternatieven daarvoor, en anderzijds de mogelijke manieren om die maximale overkapping te financieren. Het rapport bleek een academische oefening die niet kon steunen op voorlopige ontwerpen of betrouwbare ramingen voor kosten of baten. Ook de scenario's die werden onderzocht om de leefbaarheidsmaatregelen op de zuidelijke ring rond Antwerpen te bekostigen, bleken weinig realistisch te zijn.

Hoofdstuk 3

Oosterweelverbinding

3.1 Reikwijdte van het Oosterweelproject

Het project Oosterweelverbinding omvat de heraanleg van de verkeersknopen Antwerpen-West en de E34 richting Knokke op Linkeroever (deel 1), een nieuwe Scheldetunnel (deel 2), een nieuw Oosterweelknooppunt aan het Noordkasteel (deel 3A), vervolgens twee kanaaltunnels op Rechteroever richting E19 en richting R1, alsook de aansluiting op de verkeersknoop Antwerpen-Oost met de E313 (deel 3B). Daarbij horen onder meer ook de verkeers- en tunneltechnische installaties (VTTI) voor dat traject en de aanleg van het bouwdok voor de tunnelelementen in Zeebrugge. Dat geheel⁶ vormt de hoofdwerken van het project⁷ en wordt aangevuld met milderende maatregelen binnen het projectgebied die zijn opgelegd in de omgevingsvergunning. Aangezien Lantis de werken in grote blokken aanbesteedt via een *engineer-and-construct*-formule, ligt ook een deel van het technische ontwerp bij de opdrachtnemers.

De onderbouw van de leefbaarheidsprojecten en van de beoogde overkappingen in het projectgebied zijn technisch onlosmakelijk verbonden met de hoofdwerken. Er zijn ook heel wat bijkomende werken aan het project verbonden, zoals sanering, grondverzet en onteigeningen.

De hoofdwerken van het Oosterweelproject zijn goed toegelicht in de voortgangsrapportage en de bijbehorende projectfiche. Voor de verbonden projecten is het in de voortgangsrapportage minder duidelijk hoe die zijn geconcretiseerd en geïntegreerd.

3.2 Kostprijsevolutie en prijsonderhandelingen

Voor de realisatie van de hoofdwerken van het Oosterweelproject had de Vlaamse Regering met Lantis eerst een te indexerende taakstellend budget afgesproken van 3.691 miljoen euro (prijspeil januari 2019). De Vlaamse Regering kende op 13 maart 2020 aan Lantis een bijkomend taakstellend budget toe om de onderbouw van een eerste reeks leefbaarheidsprojecten te realiseren. Het politiek stuurcomité van 7 december 2020 ging akkoord met een jaarlijkse indexering van het samengevoegd taakstellend budget met maximaal 2 %. De onvoorziene marktomstandigheden maakten dat de werkelijke bouwkosten sindsdien sterker zijn gestegen. Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 heeft het samengevoegd taakstellend budget daarom opgetrokken tot 5.369 miljoen euro, prijsspeil januari 2022.

De onderhandelingen met de opdrachtnemers voor de onderdelen 3A (Oosterweelknoop) en 3B (kanaaltunnels en R1) voor Rechteroever via de zogenaamde NEC4-contractvorm heeft Lantis, na de principiële gunning eind 2020 en verdere engineering, in de loop van 2024 voltooid. Lantis probeerde met de streefkost binnen het taakstellend budget te blijven. De onderhandelde aangeboden prijzen van beide NEC4-contracten omvatten naast de directe investeringsuitgaven (53,4 %

⁶ De afgewerkte of niet meer relevante voorbereidende werken in het projectgebied (zoals de renovatie van de IJzerlaan, de Schijnkokers en het pompstation Klein Schijn), die dateren van vóór het Toekomstverbond, worden niet meer meegerekend.

⁷ De Vlaamse Regering houdt de hoofdwerken voor de Oosterweelverbinding buiten haar begrotingsdoelstelling voor de geconsolideerde Vlaamse overheid.

van de biedprijs) ook indirecte en diverse kosten voor engineering en beheer, een winstmarge en een risicobedrag. De biedprijs omvat ook geraamde kosten voor de PFAS-sanering, het bijkomende grondverzet en andere overmachtrisico's op basis van actuele inschattingen en een nog niet goedgekeurd tijdelijk handelingskader voor de PFAS-sanering. Voor die onderdelen wordt de streefkost of biedprijs nog aangepast op basis van de verdere evoluties.

Afhankelijk van de werkelijke kostprijs zal het verschil (in meer of in min) ten opzichte van de onderhandelde biedprijs voor de hoofdwerken worden gedeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De onderhandelde biedprijs is bijgevolg geen vaststaand bedrag. De contracten bevatten ook een klassieke prijsherzieningsformule om de prijsevolutie van lonen en materialen op te vangen. Die formule steunt op de werkelijke indexen en is niet beperkt tot 2 %, zoals afgesproken in het taakstellend budget.

In september 2024 heeft de raad van bestuur van Lantis de biedingen van de aannemers voor de Oosterweelknoop en de Rechteroever goedgekeurd binnen de lopende NEC4-contracten. Voor de verbintenissen voor de Linkeroever, de Scheldetunnel en de technische installaties had Lantis al eerder de nodige vastleggingskredieten op zijn begroting gereserveerd. Voor de Oosterweelknoop en de Rechteroever had Lantis in 2021 al een gedeelte op zijn vastleggingskredieten gereserveerd.

Rekening houdend met het prijspeil⁸ van januari 2024, de uitdijende PFAS-problematiek en andere evoluties is het projectbudget voor de Oosterweelverbinding opgelopen tot 10.055 miljoen euro. De voortgangsrapportage en de projectfiche geven een toelichting bij de kostenevolutie en de actuele financiering. Samengevat heeft Lantis de volgende investeringen toegewezen aan de eerder geselecteerde opdrachtnemers van het Oosterweelproject.

Tabel 2 – Samenvatting projectbudget (prijspeil december 2024, in miljoen euro)

	Investerings- bedrag	Financiering
Hoofdwerken Linkeroever, Scheldetunnel, Oosterweelknoop en Rechteroever, inclusief onderbouw leefbaarheidsprojecten fase 1	6.322	Tolfinanciering volgens financieel model met een eigen vermogen van 1.049,3 miljoen euro en een leningenplafond van 6.700 miljoen euro
Projectrisico's van opdrachtgever naar opdrachtnemer	607	
Onderhoud tijdens de bouwfase	123	
Leefbaarheidsprojecten: Ringpark West en onderbouw fase 2 Rechteroever	777	Vlaamse overheid (overkappingsruiter)
PFAS-sanering	1.207	300 miljoen euro uit tolfinanciering, 50 miljoen euro door Vlaamse overheid en 50 miljoen euro door vervuiler
Andere overmachtrisico's categorie 4: grondverzet en andere saneringen	985	Vlaamse overheid: nog niet gebudgetteerd
Werken voor derden	34	
Prijsevolutie 2024	112	
Totaal verbintenissen	10.167	

Bron: Lantis, met bewerkingen Rekenhof

⁸ Contractuele prijsherzieningen van de nog uit te voeren investeringsuitgaven.

In de korte tijdspanne voorzien voor deze voortgangsrapportage heeft het Rekenhof geen grondig onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de toewijzing van de bijkomende opdrachtonderdelen of het geheel van de contractsluiting met de opdrachtnemers, noch naar de doelmatigheid van de kostenbeheersing of de besluitvorming.

De raad van bestuur van Lantis stelde in 2024 vast dat een correcte toetsing van het projectbudget aan het taakstellend budget in de feiten complex is en dat het gebruik van het taakstellend budget als toetsingswaarde voorbijgestreefd is, gelet op de vele wijzigingen aan het project en de kaders (wetgeving, normen, regelgeving ...) waarin moet worden gewerkt. Voor de verdere financiële opvolging in de uitvoeringsfase zou het management van Lantis een alternatief gebruiken.

De raad van bestuur stelde verder vast dat er enerzijds een aantal overmachtsrisico's zijn opgetreden (categorie 4-risico's) waarvoor de Vlaamse overheid haar financiële engagementen nog niet is nagekomen en gaf anderzijds opdracht aan het management om dit bij de volgende begrotingsbespreking op te nemen zoals beslist door het PSC aangezien de vastleggingskredieten ontoereikend waren. Het bijkomend vereiste vastleggingskrediet heeft Lantis ten onrechte niet volledig in de aangepaste begroting 2024 opgenomen. In de aangepaste begroting 2024 is enkel een bijkomend vastleggingskrediet van 2.197,6 miljoen euro ingeschreven. Dat is het gedeelte van de investeringen dat ten laste van de tolfianciering valt⁹. Het overige gedeelte betreft het nog onzekere bedrag voor de aanpak van PFAS en andere overmachtsrisico's waarvoor de Vlaamse Regering nog financiering moet zoeken.

Het huidige projectbudget voor de Oosterweelverbinding is nog niet volledig gebudgetteerd, noch volledig gefinancierd. Het lijkt volgens het Rekenhof niet logisch dat de raad van bestuur van Lantis in 2024 mocht overgaan tot contractsluiting zonder dat er een uitgewerkt akkoord was met de Vlaamse Regering over de resterende financiering van het Oosterweelproject en de andere verbonden projecten van het Toekomstverbond¹⁰. Naar verluidt zou er wel overleg zijn geweest tussen Lantis en de Vlaamse Regering. Het aangekondigde plan van aanpak en het nieuwe GIP voor 2025 zullen meer duidelijkheid moeten brengen over hoe de Vlaamse Regering het tekort wil wegwerken. De voorliggende voortgangsrapportage geeft daarover nog geen gedetailleerde informatie.

3.3 Planning en voortgang

De werken op Linkeroever zijn bijna voltooid en het leefbaarheidsproject Ringpark West is in uitvoering. Terwijl in Zeebrugge de tunnelementen worden gebouwd, is ook de bouw van de tunnelmonden op Linkeroever en Rechteroever gestart. De werf van het Oosterweelknooppunt is opgestart en op Rechteroever is in 2024 gestart met de bouw van de tijdelijke snelweg (*bypass*) en de werfoprichting.

Sinds de vorige financiële voortgangsrapportage lijkt de globale uitvoeringsplanning niet gewijzigd, met uitzondering van de kanaaltunnels en RI (deelproject 3B) en de verkeers- en tunneltechnische installaties waarvoor de bouwperiode met een jaar wordt verlengd. De rubriek risicomanagement van de projectfiche verwijst echter ook naar een langere bouwperiode voor de bijkomende overkappingen van de tweede reeks leefbaarheidsprojecten. Er zijn nog geen details beschikbaar over een eventuele gedeeltelijke openstelling van de Oosterweeltunnel vanaf 2030.

⁹ Verslag van het Rekenhof bij de aangepaste begroting 2024 van de Vlaamse overheid.

¹⁰ Naar verluidt heeft de Vlaamse Regering een beroep van de regeringscommissaris tegen de gunningsbeslissing van de raad van bestuur van Lantis niet bekrachtigd.

De voortgang van het project blijkt ook uit de evolutie van de uitgaven voor de hoofdwerven die de Vlaamse Regering buiten de begrotingsdoelstelling houdt (zie tabel 3).

Tabel 3 – Fasering uitgaven voor de hoofdwerven van het Oosterweelproject, buiten de begrotingsdoelstelling (in miljoen euro)

Gerealiseerd							Budget	Prognose			
2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029-2035
4,7	33,9	116,3	229,8	284,5	448,5	729,6	801,8	740,2	654,6	696,5	2.719,5
Meerjarenraming V.G.								889	815	856	*

* De meerjarenraming van de Vlaamse Gemeenschap geeft enkel een bedrag van 907 miljoen euro voor 2029

Bron: meerjarenbegroting Lantis en meerjarenraming Vlaamse Gemeenschap, berekeningen Rekenhof

3.4 Financieel model

Het financieel model maakt het mogelijk om de resterende nettofinancieringsbehoefte van Lantis voor de realisatie van de Oosterweelverbinding te bepalen, alsook om de terugbetalingscapaciteit van het project via tolinkomsten te beoordelen (*robustness of the business case*). Daarnaast kunnen dankzij het model enkele financiële ratio's worden opgevolgd. Tot slot laat het model nu (*business case 2025*) beter toe om de totale omvang van het investeringsproject op te volgen, wat de informatiewaarde van het model verhoogt. Momenteel wordt het financieel model twee keer per jaar (eerste en derde kwartaal) bijgewerkt. Tabel 4 geeft een overzicht van de belangrijkste variabelen in het model sinds het werd opgesteld (in 2018), waarbij de laatste grondige doorlichting door het Rekenhof betrekking had op de *business case 2023*. Deze variabelen en hun evolutie over de tijd worden hierna verder toegelicht.

Tabel 4 – Overzicht belangrijkste variabelen in het financieel model (in miljoen euro; prijspeil 2025)

	Business case 2018	Business case 2020	Business case 2023	Business case 2025
Einde bouwfase	31/12/2030	31/12/2030	31/12/2030	31/12/2033
Materieel vaste activa OWV op einde bouwfase	?	?	?	10.885
Resterende nettofinancieringsbehoefte in bouwfase	?	3.817	6.672	7.499
Resterende investeringen (CAPEX) in bouwfase	4.209	4.280	5.824	6.228
Resterende exploitatie- en onderhoudskosten (OPEX) in bouw- en exploitatiefase	5.839	5.972	5.878	4.542

	Business case 2018	Business case 2020	Business case 2023	Business case 2025
Maintenance reserve account (MRA) ¹¹	?	1.525	1.525	973
Langetermijnobligaties ¹²	266	3.600 + (217) = 3.817	3.600 (+1.872) = 5.472	5.500 + (1.999) = 7.499
Achtergestelde lening	0	0	(1.200)	1.200
Rentelasten	2.589	2.356	8.130 (+4.692) = 12.822	17.041
Dividenden in exploitatiefase	12.626	12.295	1.108	0
Terugbetaling kapitaal	?	1.124 (+ 77) = 1.201	1.201	208
Tolinkomsten in exploitatiefase	28.498	29.163	30.035	35.640

Bron: Rekenhof, op basis van het financieel model van Lantis

CAPEX en OPEX

Het financieel model (*business case 2025*) gaat ervan uit dat het Oosterweelproject in totaliteit zo'n 10.885,1 miljoen euro aan investeringsuitgaven (prijspeil 1 januari 2025)¹³ zal vereisen tegen het einde van de bouwfase (ondertussen bijgesteld naar 31/12/2033). Een deel van die uitgaven zijn echter al gebeurd; de resterende nettofinancieringsbehoefte tot het einde van de bouwfase bedraagt nog 7.498,6 miljoen euro. Die bestaat uit onder meer 6.228,1 miljoen euro resterende CAPEX-uitgaven, 354,3 miljoen euro resterende OPEX-kosten (exploitatie en onderhoud) en 41,2 miljoen euro resterende PFAS-kosten (alle geraamd over de periode 1 januari 2025 - 31 december 2033)¹⁴.

Het Rekenhof merkt op dat de resterende CAPEX-uitgaven in het financieel model (6.228,1 miljoen euro) momenteel 463,0 miljoen euro (incl. inflatie) boven het in het model gehanteerde (resterende) *taakstellend budget uitvoeringen* van 5.765,1 miljoen euro liggen¹⁵. De overschrijding, abstractie makend van de effecten van inflatie, bedraagt dus 8,03 %.

Lantis gaf aan dat het, in vergelijking met de *business case 2023*, nu een grondigere analyse van zijn OPEX-uitgaven heeft gemaakt. Lantis schat de renovatiekosten voor de Oosterweelverbinding in

¹¹ De *maintenance reserve account* (MRA) wordt opgebouwd om toekomstige grote herstellings- of onderhoudswerken (cf. levenscycluskosten) te financieren. Dat gebeurt in perioden waarin er voldoende cash overblijft nadat aan alle verplichtingen werd voldaan (bv. operationele kosten en rentelasten). De schuldaflossingen worden in het financieel model zelfs bepaald ('gestuurd') door die MRA-opbouw: eerst worden middelen in de MRA gestort en als er dan nog geld overblijft, wordt dat gebruikt om de schulden (eerst de *project bonds*, daarna de achtergestelde aandeelhouderslening) af te betalen.

¹² De bedragen tussen haakjes zijn parameters in het financieel model die op dat ogenblik al worden toegepast maar nog niet contractueel zijn verankerd en dus nog niet politiek zijn toegezegd.

¹³ In de vorige versies van het financieel model kon dit niet zomaar uit het rekenblad (in Excel) worden afgeleid.

¹⁴ In de *business case 2025* werden er geen extra categorie4-risico's aan het financieel model toegewezen.

¹⁵ In vergelijking met de *business case 2023* hanteert Lantis nu een andere berekening van het taakstellend budget in het financieel model, wat beter de werkelijke ramingen van de investeringsuitgaven reflecteert en dus een hogere informatiewaarde heeft. Dat betekent dus dat Lantis nu werkt met de reële inflatie in het financieel model (3,14 % over 2024, 12,57 % tussen 1 januari 2022 en 1 januari 2024), na de eerdere correctie voor inflatie van 24 % tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022. Enkel de toekomstige inflatie wordt nog altijd op 2 % verondersteld.

de periode 2034-2083 daarbij aanzienlijk lager in (972,8 miljoen euro¹⁶; dat is dus 552,7 miljoen euro lager dan in de *business case 2023* of -36,2 %). In de korte tijdspanne voorzien voor deze controleopdracht kon het Rekenhof dat aspect niet grondiger analyseren. Niettemin blijft het Rekenhof van mening dat de OPEX-kosten worden onderschat omdat het financieel model enkel rekening houdt met de grote herstellings- en onderhoudskosten van de Oosterweelverbinding, terwijl de renovatiekosten voor de Kennedytunnel (bouwfase 1964-1969) en de Liefkenshoektunnel (bouwfase 1987-1991) in de periode 2034-2083 nog niet worden opgenomen. De totale OPEX-kosten van 4.542,0 miljoen euro, waarvan 4.146,5 miljoen euro tijdens de exploitatiefase (2034-2083), wordt daardoor volgens het Rekenhof ruim onderschat.

Ook de inflatie kan nog een rol spelen. De bovenvermelde CAPEX- en OPEX-cijfers steunen op het prijspeil januari 2025, maar daarna wordt de inflatie op 2 % per jaar verondersteld. Volgens de ramingen van de NBB zal de inflatie echter nog 2,9 % bedragen in 2025 (om daarna terug onder de 2 % te dalen).

Financiering en cashpositie

Om de resterende nettofinancieringsbehoefte van 7.498,6 miljoen euro tot eind 2033 te financieren, zal Lantis gebruikmaken van langetermijnobligaties ('*project bonds*', met een looptijd van telkens 40 jaar), waarop het Vlaams Gewest zal intekenen. Tabel 5 toont dat het financieel model nu uitgaat van de opname van *project bonds* voor een totaalbedrag van 7.498,6 miljoen euro over de periode 2025-2033¹⁷.

Tabel 5 – Overzicht opname van de langetermijnobligaties en bijbehorende rentevoet

	Business case 2023		Business case 2025	
	Bedrag	Rentevoet	Bedrag	Rentevoet
Project bonds 2023	285,32	4,15 %		
Project bonds 2024	822,93	4,25 %		
Project bonds 2025	937,55	4,35 %	1.251,65	4,36 %
Project bonds 2026	934,04	4,55 %	839,71	4,36 %
Project bonds 2027	927,28	4,65 %	759,96	4,36 %
Project bonds 2028	819,65	4,75 %	852,17	4,36 %
Project bonds 2029	745,59	4,85 %	931,83	4,36 %
Project bonds 2030			812,57	4,36 %
Project bonds 2031			719,32	4,36 %
Project bonds 2032			682,32	4,36 %
Project bonds 2033			649,10	4,36 %
Totaal	5.472,36		7.498,62	

Bron: Rekenhof, op basis van het financieel model van Lantis

¹⁶ De MRA – die nu wordt opgelegd door het addendum van april 2023 bij de kaderovereenkomst financiering – zal als volgt worden afgebouwd om de renovaties uit te voeren: 301,8 miljoen euro tussen 1 januari 2048 en 31 december 2054, 10,0 miljoen euro tussen 1 januari 2056 en 31 december 2058 en 660,9 miljoen euro tussen 1 januari 2071 en 31 december 2083.

¹⁷ De meerjarenramingen voor de begroting houden hier al rekening mee in 2026, 2027 en 2029, maar nog niet volledig in 2028.

De opnamekalender in **tabel 5** toont aan dat, na de opname van de achtergestelde lening, in de jaren 2023 en 2024 geen financiering via de *project bonds* werd opgenomen. Er zullen wel substantieel meer middelen via deze *project bonds* worden opgenomen in 2025, alsook nog belangrijke schuldopnames gebeuren vanaf 2030 (2.863,3 miljoen euro in totaal)¹⁸. De totale schuldopname via *project bonds* (7.498,6 miljoen euro) bedraagt daardoor 1.998,6 miljoen euro meer dan het actuele leningenplafond van 5.500 miljoen euro dat met het Vlaams Gewest werd afgesproken voor die langetermijnobligaties (+36,3 %). De *project bonds* hebben ook een *sculpted* karakter, wat betekent dat hun aflossingen kunnen worden afgestemd op de bij Lantis beschikbare financiële middelen (cash). Uit het financieel model kan worden afgeleid dat de *project bonds* pas tegen 1 oktober 2073 volledig zullen zijn terugbetaald¹⁹.

Tabel 5 toont dat de rentevoet op de *project bonds* nu constant wordt verondersteld op 4,36 %. Rekening houdend met het feit dat de rentevoet van die langetermijnobligaties wordt bepaald als 30-jarige OLO-rentevoet + 1 % en dat die OLO-rentevoet 3,59 % bedroeg op 14 februari 2025, is het Rekenhof van mening dat de verwachte rentelasten op de *project bonds* eerder laag worden ingeschat (momenteel echter al 11.300,8 miljoen euro op basis van het financieel model).

De totale rentelasten zullen oplopen tot 17 miljard euro (zie ook **tabel 4**), waarvan bijna 5,7 miljard euro afkomstig is van de achtergestelde aandeelhouderslening van 1,2 miljard euro (waarvan een eerste schuldaflossing in het jaar 2072 kan worden verwacht) en 60,8 miljoen euro van het commercial paper waarmee kortetermijnfinancieringsnoden in de bouwfase worden gefinancierd. De rentevoeten van het commercial paper worden in het financieel model gemiddeld op 2,42 % geraamd, wat volgens het Rekenhof ook een eerder lage inschatting is (op 14 februari 2025 bedroeg de 6-maand EURIBOR-rentevoet immers 2,486 %). Aangezien de door Lantis zelf gemodelleerde sensitiviteitsanalyses aantonen dat de terugbetalingscapaciteit heel sterk afhankelijk is van de gehanteerde rentevoeten, dient Lantis volgens het Rekenhof bijzondere aandacht te besteden aan de opvolging van die toekomstige rentevoeten.

Uit het financieel model blijkt eveneens dat het uitstaande saldo op de achtergestelde aandeelhouderslening van 1,2 miljard euro bij het begin van het tweede semester van 2083 nog 1.019,4 miljoen euro bedraagt (85,0 % van het ontleende bedrag)²⁰. Dat betekent dus dat Lantis nog een aanzienlijke schuldaflossing in dat laatste semester van 2083 zal moeten uitvoeren, wat een risico inhoudt. Daarnaast wordt er in het financieel model geen rekening meer gehouden met de terugbetaling van de lening van 176,5 miljoen euro (+ geaccumuleerde rente à rato van 2 % per jaar) die de Vlaamse overheid in 2004 aan Lantis verstrekte om de aankoop van gronden in Zwijndrecht te financieren²¹. Daarentegen gaat het financieel model ervan uit dat die lening (enkel de hoofdsom, nog niet de geaccumuleerde rentelasten²²) in de eerste helft van 2025 zal worden geconverteerd in eigen vermogen.

18 De opname van de achtergestelde lening (1,2 miljard euro) is hiervoor niet verantwoordelijk; immers zou Lantis in de *business case 2023* de achtergestelde lening als volgt opnemen: 626,9 miljoen euro in 2023 en 573,1 miljoen euro in 2024. In realiteit werd er 250 miljoen euro opgenomen in 2023 en 950 miljoen euro in 2024 (dit werd ook zo verwerkt in de *business case 2025*). Zowel de opname van de *project bonds* als de opname van de achtergestelde lening wijzen op eenzelfde fenomeen: een vertraging van de geplande investeringen in de *business case 2025* t.o.v. de planning in de *business case 2023*.

19 In de *business case 2020* was dit tegen 1 oktober 2065 en in de *business case 2023* tegen 1 oktober 2070.

20 Het addendum bij de kaderovereenkomst financiering met het Vlaams Gewest bepaalde evenwel geen maximale looptijd voor deze achtergestelde lening.

21 In de tegensprekelijke procedure gaf Lantis aan dat, conform het begrotingsakkoord van 22 december 2017, de saneringsplicht en de resterende kosten kunnen worden verrekend met de nog uitstaande schuld voor de verwerving van deze gronden.

22 Na twintig jaar bedraagt de totale uitstaande schuld, inclusief rentelasten 262,3 miljoen euro.

De voortgangsrapportage wijst op de *gemiddelde* DSCR (*debt service coverage ratio*) van 1,24 in het financieel model, wat het Rekenhof onderschrijft²³. Die financiële ratio blijft echter nog tot 2045 onder de limiet van 1,1 die wordt opgelegd door het addendum van april 2023 bij de kaderovereenkomst financiering. In 2034 duikt de DSCR zelfs onder 1. Dat laatste betekent dat Lantis in 2034 onvoldoende cash beschikbaar zal hebben om de schuldbetalingen (uitsluitend rentebetalingen) die het nu voorziet, na te komen. De cashpositie van Lantis blijft verder ook precair tijdens de eerste tien jaar van de exploitatiefase. Dat maakt Lantis bijgevolg bijzonder gevoelig voor tegenvallende tolinkomsten in die eerste (tien) exploitatiejaren. Het zal nog tot 2045 duren voordat de minimum cashpositie van 200 miljoen euro, afgesproken in het addendum van april 2023 bij de kaderovereenkomst financiering, tijdens het volledige jaar wordt behaald.

Een dividendbetaling tijdens de exploitatiefase 2034-2083 is niet meer mogelijk (in tegenstelling tot de *business case 2023*). Tot slot zal ook het aandeelhouderskapitaal²⁴ niet meer volledig kunnen worden terugbetaald op het einde van de gemodelleerde exploitatiefase. Lantis voorziet wel nog een kapitaalvermindering van 208,1 miljoen euro in het tweede semester van 2083 om een gedeelte (17,8 %) van het aandeelhouderskapitaal terug te betalen²⁵.

Verkeersvolumes en toltarieven

Veel van de bovenvermelde betalingen op leningen (schuldaflossingen en rentebetalingen) en kapitaal (kapitaalvermindering) steunen op de verwachte tolinkomsten tijdens de exploitatiefase (2034-2083)²⁶. In de *business case 2025* gaat het financieel model uit van tolinkomsten van 35.640,0 miljoen euro, tegenover 30.034,7 miljoen euro in de *business case 2023* (+18,7 %).

Het Rekenhof stelde vast dat Lantis zijn ramingen van de groeicijfers voor het verkeer voor de periode 2034-2083 nu meer in lijn heeft gebracht met die van zijn verkeersdeskundigen (zie tabel 6)²⁷.

Tabel 6 – Overzicht geraamde groeivoeten voor het verkeersvolume in de periode 2034-2083

	Business case 2025		Verkeersdeskundigen	
	Korte termijn <eerste 10 jaar>	Lange termijn <volgende 40 jaar>	Korte termijn <eerste 10 jaar>	Lange termijn <volgende 40 jaar>
Personenwagens	-0,02 %	-0,01 %	-0,02 %	-0,01 %
Vrachtwagens	1,20 %	0,60 %	1,14 %	0,54 %

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het Vlaams Verkeerscentrum en het financieel model Lantis

²³ Lantis berekent ook een *gewogen gemiddelde* DSCR, die rekening houdt met de omvang van de uitstaande verplichtingen in elk van de jaren en dus een hogere informatiewaarde heeft. Die gewogen gemiddelde DSCR bedraagt momenteel 1,12.

²⁴ Het aandelenkapitaal van Lantis is eind 2024 gedaald t.o.v. de *business case 2023* (van 1.201,1 miljoen euro naar 1.172,2 miljoen euro) maar dit is het gevolg van een boekhoudtechnische correctie (gerelateerd aan de consolidatie van TLH). Vanaf 2025 zal het aandelenkapitaal echter met 176,5 miljoen euro toenemen (naar 1.348,7 miljoen euro) door de conversie van een al langer uitstaande aandeelhouderslening.

²⁵ Het eigen vermogen wordt pas in het tweede semester van 2083 terug positief. In de jaren daarvoor wordt het eigen vermogen voor het eerst negatief in het eerste semester van 2039 om vervolgens een minimum te bereiken in het tweede semester van 2063 (-5.288,8 miljoen euro). De overgedragen verliezen lopen op dat moment op tot -6.628,3 miljoen euro. In het eerste semester van 2083 is het eigen vermogen nog altijd negatief (-8,6 miljoen euro). Tegen het einde van de exploitatiefase wordt het eigen vermogen terug positief, maar dit is ruim onvoldoende om het aandeelhouderskapitaal volledig terug te betalen eind 2083.

²⁶ Lantis houdt ook al rekening met inkomsten uit de Liefkenshoektunnel (retributies en dividenden) van 708,6 miljoen euro tot eind 2033 en met tolinkomsten uit de Kennedytunnel van 413,7 miljoen euro tijdens 2030-2033. Deze laatste zullen via het vrachtverkeer worden gerealiseerd.

²⁷ Het studie bureau maakte hiertoe gebruik van het Regionaal Verkeersmodel Antwerpen (RVM ANT, versie 4.2.2) van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, afdeling Beleid. Het studie bureau analyseerde ook in detail de hoeveelheden Schelde kruisend verkeer en voerde project-specifieke bijstellingen en nuances door, in de zogenaamde 'meso-analyse'.

Toch meent het Rekenhof dat de ingeschatte verkeersvolumes bij het begin van de exploitatiefase (2034) nog altijd hoog lijken. De prognoses in de *business case 2025* gaan uit van 87,1 miljoen Scheldekrusingen (zie tabel 7) bij de start van de exploitatie. In 2024 bedroeg het aantal Scheldekrusingen 61,2 miljoen, terwijl het hoogtepunt van 2018 (66,8 miljoen) sedertdien nooit meer werd behaald. De onderliggende assumptie is dus dat de opening van een extra (betalende) Scheldetunnel de verkeersvolumes met ongeveer 42,5 % zal doen toenemen tegenover de werkelijke volumes in 2024²⁸. Die assumptie zorgt er volgens het Rekenhof voor dat de toekomstige verkeersvolumes nog altijd hoog worden ingeschat ondanks de bijgestelde groeicijfers voor de periode 2034-2083.

Tabel 7 – Overzicht werkelijke en geraamde verkeersvolumes (in duizenden)

	Verkeersvolume 2018	Verkeersvolume 2023	Verkeersvolume 2024	Business case 2025
Personenwagens	52.727	46.786	47.861	70.976
Lichte vrachtwagens (<3,5 ton)	14.031	13.517	13.296	4.782
Zware vrachtwagens (>3,5 ton) ²⁹				11.367
Totaal	66.757	60.303	61.157	87.125

Bron: Rekenhof, op basis van gegevens van het Vlaams Verkeerscentrum en het financieel model Lantis

Wat de toltarieven betreft, past Lantis nu al een verhoging van 46,4 % toe tegenover de tarieven die destijds, in november 2015, met DG Move werden besproken. Dat percentage reflecteert deels de inflatie, maar ook een extra ‘ophoogfactor’ van 22,5 % (al geïntroduceerd in de *business case 2023*). Net als in de *business case 2023* houdt Lantis in het basismodel geen rekening met de impact van dergelijke tariefverhogingen op de verkeersvolumes³⁰. Lantis veronderstelt immers dat het alternatief voor de betalende Scheldetunnels beperkt is (terwijl de Kennedytunnel in het financieel model tolvrij blijft voor personenwagens en de Temsebrug (N16) een tolvrij alternatief blijft voor het vrachtverkeer).

Het Rekenhof merkt tot slot op dat de 35.640,0 miljoen euro tolinkomsten in het financieel model nog altijd grotendeels door het zware vrachtverkeer worden gedragen (21.616,9 miljoen euro; 60,7 %). Dat is in strijd met artikel 7 van de tolrichtlijn 1999/62/EG, dat oplegt dat de kosten-toerekening aan zware bedrijfsvoertuigen op een objectieve en transparante basis moet gebeuren, waarbij rekening wordt gehouden met het aandeel van de zware bedrijfsvoertuigen dat van het

²⁸ Volgens de verwachtingen van de verkeersdeskundigen, gebaseerd op het RVM ANT (versie 4.2.2), zou het personenverkeer dus groeien met gemiddeld 4,48 % per jaar en het vrachtverkeer met gemiddeld 2,18 % per jaar tussen eind 2024 en eind 2033. Over de afgelopen tien jaar (2014-2024) daalde het personenverkeer in de Liefkenshoek-tunnel en de Kennedytunnel echter met gemiddeld -0,09 % per jaar, terwijl het vrachtverkeer toenam met gemiddeld 0,39 % per jaar. Volgens de verkeersdeskundigen zou er tegen volgend jaar een nieuwe versie van het Regionaal Verkeersmodel Model beschikbaar worden, die beter rekening houdt met de structurele invloed van de COVID-19-pandemie op de verkeersvolumes.

²⁹ Een voertuig met een technisch toelaatbare maximummassa in beladen toestand van meer dan 3,5 ton.

³⁰ Er wordt wel een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd waarbij de elasticiteit op -0,1 wordt bepaald. Uit de literatuur blijkt echter dat de prijselasticiteit van de vraag bij toltarieven -0,2 à -0,3 bedraagt (zie bv. *Tollroad Pricing: Demand Elasticity & Affordability. A State-of-the-Practice Review*, RBconsult).

wegennet gebruik maakt³¹. Uit het financieel model blijkt dat de zware bedrijfsvoertuigen verantwoordelijk zijn voor slechts 15,9 % van de verkeersvolumes (maar dus 60,7 % van de tolinkomsten zullen dragen). Hoewel Lantis in 2024 samenzat met DG Move, blijkt uit het verslag van het overleg dat dit punt niet werd besproken.

Conclusie

Het Rekenhof concludeert dat de momenteel beschikbare financieringsbronnen niet volstaan om de nettofinancieringsbehoefte van Lantis in 2025-2034 te dekken (er is een tekort van circa 2 miljard euro) en dat de terugbetalingscapaciteit van het project via tolinkomsten in 2034-2083 niet is gegarandeerd, gegeven dat de CAPEX en OPEX worden onderschat, de rentelasten eerder laag worden ingeschat en de tolinkomsten worden overschat. Bovendien toont ook het financieel model zelf aan dat de terugbetaling van alle aandeelhoudersleningen tegen het einde van de exploitatiefase (eind 2083) onmogelijk is, alsook dat een dividend niet meer mogelijk is. Tot slot geeft het financieel model aan dat de terugbetalingscapaciteit van Lantis vooral in de periode 2034-2045 precair wordt.

3.5 Risicobeheersing

De projectfiche van de Oosterweelverbinding bij de voortgangsrapportage geeft een omvattende beschrijving van de risico's. De projectgebonden risico's lijken grotendeels onder controle; dat blijkt ook uit het geheel van informatie die het Rekenhof heeft ontvangen.

De beheersing van de exogene risico's of overmachtrisico's lijken echter helemaal niet onder controle. Het saneringsverbond is niet uitvoerbaar en het tijdelijk handelingskader is nog rechts-onzeker. De vastgestelde PFAS-verontreiniging, het grondverzet, de asbestproblematiek, de hogere indexatie en de hogere rentevoeten doen de kosten verder exploderen. Bovendien meent het Rekenhof dat de economische en juridische prijselasticiteit van de toltarieven een hypothek kunnen leggen op de berekende financierbaarheid van het Oosterweelproject. Lantis en de Vlaamse Regering zouden samen meer concrete en doorgedreven beheersmaatregelen moeten uitwerken om zo goed mogelijk om te gaan met die exogene risico's.

³¹ De voertuigkilometers van de zware bedrijfsvoertuigen kunnen daartoe wél worden gecorrigeerd aan de hand van objectief verantwoorde *equivalentiecoëfficiënten*, zoals die welke zijn opgenomen in de tolrichtlijn. Die equivalentiecoëfficiënten kunnen echter niet worden toegepast voor de initiële investeringen en het jaarlijkse onderhoud, maar enkel voor het structurele onderhoud. Momenteel blijft het onderscheid tussen beide types onderhoudskosten nog onvoldoende duidelijk in de gegevens van Lantis.

Hoofdstuk 4

Leefbaarheidsprojecten

4.1 Afspraken en fasering

Op basis van de aanbevelingen van de intendant³² selecteerde het politiek stuurcomité in juni 2018 achttien leefbaarheidsprojecten. Die achttien projecten werden later gebundeld in acht clusters³³. De noordelijke Ringparken (Noordkasteel, Groenendaal, Lobroekdok en Het Schijn) liggen in het projectgebied Oosterweel. De onderbouw is mee opgenomen in de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding en volgt de timing van de uitvoering van de snelweginfrastructuur. De bouwfase van de bovenbouw verloopt voor de onderdelen binnen de werkzone van de Oosterweelverbinding samen met de uitvoering van de onderbouw, ofwel onmiddellijk aansluitend. Voor de onderdelen buiten de werkzone van de Oosterweelverbinding onderzoeken de stad Antwerpen en Lantis of en hoe ze versneld kunnen worden uitgevoerd. Het team van de intendant bewaakt de coherentie van de ontwerpen over de hele Ringzone en tussen de Ringparken. Voor de leefbaarheidsprojecten binnen het projectgebied Oosterweel is Lantis aangesteld als beheerder van het taakstellend budget.

Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 besliste tot een maximale overkapping van de noordelijke Ring, waardoor een aantal van de reserveleefbaarheidsprojecten versneld zouden worden uitgevoerd (zie tabel 8). Die projecten zijn in de bestaande fiches van de noordelijke Ringparken geïncorporeerd. De voorontwerpen van de bovenbouw van die bijkomende overkappingen zijn ondertussen goedgekeurd en worden geïntegreerd in een geactualiseerd voorontwerp van de leefbaarheidsprojecten van 2021. Sinds 2024 werkten de stad Antwerpen en Lantis samen aan de opmaak van een gezamenlijke vergunningsaanvraag voor onder- en bovenbouw voor de werkzone 3B van de Oosterweelverbinding op basis van die geactualiseerde voorontwerpen van de noordelijke Ringparken, inclusief bos- en natuurcompensatie. Het ontwerp van de Ringparken werd voor de vergunningsaanvraag gestript van die delen die juridisch nog niet vergunbaar zijn, maar waarvoor eerst een RUP nodig is. De voortgang van de noordelijke Ringparken verloopt zoals voorzien en wordt afdoende beschreven in de voortgangsrapportage. Wat echter alleen in de projectfiches wordt beschreven is dat de noordelijke Ringparken afhankelijk zijn van de realisatie van de Oosterweelverbinding en bijgevolg dus ook van die timing. Bij alle noordelijke Ringparken kan worden vastgesteld dat de timing voor de uitvoering met minstens twee jaar is opgeschoven.

Het Ringpark West wordt gelijktijdig gerealiseerd met de hoofdwerken Linkeroever en zou tegen de zomer van 2026 worden opgeleverd. Het Ringpark Zuid bevat naast twee leefbaarheidsprojecten ook de Spaghettiknoop. Het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) is aangeduid als aanbestedende overheid. In 2025 wordt de goedkeuring van het definitieve ontwerp verwacht. Vervolgens kunnen de vergunningsaanvraag en aanbesteding worden uitgewerkt. Naar verwachting starten de werken in 2027.

³² Eindrapportage Over de ring. Finale aanbevelingen. Mei 2018.

³³ In de voortgangsrapportage van april 2019 is dat toegelicht. Stuk 66 (2016-2017) – Nr. 5 van 4 april 2019, p. 20 e.v.

Voor de cluster Scheldeoververbinding is De Vlaamse Waterweg (DVW) de aanbestedende overheid. De aanbesteding van dat project is gestart in 2024. Er werden al vier aanbieders geselecteerd en in september 2025 moeten de eerste offertes worden ingediend. Er is wel een scopewijziging, namelijk het projectonderdeel ‘aanlanding Linkeroever’ uit het Ringpark West zal worden overgeheveld naar dit leefbaarheidsproject. De voorziene planning om de bouwwerken in 2026 te laten starten, wordt met een jaar verschoven naar 2027.

Het Ringpark Groene Vesten is niet gelinkt aan de onderbouw van de Oosterweelverbinding. De in 2024 geplande werken voor de cluster Zuid zullen pas in april 2025 starten, terwijl de aanleg van *Next Generation Concrete Surface* (NGCS) als geluidsmaatregel³⁴ tegen deze zomer zou zijn afgevoerd. Er is nog geen beslissing genomen over een verdere overkapping van de (zuidelijke) Ring³⁵. De werkbank Financiering heeft de maatschappelijke kosten en baten van de volledige overkapping laten onderzoeken, alsook de mogelijke manieren om ze te financieren. Bij de huidige voortgangsrapportage was het rapport beschikbaar, maar bleek het een theoretische oefening te zijn gebleven die onvoldoende informatie verschaft voor een mogelijke beslissing. Het Team Intendant zal dus nog verder onderzoeken of een volledige overkapping van de zuidelijke Ring mogelijk is.

De voortgangsrapportage geeft passende informatie over de voorbereiding van de leefbaarheidsprojecten, hoewel de afhankelijkheid van de noordelijke Ringparken van de realisatie van de Oosterweelverbinding onvoldoende wordt toegelicht. De projectfiches geven meer informatie over de historiek en de voortgang, maar het is niet altijd duidelijk in de projectfiches wat de concrete voortgang is ten opzichte van de vorige rapportage.

4.2 Budget en financiering

Voor de eerste fase van de leefbaarheidsprojecten was in 2018 een taakstellend budget afgesproken van 1.250 miljoen euro, prijspeil maart 2017³⁶ (voor een overzicht zie ook tabel 8). Van de initiële 1.250 miljoen euro voor de eerste reeks leefbaarheidsprojecten kwam 1.000 miljoen euro van de overkappingsruiter in de Vlaamse begroting en 250 miljoen euro van de bijdrage van de stad Antwerpen en het Havenbedrijf³⁷. Het beoogde bedrag van de overkappingsruiter en de bijdrage van de stad en het Havenbedrijf bedraagt na indexatie 1.594,2 miljoen euro, prijspeil januari 2022. Zoals weergegeven in de voortgangsrapportage werd, via de overkappingsruiter op 31 december 2024, 444,3 miljoen euro verzameld en is nog 276,4 miljoen euro beschikbaar.

Het politiek stuurcomité van 17 oktober 2022 besliste het budget voor de onderbouw Rechteroever niet meer te financieren met middelen uit de overkappingsruiter, maar dat nu ook ten laste te leggen van het herijkte financieel model, op basis van tolheffing. Het financieel model wordt voor

³⁴ Deelproject *geluidsmaatregelen middenberm* werd vervangen door NGCS, wat een geraamde kostenreductie van 6,8 miljoen euro inhoudt.

³⁵ De overkapping van de zuidelijke Ring overlapt gedeeltelijk met het Ringpark Groene Vesten. De zuidelijke Ring moet opnieuw worden aangelegd of op zijn minst aangepast. Het Ringpark Groene Vesten wordt daardoor ingedeeld in een tijdelijke zone en een permanente zone. Voor de permanente zone is er geen impact door de aanleg van de nieuwe Ring. Een aantal deelprojecten liggen in de tijdelijke zone en zullen op termijn moeten wijken voor de toekomstige overkapping.

³⁶ Politiek stuurcomité van 25 juni 2018. Het bedrag van 1,25 miljard euro is inclusief btw en bevat de studiekosten voor de betrokken projecten, alsook een provisie voor onvoorziene kosten. De werkingskosten van de partners, kosten voor grondverwervingen en exploitatiekosten zijn niet inbegrepen.

³⁷ In de aangepaste begroting 2017 werd een rollend fonds voor leefbaarheidsprojecten in de stedelijke zones rond de R1 – Ring om Antwerpen gecreëerd, Begrotingsartikel MBo-1MHH2RD-WT. In dat fonds worden de onbenutte kredieten van het beleidsdomein MOW verzameld.

1.000 miljoen euro extra aangesproken, namelijk 700 miljoen euro, geïndexeerd tot 868 miljoen euro, voor de onderbouw Rechteroever, en 132 miljoen euro voor de werkingskosten van Lantis voor de realisatie van de leefbaarheidsprojecten (fase 1 en fase 2). De bovenbouw van de leefbaarheidsprojecten Rechteroever en de andere leefbaarheidsprojecten blijven gefinancierd via de overkappingsruiter.

Tabel 8 – Raming kostprijs leefbaarheidsprojecten 2018 en 2024 (in miljoen euro), incl. btw

	Raming politiek stuurcomité 2018	Raming fiches voortgangs-rapportage 2022, prijspeil 2019	Raming fiches voortgangs-rapportage 2023, prijspeil 2022	Raming fiches voortgangs-rapportage 2024, prijspeil 2022
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten Rechteroever (RO)				
Ringpark Noordkasteel	14	49	42,2	42,2
Ringpark Groenendaal	438	93	*107,7	*107,7
Ringpark Lobroek	168	90	106,2	106,2
Ringpark Het Schijn	185	53	62,3	51,9
Subtotaal bovenbouw RO		285	318,4	308,0
Onderbouw RO		700	868,0	868,0
Leefbaarheidsproject Linkeroever				
Ringpark West	110,5	110,5	110,5	**110,5
Leefbaarheids- en overkappingsprojecten buiten projectgebied Oosterweel				
Ringpark Groene Vesten	78,0	78,0	78,0	75,2
Ringpark Zuid	175,0	175,0	223,1	***269,6
Scheldeoeververbinding	71,0	221,4	254,0	240,7
Overkoepelend	10,5	10,5	5,3	5,6
Totaal leefbaarheidsprojecten (fase 1)	1.250,0	1.580,4	1.857,3	1.877,6
Reserveleefbaarheidsprojecten				
Kap Groen Hart			305,7	305,7
Deeloverkapping Kap Dam/Slachthuislaan			3,5	3,5
Nerf Kalverwei			33,2	33,2
Deeloverkapping Ringpark Het Schijn			266,0	266,0
Verbreiding Kap Ter Lo			65,0	65,0
Groene Brug			5,0	5,0
Totaal reserveleefbaarheidsprojecten (fase 2)			678,4	678,4
Totaal leefbaarheidsprojecten			2.535,7	2.556,0
Totaal leefbaarheidsprojecten fase 1 en fase 2, exclusief onderbouw RO			1.667,7	1.688,0

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

** deze raming heeft nog steeds het prijspeil van 2017

*** deze raming heeft al het prijspeil van 2024

Bron: projectfiches departement MOW, berekeningen Rekenhof

Gezien het politiek stuurcomité de onderbouw van de leefbaarheidsprojecten Rechteroever ten laste legt van het financieel model, kwam er een bedrag van 868 miljoen euro beschikbaar bovenop de al voorziene middelen in de overkappingsruiter, waardoor het totaalbedrag voor de leefbaarheidsprojecten nu 2.462,3 miljoen euro bedraagt. Dat nieuwe taakstellend budget geldt als een gesloten enveloppe. De vrijgekomen budgettaire ruimte van 868 miljoen euro zou worden aangewend voor de geraamde meerkosten van de leefbaarheidsprojecten fase 1, alsook voor de reserveleefbaarheidsprojecten. **Tabel 8** geeft de huidige raming van alle leefbaarheidsprojecten van fase 1 en de reserveprojecten weer en een overzicht van ramingen van vorige jaren waarbij belangrijke aanpassingen gebeurden. De raming bedraagt in 2025 2.556 miljoen euro; dat is een stijging van 20,3 miljoen ten opzichte van 2023. Met uitsluiting van de onderbouw Rechteroever voor fase 1 bedraagt de raming voor de leefbaarheidsprojecten, fase 1 en fase 2, nu 1.688 miljoen euro. De huidige raming is ondertussen opgelopen tot 93,8 miljoen euro meer dan het afgesproken taakstellend budget van 1.594,2 miljoen euro. Tussen 2018 en 2024 heeft de Vlaamse overheid al 167,8 miljoen euro aangewend voor de leefbaarheidsprojecten. Gezien het taakstellend budget van 1.594,2 miljoen euro en het al aangewende bedrag, bedraagt het streefbedrag voor het spijzen van de overkappingsruiter (inclusief de bijdrage van stad Antwerpen) nu 1.426,4 miljoen euro.

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

Voor alle leefbaarheidsprojecten werd in 2022 afgesproken om de projecten te optimaliseren om de globale raming met 5,5 % te verminderen en zo binnen het taakstellend budget te blijven. Voor alle leefbaarheidsprojecten, behalve de noordelijke Ringparken, is het duidelijk dat die optimalisatieoefening ondertussen werd uitgevoerd. Voor Ringpark West bleef het budget onder de optimalisatiedoelstelling, maar is de einduitvoeringskost nog niet beschikbaar. Ook voor de Scheldeoeververbinding wordt nog vastgehouden aan het geoptimaliseerde budget. Voor het Ringpark Groene Vesten is na de optimalisatieoefening toch gekozen om het ambitieniveau te behouden en moet nog bijkomende financiering worden gezocht voor projectonderdelen. Bij Ringpark Zuid is door het opmaken van het definitieve ontwerp een meerkost van 45,9 miljoen euro vastgesteld, waardoor er opnieuw optimalisaties nodig zijn. Bij de noordelijke Ringparken (Noordkasteel, Groenendaal, Lobroekdok en Het Schijn) is het niet duidelijk of de optimaliseringsoefening van 5,5 % al werd uitgevoerd. Wel is duidelijk dat de ramingen de budgetten overstijgen en dat er nog moet worden gezocht naar optimalisaties. Soms zijn al beslissingen genomen, bijvoorbeeld in het Noordkasteel werd de voetgangerspasserelle geschrapt en zal het Samgadok een ondiepe variant worden, maar is het nog onduidelijk wat de besparing oplevert en werden de ramingen nog niet bijgesteld.

De drie projectonderdelen van het Ringpark Zuid, namelijk de leefbaarheidsprojecten Park Knoop Zuid en Nieuwe kap Jan de Voslei, en het infrastructuurproject Herinrichting knoop R1-A112 en de aansluitingen Antwerpen Zuid (Spaghettiknoop), worden tegelijkertijd uitgewerkt. De raming voor de Spaghettiknoop is niet inbegrepen in de raming voor het leefbaarheidsproject Ringpark Zuid. Voor dat infrastructuurwerk, dat ten laste komt van het AWV, is in 2025 de raming bijgesteld van 115 miljoen euro naar 131,1 miljoen euro.

De voortgangsrapportage en de projectfiches geven beperkt duiding over de optimalisaties en de (potentiële) efficiëntiewinsten. Er wordt ook met verschillende prijspeilen gewerkt, waardoor het niet altijd eenvoudig is om ramingen met elkaar te vergelijken. Op basis van de gekende ramingen en inzichten zal, volgens het Rekenhof, het taakstellend budget van 1.594,2 miljoen euro mogelijk niet volstaan om de geselecteerde projecten te realiseren.

4.3 Voortgang en kostprijs

Het politiek stuurcomité van 22 maart 2022 besliste dat het departement MOW samen met de betrokken administraties moet zorgen voor een transparante opvolging van de aangewende middelen van de overkappingsruiter, zodat permanent duidelijk is hoe de leefbaarheidsprojecten worden gefinancierd. De voortgangsrapportage maakt melding van de al aangewende bedragen.

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

4.4 Risicobeheersing

Met het oog op de budgetbewaking bij de leefbaarheidsprojecten heeft het politiek stuurcomité van 8 februari 2021 de intendant gevraagd te waken over de kostenefficiëntie. Er werd in 2023 beslist om de werkwijze voor de financiële opvolging van de vier noordelijke Ringparken door te trekken naar de andere leefbaarheidsprojecten³⁸, maar daar is momenteel nog geen verdere informatie over beschikbaar.

De optimalisatiedoelstelling van 5,5 % werd doorgetrokken naar de leefbaarheidsprojecten. Bij sommige leefbaarheidsprojecten is nog niet duidelijk wat de optimalisatie heeft opgebracht en werden de ramingen nog niet bijgesteld. Voor de leefbaarheidsprojecten waar de optimalisatieoefening al wel werd uitgevoerd, blijkt het niet eenvoudig om de scopewijzingen te realiseren en wordt nog gezocht naar externe financiering om het oorspronkelijke ontwerp zoveel mogelijk te behouden. Als de externe financiering er niet komt, is het onduidelijk wat de gevolgen zullen zijn, zeker omdat het ambitieniveau van de ontwerpen hoog blijft.

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

In de projectfiches is de risicobeheersing voor de meeste leefbaarheidsprojecten nu meer uitgewerkt, al blijft de beschrijving nog vrij summier. Belangrijke nieuwe risico's die in kaart werden gebracht voor de noordelijke Ringparken zijn risico's in verband met bos- en natuurcompensaties buiten het projectgebied en de financiële afspraken daaromtrent, de PFAS-problematiek en ook de afhankelijkheid van de realisatie van de Oosterweelverbinding. Verder blijft het grootste risico natuurlijk het budget en ook het feit dat de indexatie van de budgetten niet overeenstemt met de

³⁸ Beslissing van 8 maart 2023 van het Managementteam Toekomstverbond.

werkelijke stijging van de bouwkosten. In de risicobeheersing van verschillende projecten wordt gewezen op de samenhang van de leefbaarheidsprojecten met projecten die met reguliere middelen moeten worden uitgewerkt. Over de reguliere middelen bestaat ook nog geen zekerheid, waardoor bijkomende risico's ontstaan voor de realisatie van de leefbaarheidsprojecten. Het Rekenhof beveelt aan om zo snel mogelijk die risico's beter in te schatten en zeker ook wat de financiële implicaties ervan zijn.

Hoofdstuk 5

Haventracé

5.1 Afspraken en fasering

De voortgangsrapportage geeft passend de onderdelen van het Haventracé weer. Alle projecten van het Haventracé zitten nog in de onderzoeksfase en van een concrete operationele planning is nog geen sprake. De urgentste knelpunten zijn de Tijsmanstunnel en de aansluiting E34-West³⁹. De ambitie om een aantal onderdelen van het Haventracé al tegen het einde van de hoofdwerken Oosterweel uit te voeren, wordt volgens het Rekenhof steeds moeilijker te realiseren⁴⁰.

Voor de Tijsmanstunnel en de eraan verbonden projecten zijn, op basis van de haalbaarheidsstudie, een aantal varianten naar voren geschoven. Een nieuwe tunnel voor doorgaand verkeer en de renovatie van de bestaande tunnel voor lokaal verkeer lijken de voorkeur weg te dragen. De studiefase loopt door zonder dat er nieuwe beslissingsmomenten zijn.

Het departement MOW bereidt het project E34-West voor. De Vlaamse Regering deelde in oktober 2023 het voorkeursalternatief mee voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP)⁴¹. De timing van het project blijft sindsdien opschuiven. Zo werd de voorziene datum voor de definitieve vaststelling van het GRUP (oktober 2024) niet gehaald en wordt de aanvang van de werken nu pas in 2033 voorzien in plaats van in 2027, zoals vorig jaar werd vooropgesteld.

Het oostelijk luik van het Haventracé wordt verder uitgewerkt via de procesaanpak complexe projecten. In december 2020 keurde de Vlaamse Regering de startbeslissing goed⁴² en besliste ze om de realisatie van de autowegeninfrastructuur te linken aan een reeks andere doelstellingen (leefbaarheid, omgevingskwaliteit, klimaatrobuustheid), zodat de potentiële negatieve impact op de omgeving proactief, geïntegreerd en gebiedsgericht kan worden aangepakt⁴³. Die ambitieuze plannen om de leefkwaliteit in de ooststrand van Antwerpen te verbeteren, gaan verder dan de doelstellingen van de projecten uit het Masterplan 2020, waarop het project voortbouwt. Voor het complex project De Nieuwe Rand loopt de onderzoeksfase verder. De voorziene timing van het voorkeursbesluit als resultaat van de onderzoeksfase werd inmiddels uitgesteld naar midden 2026. De adviesinstanties Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA) en Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) gaven de aanbeveling de alternatieven sneller af te wegen met het oog op focus en mogelijke tijdswinst⁴⁴. De tussennota, zoals beschreven in de voortgangsrapportage, tracht via een vereenvoudigingsstap aan die aanbeveling tegemoet te komen door een aantal alternatieven af te stoten waarvan volgens nieuwe inzichten al duidelijk is dat zij niet voldoen.

³⁹ VR 2020 2905 MED.0164. 1 Procesaanpak van projecten in het kader van het Haventracé.

⁴⁰ In 2017 was voorzien dat de realisatie van de Tweede Tijsmanstunnel tegelijkertijd met de hoofdwerken van de Oosterweelverbinding zou gebeuren en de E34 aansluitend op de werken Linkeroever.

⁴¹ VR 2023 1310 MED.0352.1 Voorkeursalternatief voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'E34-west ter hoogte van de Waaslandhaven'.

⁴² VR 2020 1112 DOC.1430 Startbeslissing Oostelijke Verbinding.

⁴³ Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Vlaams Klimaat- en Energieplan.

⁴⁴ Naar een betere en snellere realisatie van complexe infrastructuurprojecten. Advies van SERV, MORA en SALV van 17 februari 2023, p. 26.

5.2 Budget en financiering

Alleen de projectfiches gaan in op een kostenraming voor de onderdelen van het Haventracé.

- De bestaande ramingen voor de Tweede Tijsmanstunnel, uitgaande van de bouw van een nieuwe tunnel voor het doorgaand verkeer en de renovatie van de bestaande tunnel voor het lokaal verkeer, bedragen respectievelijk 1.000 miljoen euro en 200 miljoen euro (prijspeil 2019). Studie-, projectmanagement- en werkingskosten zijn niet inbegrepen in die bedragen, de engineeringkosten wel. De financieringswijze blijft onbeslist.
- De projectfiche voor de E34-West bevatte een update van de raming, gebaseerd op het voorkeursalternatief dat werd voorgelegd aan de Vlaamse Regering⁴⁵. De raming bedraagt 354 miljoen euro, inclusief btw en met prijspeil 2024. De raming werd aangevuld met de kosten voor het verplaatsen van leidingen, eventuele saneringskosten door de PFAS-verontreiniging in het projectgebied, studiekosten en onteigeningen, samen goed voor 84 miljoen euro. Ook hier blijft de financiering afhankelijk van de uitkomst van het meerjarig GIP.
- Voor het oostelijk Haventracé (De Nieuwe Rand) zijn ruime ramingen opgenomen in de projectfiche. Ze zijn berekend aan prijspeil december 2022 en inclusief 21 % btw. De bedragen moeten nog worden verfijnd aan de hand van verder onderzoek. De financieringswijze is nog onduidelijk en zal afhangen van het gekozen alternatief.

Tabel 9 – Indicatieve ramingen investeringsuitgaven Haventracé (in miljoen euro)

Projecten	Varianten/deelprojecten	Voorlopige ramingen
Tweede Tijsmanstunnel	Nieuwe tunnel voor doorgaand verkeer	1.000
	Renovatie bestaande tunnel voor lokaal verkeer	200
Oostelijke verbinding (De Nieuwe Rand)	Optimalisatie A12 + Nx	Tussen 750 en 4.530
	Verbetering E313 tussen Ranst en Antwerpen-Oost	Tussen 50 en 690
	E313 West	Tussen 330 en 4.650
	E313 Oost	
	A102	Tussen 1.410 en 4.460
	Studiekosten	96
E34-West	Basisinfrastructuur	354
	Studiekosten	34
	Verplaatsen van nutsleidingen	35
	Onteigeningen	5
	Saneringskosten rond PFAS	10

Bron: Lantis, AWV en departement MOW

⁴⁵ VR 2023 1310 MED.0352/1. Voorkeursalternatief voor het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'E34-west ter hoogte van de Waaslandhaven'.

5.3 Voortgang en kostprijs

Voor het Haventracé betreffen de vastleggingen en vereffeningen voornamelijk studieopdrachten en onteigeningen. Studieopdrachten worden deels afgenomen van lopende raamcontracten (E34-West). Voor De Nieuwe Rand is een beperkt uitvoeringsbudget opgenomen voor een aantal *quick wins* (raming van 680.000 euro). De voortgangsrapportage en projectfiches geven nauwelijks voortgang weer. De geraamde kostprijs werd wel opgenomen in de projectfiches, maar die ramingen zijn nog heel ruw, gelet op de nog lopende onderzoekstrajecten en de diverse alternatieven waaruit nog moet worden gekozen.

5.4 Risicobeheersing

Het Haventracé is niet langer een louter infrastructuurproject, maar is geëvolueerd naar een project met oog voor mobiliteit, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Dat zal ongetwijfeld zijn impact hebben op de kostprijs, wat al blijkt uit de eerste voorlopige ramingen. Momenteel is nog geen enkel deelproject ver genoeg gevorderd om daar al een concreet zicht op te hebben. Voorlopig is er voor die cluster van het Toekomstverbond nog geen taakstellend budget afgesproken met een enveloppe per jaar die past in het genormeerd langetermijnbegrotingstraject van de Vlaamse overheid. Zodra er beslist is over een voorkeursalternatief voor een project, kan een taakstellend budget en een indicatieve planning worden afgesproken, waarbinnen het ontwerp verder kan worden uitgewerkt om tot een definitieve projectbeslissing, inclusief raming, te komen. De onderlinge afhankelijkheid van de projecten vormt, samen met de financiering, een belangrijke risicofactor. Zo wijst de projectfiche voor De Nieuwe Rand erop dat de realisatie van de Tweede Tijsmanstunnel een van de voorwaarden is om het complex project De Nieuwe Rand mogelijk te maken. De financiering en bijgevolg de realisatie van de Tweede Tijsmanstunnel zijn echter nog niet verzekerd.

Hoofdstuk 6

Modal shift

6.1 Doelstelling

De modal shift vormt de vierde pijler van het Toekomstverbond, maar is ook een ambitie die voor heel Vlaanderen in het nieuwe regeerakkoord 2024-2029 is opgenomen. In de beleidsnota staat dat het aandeel duurzame modi van alle verplaatsingen in Vlaanderen moet toenemen tot minstens 50 % in 2030, waar dat voorheen alleen de ambitie was in de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent⁴⁶.

De realisatie van dat beleid wordt in de eerste plaats gecoördineerd door de vervoerregio's via de goedgekeurde regionale mobiliteitsplannen. De realisatie van de regionale mobiliteitsplannen door middel van concrete actieplannen moet gebeuren door de uitvoerende agentschappen binnen de Vlaamse overheid samen met de lokale besturen. In de vervoerregio Antwerpen werd het regionale mobiliteitsplan (Routeplan 2030) in mei 2024 goedgekeurd en trad het in werking op 10 juni 2024. Het politiek stuurcomité van 24 januari 2024 had aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken gevraagd om een methodiek uit te werken om de regionale mobiliteitsplannen van alle vervoersregio's (inclusief Routeplan 2030) na definitieve goedkeuring te vertalen naar meerjarige geïntegreerde investeringsprogramma's. In februari 2025 is de Vlaamse overheid echter nog bezig met het opstellen van een meerjarig GIP zoals aangekondigd in het Vlaamse regeerakkoord, waarin ook de projecten of een selectie van projecten zullen worden opgenomen uit de regionale mobiliteitsplannen van de vervoerregio's. In de voortgangsrapportage 2025 was het daarom niet mogelijk om de meerjarige investeringsplannen voor de vervoerregio's mee te nemen.

In het verleden werd zowel in de voortgangsrapportages als in andere documenten van het Routeplan 2030 geen eenduidige methodiek gehanteerd om de voortgang van de modal shift te rapporteren. Het *Evaluatierapport Routeplan 2030 van 2022* wijst er verder op dat naargelang de toegepaste definitie, methodologie en de databron verschillende percentages voor de *modal split* worden bekomen. De intentie in het eerste evaluatierapport was om jaarlijks te evalueren, maar in 2023 werden er enkel deelrapporten gepubliceerd rond *fiets* en *externaliteiten*⁴⁷. In 2024 werd een evaluatiekader⁴⁸ goedgekeurd waarin de indicatoren om het Routeplan op te volgen nog eens werden bevestigd.

In de mobiliteitsmonitoring van de Vlaamse overheid (MoMo⁴⁹), opgericht om basisbereikbaarheid te kunnen monitoren, wordt de modal split personenvervoer opgevolgd op basis van de data van het *Onderzoek Verplaatsingsgedrag van Vlaanderen* (OVG). De financiële voortgangsrapportage 2024 selecteerde dezelfde definitie en metingsmethodiek voor de monitoring van het

⁴⁶ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, p. 178; Regeerakkoord Vlaamse Regering 2024-2029, p. 3; Beleidsnota MOW 2024-2029, p. 15.

⁴⁷ [Routeplan2030](#).

⁴⁸ Evaluatiekader van het Routeplan 2030 Regionaal mobiliteitsplan, 2024-02, geraadpleegd op [Routeplan 2030](#).

⁴⁹ [Wat is Monitoring Mobiliteit \(MoMo\)? | Vlaanderen.be](#).

modal split-percentage en geeft daarbij als nulmeting 51 % weer, wat een hoger percentage is dan de oorspronkelijke doelstelling van 50/50 uit het Toekomstverbond.

Het voortgangsrapport modal shift 2025 geeft de laatste beschikbare cijfers weer voor de vervoerregio Antwerpen op basis van het OVG 2021-2022. Daaruit blijkt dat in 2022 het aandeel duurzame verplaatsingen geschat wordt tussen 57 % en 61 %. Er zijn enkele verschillen te merken tussen werkdagen en tussen de stad Antwerpen en de bredere vervoerregio, maar 50 % wordt behaald in alle betrouwbaarheidsintervallen. Dat toont aan dat in de vervoerregio Antwerpen de doelstelling modal split al behaald is. De voortgangsrapportages gaan daarbij niet verder in op een eventuele aangepaste doelstelling of de link tussen de huidige geselecteerde projecten en een mogelijk aangepaste doelstelling. Het Rekenhof beveelt dan ook aan om de doelstelling voor de pijler modal shift opnieuw te verduidelijken.

6.2 Uitvoeringsprogramma

Het politiek stuurcomité van 22 oktober 2022 heeft aan Lantis gevraagd om een uitvoeringsprogramma (vanaf 2025) op te stellen met als doel het bereiken van de modal shift 50/50 in de vervoerregio Antwerpen. De Vlaamse Regering besliste in april 2023 over een plan van aanpak om de lopende processen en programma's te objectiveren en om te zetten tot een gedetailleerd uitvoeringsprogramma. Daarvoor werd ook een specifieke programmawerkgroep opgezet met het Vlaams Gewest in de regierol en met het programmasecretariaat bij Lantis⁵⁰. Het ontwerpplan van aanpak werd een eerste maal publiek voorgesteld in de beleidsmatige voortgangsrapportage over het Toekomstverbond van 19 oktober 2023. Het plan identificeert hefboomen (op korte en (middel) lange termijn) om een versnelling van de modal shift te kunnen realiseren en voorziet in vier concrete opdrachten/programma's om die hefboomen te verwezenlijken: (1) projecten basisbetrouwbaarheid, (2) OV Next, (3) Knooppunten en fiets en (4) mental shift en vervoer op maat. Voor de financiering werd gedacht aan de opmaak van een meerjarig investeringsplan 2025-2030. Na de opmaak van het uitvoeringsprogramma werd de programmawerkgroep ontbonden en werd het programma verder opgevolgd via de reguliere kanalen.

Op het politiek stuurcomité van 24 januari 2024 werd beslist om een nieuwe governance structuur op te zetten, gelijkaardig aan die van de leefbaarheidsprojecten, om uitvoering te geven aan de vier programma's (deadline Q2 2024) en werd de gemotiveerde selectie van het uitvoeringsprogramma, zoals voorgesteld op 19 oktober 2023, goedgekeurd. De vier projecten van OV Next die in de voortgangsrapportage van 2024 als prioritaire projecten werden beschreven, werden bevestigd als de toekomstbestendige projecten voor de vervoerregio Antwerpen. De voortgangsrapportage van 2025 gaat niet verder in op de nieuwe governance structuur, maar die moet nog verder vorm krijgen. De verschillende partners wilden ook rekening houden met het nieuwe regeerakkoord en de beleidsnota voordat ze de nieuwe governance zouden uitrollen.

Op het politiek stuurcomité van 7 november 2024 werd de doorstart aangekondigd van de projectgroep Impactmanagement, zodat de impact voor alle werven samen wordt bekeken. Verder heeft het politiek stuurcomité, zoals in het regeerakkoord 2024-2029 mogelijk is gemaakt, Lantis aangesteld als coördinator in de Antwerpse regio in het kader van de minder-hinderaanpak bij een groot programma van werken. Lantis kreeg de opdracht om het Antwerps Werkplatform op te zetten in

⁵⁰ De specifieke samenstelling van deze werkgroep zijn twee afgevaardigden van de minister van Mobiliteit (waarvan één voorzitter is) en twee afgevaardigden van de vervoerregio Antwerpen (waarvan één afgevaardigde van de stad Antwerpen en één afgevaardigde van een ander bestuur van de regio).

samenwerking met het departement MOW. In de voortgangsrapportage worden de nieuwe beslissingen niet toegelicht, noch hoe de coördinerende rol zal worden ingevuld in de nieuwe governance structuur die in juni 2024 in werking moest treden. De voortgangsrapportage gaat wel dieper in op het in 2024 opgerichte Service Center, dat de lokale besturen moet ondersteunen bij de uitvoering van het Routeplan 2030. Voor die uitvoering wordt al vele jaren gesleuteld met bijkomende (tijdelijke) governance- en overlegstructuren en bijkomende plannen. De transparantie van al die structuren is niet eenvoudig op te volgen doorheen de verschillende voortgangsrapportages. Bovendien lijken de doelstellingen van de verschillende governance- en overlegstructuren zich meer toe te spitsen op impactmanagement en minder-hindermaatregelen voor de Oosterweelwerken dan op de doelstelling om op een duurzame manier een modal shift te bereiken.

In de huidige voortgangsrapportage zijn de bijbehorende projectfiches van de modal shift veranderd om tegemoet te komen aan de vraag naar een beknoptere en efficiëntere rapportering. De nieuwe projectfiches steunen op de monitoring van het Routeplan 2030 en zouden een overzicht moeten geven van de belangrijke strategische projecten, meer bepaald van de projecten waar de Vlaamse overheid een (mede)financieel engagement of verantwoordelijkheid in draagt. Er is geen enkele verduidelijking waarom net die projecten van het Routeplan 2030 de strategische projecten zijn in de pijler modal shift van het Toekomstverbond, noch hoe ze zich verhouden tot het totaal aantal bestaande projecten in Routeplan 2030. De link tussen het Routeplan 2030 met zijn bijbehorende actieplan, het uitvoeringsprogramma van 2023, de geprioriteerde projecten van het politiek stuurcomité van januari 2024 en de projectfiches in deze voortgangsrapportage is niet eenduidig te maken. Projecten krijgen niet altijd eenzelfde omschrijving of titel, noch worden ze met een eenduidig projectnummer opgevolgd. Het is bovendien niet meer mogelijk om de huidige geselecteerde projecten te vergelijken met de voortgangsrapportage van 2024 om zo de voortgang van de projecten van de modal shift te kunnen vaststellen. Er wordt ook geen link gelegd met de geselecteerde projecten en hun mogelijke bijdrage aan de doelstelling van de cluster modal shift van het Toekomstverbond.

6.3 Budget en financiering

Er bestaat nog geen overkoepelend taakstellend budget voor de pijler modal shift. Het gebrek aan een taakstellend budget houdt twee belangrijke risico's in, namelijk dat er geen limiet bestaat voor het budget en dat er niet in een financieringswijze is voorzien. Er moet bijgevolg voor elk project apart financiering worden gezocht. De middelen voor de modalshiftinvesteringen komen ook niet apart tot uiting in de begroting van de Vlaamse overheid: de projecten worden nu aangerekend op de begroting van de uitvoerende partners. De projectbudgetten zullen naargelang de voortgang en noodzaak worden opgenomen in het meerjarig GIP, eveneens verspreid over de uitvoerende entiteiten. Het GIP was echter nog niet beschikbaar bij deze voortgangsrapportage. Daardoor kon de voortgangsrapportage de investeringsinspanningen voor de modal shift nog minder transparant voorstellen dan vroeger.

In tegenstelling tot vorige rapportages geven de projectfiches geen informatie over de nodige exploitatiebudgetten, noch over de nodige de financiering van de exploitatiekosten.

6.4 Voortgang en kostprijs

De pijler modal shift is een pijler waarvoor geen punt van voltooiing is bepaald. Zoals besproken werd de modal split-doelstelling 50/50 in strikte zin al bereikt bij de nulmeting. De voortgang kan niet transparant worden opgevolgd bij gebrek aan een goedgekeurd investeringsprogramma of eventueel een taakstellend budget. Het is bijgevolg niet mogelijk een kostprijs af te bakenen voor de pijler modal shift. Verschillende modalshiftmaatregelen maken deel uit van projecten met een eigen aparte doelstelling, zoals te zien bij de wegenprojecten uit de projectfiches en de minder-hindermaatregelen die worden toegelicht in de voortgangsrapportages. Bij gebrek aan een afgebakend investeringsprogramma is het niet duidelijk welke projecten nog zullen worden uitgevoerd onder de noemer van de pijler modal shift. Bovendien bevatten de projectfiches voor verschillende prioritaire projecten geen raming.

Een selectie aan projecten, die echter niet als een afgebakend investeringsprogramma kan worden beschouwd, wordt opgenomen in de projectfiches. De projectfiches geven over de kostprijsramingen en de financiering voor het ene project al meer duidelijkheid dan voor het andere. Zo staat voor de fietsprojecten en de meeste knooppunten de kostprijs en de voortgang voldoende duidelijk beschreven. Voor de grotere en duurdere projecten rond tramstelplaatsen, het Ringspoor en de optimalisatie van het OV-netwerk ontbreekt echter een raming. Die projecten bevinden zich nog in een studiefase.

De mogelijke financiële impact blijkt uit de onderstaande ramingen. Het politiek stuurcomité van 24 januari 2024 had op basis van diverse inputstromen (o.a. het MOSH-rapport van de intendant, maar ook de doorrekening van het regionaal verkeersmodel, haalbaarheids- en impactanalyses, bevragingen ...) een aantal prioritaire tramprojecten (OV Next) uitgekozen waarvoor een haalbaarheidsstudie moest worden opgestart. De tramprojecten zijn niet duidelijk meer te onderscheiden in de projectfiches, maar het MOSH-rapport hanteert voor de projecten in kwestie ook een indicatieve kostprijs om te bepalen of de projecten kosteneffectief zijn.

Tabel 10 – Overzicht prioritaire projecten modal shift (in miljoen euro)

Project-verantwoordelijke	Project	Kost uit MOSH-rapport	Financiering
De Lijn	Tramverlenging UZA	200	Nog te bepalen
De Lijn	Tram op Bisschoppenhoflaan	Tussen 200 en 700	Nog te bepalen
De Lijn	Tramverlenging Districtentram	400	Nog te bepalen
De Lijn	Uitbouw Ringspoor & 4 multimodale knopen Antwerpen	200 à 300 (afhankelijk van tracékeuze te verhogen met 300)	Nog te bepalen
De Lijn	Stelplaatsen (cluster)	(N/A)	Nog te bepalen
De Lijn	Aankoop nieuwe tramstellen cluster	(N/A)	Nog te bepalen
Subtotaal prioritaire projecten		Tussen 1.000 en 1.900	

Bron: Projectfiches bij voortgangsrapportage en MOSH-rapport

Uit de voortgangsrapportage en de projectfiches blijkt ook niet hoeveel de exploitatiekosten zullen bedragen. Het is nodig de exploitatienoden te bepalen, alsook de afspraken om die noden te vervullen.

6.5 Risicobeheersing

In de voortgangsrapportage en projectfiches staan de inspanningen beschreven die worden ondernomen om naar een modal split te gaan van 50/50. De modal split-doelstelling werd echter al behaald bij de nulmeting en het oorzakelijk verband tussen de beschreven projecten en het bereiken of verbeteren van de vooropgestelde modal split kan steeds moeilijker worden vastgesteld. Ook ontbreken in de projectfiches maatregelen voor het goederenvervoer.

Het Rekenhof beveelt aan een investeringsplan af te bakenen dat de grote budgettaire inspanningen voor de modal shift bevat en vervolgens de link te leggen tussen het investeringsplan en een concrete doelstelling voor de pijler modal shift. Zonder die link is het onduidelijk of de zware investeringen gericht bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de pijler modal shift. Op die manier kan ook het risicobeheer doelgerichter worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 7

Oordeel informatiekwiteit

De informatie in de vijfde financiële voortgangsrapportage en in de projectfiches over het Toekomstverbond is onderbouwd of steunt op mondelinge toelichtingen die het Rekenhof van de projectverantwoordelijken heeft ontvangen. Volgens het Rekenhof geeft de voortgangsrapportage de hoofdlijnen weer en vermeldt ze voor heel wat projecten wat de al gemaakte uitgaven zijn en welke uitgaven nog moeten worden verwacht (geraamde kosten). Vergelijkingen met vorige voortgangsrapportages zijn moeilijk omdat sommige gerapporteerde cijfers anders zijn gestructureerd en het gehanteerde prijspeil niet consistent worden vermeld. De voortgangsrapportage geeft ook nog altijd geen omvattend beeld van de reikwijdte en kostenraming van de cluster modal shift. Voor diverse projecten is er in de projectfiches vrij vage informatie te vinden over onzekerheden, risico's of financieringsmogelijkheden. Van sommige projecten is dat begrijpelijk omdat ze zich nog in een prille fase bevinden. Een volwaardige vergelijking tussen de kostenramingen, de werkelijke investeringsuitgaven en de beschikbare financiering is voor die projecten nog niet echt mogelijk. Het Rekenhof geeft hiermee een soortgelijk oordeel als in het verleden.

De informatiekwiteit van de voortgangsrapportage is niet fundamenteel verbeterd. Idealiter zou de voortgangsrapportage de verdere concretisering van het Toekomstverbond verduidelijken, de voortgang van de uitvoering bevattelijk weergeven en het doelbereik, de kostprijs, de kostprijs-evolutie, de projectafhankelijkheden, de evolutie van de uitvoeringsplanning en de aanpak van specifieke risico's helder duiden. Deze voortgangsrapportage geeft een beschrijving van de actuele toestand van de projecten, maar maakt geen vergelijking met de vorige voortgangsrapportage, waardoor de voortgang en wijzigingen niet helder in beeld worden gebracht. De uiteenlopende prijspeilen voor de diverse projecten in de projectfiches hypothekeren elk financieel overzicht. De opeenvolgende voortgangsrapportages besteden beperkte aandacht aan de verkeerstechnische samenhang, de onderlinge afhankelijkheid van de vier investeringsclusters en de globale financiering van het Toekomstverbond.

Hoofdstuk 8

Conclusies

Het Rekenhof erkent de grote en degelijke inspanningen die de betrokken diensten van de Vlaamse overheid doen om de onderscheiden investeringsprojecten voor te bereiden en de projectrisico's te beheersen.

Het Rekenhof wenst de aandacht vestigen op de volgende punten die essentieel zijn voor het wel-slagen van het Toekomstverbond.

8.1 Aandachtspunten inzake voortgang en projectmanagement

Na de gedeeltelijke ingebruikneming van de Oosterweelverbinding op Linkeroever en de bouw van de elementen van de Scheldetunnel, heeft Lantis in 2024 de contracten voor Rechteroever gesloten, met daarin een beprijzing van een aantal projectrisico's en de overmachtsrisico's. De afgesproken doelkost overschrijdt ruimschoots de vastleggingskredieten in de begroting, alsook het leningenplafond uit de financieringsovereenkomst met het Vlaams Gewest. Het lijkt onlogisch dat de Vlaamse Regering Lantis tot contractsluiting laat overgaan zonder voorafgaand een aangepast financieringskader te onderhandelen of nieuwe saneringsnormen juridisch te verankeren.

De concretisering van de leefbaarheidsprojecten kennen een gestage maar zekere vooruitgang. Ondanks optimalisaties liggen de ramingen door de hoge ambities nog altijd hoger dan het vooropgestelde budget, waardoor de financiële haalbaarheid steeds moeilijker wordt. Bovendien kan de langzame opbouw van middelen via de overkappingsruiter de geplande uitvoeringstermijn in het gedrang brengen, ook al is de uitvoering grotendeels afhankelijk van de voortgang van het Oosterweelproject.

De inhoudelijke voortgang van de diverse onderdelen van het Haventracé lijkt zeer beperkt. De voorbereidende studiefase lijkt zeer lang te duren en zowel de invulling als de budgettering blijven vaag. De trage voortgang en de onzekerheid over de budgettering doen twijfels rijzen over de haalbaarheid van of de ambities tot uitvoering op middellange termijn.

De model split 50/50 lijkt te zijn bereikt, hoewel het investeringsprogramma van de cluster model shift in het Toekomstverbond nog verder moet worden geconcretiseerd en nog lang niet helemaal is uitgevoerd, waardoor de vraag zich stelt naar de meerwaarde van die investeringscluster. De specifieke rolverdeling tussen de vervoerregio Antwerpen, het departement MOW en Lantis lijkt ingegeven door de gewenste minder-hindermaatregelen tijdens de Oosterweelwerken. Ook de afstemming tussen enerzijds het regionaal mobiliteitsplan van de vervoerregio in het kader van basisbereikbaarheid en anderzijds het investeringsprogramma van de cluster modal shift in het Toekomstverbond is niet helder.

8.2 Aandachtspunten inzake financiering

Naar aanleiding van de eerste financiële voortgangsrapportage in 2021 concludeerde het Rekenhof dat de al gekende investeringsuitgaven van het Toekomstverbond verder zijn opgelopen. De evolutie van een louter infrastructuurproject naar een geïntegreerd project, waarbij naast mobiliteit evenzeer leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit centraal staan, stuwt het kostenplaatje omhoog. Bij de derde financiële voortgangsrapportage stelde het Rekenhof vast dat de nettofinancieringsbehoefte in 2023-2030 voor de Oosterweelverbinding 6,7 miljard euro bedroeg, voornamelijk door de toevoeging van onder meer een deel van de leefbaarheidsprojecten, alsook door de hoge inflatie van de bouwkosten en de rentelasten. Intussen werd het leningenplafond opgetrokken van 3,6 miljard euro naar 6,7 miljard euro. Bij de contractsluiting van de projectonderdelen voor de Oosterweelverbinding op Rechteroever met beprijzing van de projectrisico's en een hoge kostprijs voor diverse overmachtrisico's is een financieringstekort ontstaan van ongeveer 2,3 miljard euro boven het leningenplafond. Bovendien is er nog bijna geen concrete financiering gevonden voor de andere investeringsclusters van het Toekomstverbond. De budgettaire kost voor de realisatie van het Toekomstverbond blijft verder oplopen, terwijl de budgettaire perspectieven van de Vlaamse Gemeenschap minder gunstig worden en er nog geen oplossingen werden gevonden voor een sluitende financiering.

Het uitblijven van een financiële langetermijnvisie en prioritering binnen de Vlaamse Regering maakt dat er voor vele samenhangende projecten van de andere clusters van het Toekomstverbond geen enkel perspectief is op realisatie binnen een redelijke termijn na de verkenningsfase. Volgens het Rekenhof kan dat hiaat de toekomst van het Toekomstverbond in het gedrang brengen. Voor de verdere uitwerking van de leefbaarheidsprojecten, de investeringsprojecten van het Haventracé en de investeringen en operationalisering van de modalshiftprojecten is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering een middellange termijnvisie heeft op de projectfinancieringen en de budgettaire inpasbaarheid.

Het Rekenhof heeft bij de vorige voortgangsrapportages al aanbevolen, naar analogie met het Nederlandse Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT), voor de opeenvolgende fases van een project algemene spelregels voor informatie en financiering af te spreken met alle betrokken Vlaamse overheidsdiensten en lokale overheden. Dat kan een indicatief, realistisch en haalbaar financieringskader bieden voor verschillende grote investeringsprojecten op een langere termijn. Het in het regeerakkoord voorgenomen GIP 2.0 kan een belangrijke stap zijn in die richting. Een transparante set van algemene spelregels voor de financiering is een noodzakelijke nog te voorziene toevoeging. Een samenvattende publicatie van de uitvoeringsmonitoring van het GIP zou de beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering kunnen versterken op het vlak van verantwoording van de ingezette overheidsmiddelen.

Dit verslag is beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ONLINE PUBLICATIE

ISSN 2796-079X

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be