



Rekenhof

# Gewestelijk Expresnet (GEN)

Invoering en financiering

Verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van  
Volksvertegenwoordigers van 17 maart 2016



*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 januari 2017*

## INHOUD

### Hoofdstuk 1

Inleiding	8
1.1 Opdracht van het Rekenhof	8
1.2 Reikwijdte van de opdracht van het Rekenhof en structuur van het verslag	8
1.3 Methode en kalender	10
1.3.1 Methode	10
1.3.2 Kalender	10

### Hoofdstuk 2

Kader en doelstellingen van het GEN-project	11
2.1 Grondslagen van het GEN-project	11
2.1.1 Meerjarig investeringsplan 1991-2000 van de NMBS en oprichting van een GEN-taskforce	11
2.1.2 Eerste beheerscontract 1992-1996 van de NMBS	13
2.1.3 GEN-studiesyndicaat en Sofretu-studie	13
2.1.4 Investeringsplan 1996-2005 van de NMBS	15
2.1.5 Tweede beheerscontract 1997-2001 van de NMBS	15
2.1.6 Vervoerplan 1998 van de NMBS	15
2.2 Goedkeuring van het GEN-project	15
2.2.1 Beslissing van 30 maart 1999 van de Interministeriële Conferentie voor Verkeer en Infrastructuur (ICVI)	16
2.2.2 Samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 met betrekking tot het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS	17
2.2.3 Overeenkomst van 4 april 2003 om het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel ten uitvoer te leggen	18
2.2.4 Conclusies	19
2.3 Doelstellingen en initiële middelen van het GEN-project	19
2.3.1 Verbetering van het treinaanbod in de GEN-zone	20
2.3.2 Verwezenlijking van de GEN-infrastructuurwerken	20
2.3.3 Terbeschikkingstelling van het rollend materieel GEN	22
2.3.4 Conclusies	22
2.4 Evolutie en precisie van de doelstellingen en de middelen	23
2.4.1 Ministerraad van 20 en 21 maart 2004	23
2.4.2 Opeenvolgende herschikkingen van de deadlines van de GEN-werven	24
2.4.3 Studie voorgeschreven door artikel 13 van de overeenkomst van 2003 (studie "artikel 13")	25
2.4.3.1 Resultaten van de studie "artikel 13"	26
2.4.3.2 Beslissing van het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM) in mei 2012 over de studie "artikel 13"	27
2.4.4 Vergadering van het ECMM van 10 juni 2016	28

2.4.5	Conclusies	28
-------	------------	----

## Hoofdstuk 3

Aansturing van het GEN-project		31
--------------------------------	--	----

3.1	Overlegstructuren vastgelegd in de overeenkomst van 2003	31
-----	--	----

3.1.1	Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM)	32
-------	---	----

3.1.1.1	Rol	32
---------	-----	----

3.1.1.2	Werking van het ECMM	32
---------	----------------------	----

3.1.2	Stuurgroep van het GEN	34
-------	------------------------	----

3.1.2.1	Rol van de stuurgroep	34
---------	-----------------------	----

3.1.2.2	Werking	35
---------	---------	----

3.1.3	Permanent secretariaat	37
-------	------------------------	----

3.1.3.1	Rol	37
---------	-----	----

3.1.3.2	Werking	37
---------	---------	----

3.1.4	Operationele groep	38
-------	--------------------	----

3.1.4.1	Rol	38
---------	-----	----

3.1.5	Werking	38
-------	---------	----

3.2	Aansturing van het GEN-project door de NMBS en door Infrabel	40
-----	--	----

3.2.1	GEN-oriëntatiecomité binnen de NMBS	40
-------	-------------------------------------	----

3.2.1.1	Rol	40
---------	-----	----

3.2.1.2	Werking	41
---------	---------	----

3.2.2	GEN-dienst van de NMBS	41
-------	------------------------	----

3.2.2.1	Rol	41
---------	-----	----

3.2.2.2	Werking	42
---------	---------	----

3.2.3	Werkgroep Infrabel & NMBS	42
-------	---------------------------	----

3.3	Controle door de FOD Mobiliteit en Vervoer	43
-----	--	----

3.4	Conclusies	43
-----	------------	----

## Hoofdstuk 4

Financiering van het GEN		45
--------------------------	--	----

4.1	GEN-fonds	45
-----	-----------	----

4.2	Financiering van het fonds	46
-----	----------------------------	----

4.2.1	Financiering door de federale Staat	46
-------	-------------------------------------	----

4.2.2	Zoeken naar alternatieve financieringen	48
-------	---	----

4.2.2.1	Europese subsidies	48
---------	--------------------	----

4.2.2.2	Bespoediging van de GEN-werkzaamheden aan de hand van een gewestelijke prefinancieringsverrichting	48
---------	--	----

4.3	Beheer van het GEN-fonds	48
-----	--------------------------	----

4.3.1	Financiële beleggingen van het GEN-fonds	50
-------	--	----

4.3.2	Benutting van het fonds	50
-------	-------------------------	----

4.3.2.1	Uitgaven overeenkomstig de beheerscontracten	51
---------	--	----

4.3.2.2	Werkingskosten van het permanent secretariaat van het GEN en onderzoekskosten	52
---------	---	----

4.3.2.3	Beheerskosten van de NMBS-Holding	52
4.3.2.4	Naleving van de normen	53
4.3.3	Rapporteringsverplichtingen van de maatschappijen	53
4.3.3.1	Financieel beheer	53
4.3.3.2	Beheer van het fonds	54
4.3.4	Opvolging en controle van het gebruik van het fonds	55
4.3.4.1	Rol van de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten	55
4.3.4.2	Rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer	56
4.3.5	Conclusies	57
<b>4.4</b>	<b>Verdeelsleutel 60/40</b>	<b>58</b>
4.4.1	Principes	58
4.4.2	Toepassing van de sleutel door de NMBS en Infrabel	59
4.4.3	Uitzonderingen op de toepassing van de verdeelsleutel	59
4.4.4	Impact van de verdeelsleutel op het GEN-project	60
4.4.5	Conclusies	61
<b>4.5</b>	<b>Evolutie van de kosten van de projecten</b>	<b>62</b>
4.5.1	Huidige en toekomstige uitgaven van de projecten ten laste van het GEN-fonds	62
4.5.1.1	Stand van zaken	62
4.5.1.2	Impact van het financieringsmechanisme van het GEN-fonds	63
4.5.2	Stijging van de totale kosten van de projecten	64
4.5.3	Oorzaken van de stijgingen van de intrinsieke kosten	66
4.5.3.1	Oorzaken verbonden met de vergunningen	67
4.5.3.2	Oorzaken verbonden met de nieuwe vereisten die Infrabel in acht moet nemen en met de verlenging van de looptijd van de werven	68
4.5.3.3	Evolutie van de ramingen	69
4.5.3.4	Stations en parkeerterreinen	70
4.5.4	Conclusies	72
<b>Hoofdstuk 5</b>		
<b>Deadline voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds</b>		<b>74</b>
<b>5.1</b>	<b>Projecten ten laste van het GEN-fonds en initiële deadlines</b>	<b>74</b>
<b>5.2</b>	<b>Evolutie van de deadlines voor de werken</b>	<b>76</b>
<b>5.3</b>	<b>Vertragingen om de oorspronkelijke vergunningen te verkrijgen</b>	<b>80</b>
5.3.1	Indiening van de aanvragen	80
5.3.2	Beslissingen van de gewesten	81
<b>5.4</b>	<b>Andere oorzaken van vertraging</b>	<b>82</b>
5.4.1	Beroepsprocedures	83
5.4.1.1	Onderzoek van de impact van de beroepsprocedures per lijn	83
5.4.1.2	Algemene vaststellingen	85
5.4.2	Grotere complexiteit van de werken	86
5.4.3	Gebrek aan financiële middelen	86

<b>5.5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>87</b>
------------	-------------------	-----------

## Hoofdstuk 6

	<b>GEN-spoorwegaanbod</b>	<b>90</b>
--	---------------------------	-----------

<b>6.1</b>	<b>Verwacht GEN-aanbod – overeenkomst van 2003</b>	<b>90</b>
------------	--	-----------

6.1.1	Radiale en transversale verbindingen	90
-------	--------------------------------------	----

6.1.2	Frequentie van de treinen en amplitude van de bediening	91
-------	---	----

6.1.3	Stations	92
-------	----------	----

6.1.4	Voorbehoud	93
-------	------------	----

<b>6.2</b>	<b>Intermediair GEN-aanbod 2015</b>	<b>95</b>
------------	-------------------------------------	-----------

6.2.1	Studie "artikel 13"	95
-------	---------------------	----

6.2.2	Spoorwegverbindingen van het intermediaire GEN 2015	96
-------	---	----

6.2.3	Frequentie van de treinen en amplitude van de bediening	97
-------	---	----

6.2.4	Gevolgen gegeven aan de studie "artikel 13"	98
-------	---	----

<b>6.3</b>	<b>Uitvoering van het GEN-spoorwegaanbod</b>	<b>100</b>
------------	--	------------

6.3.1	Voorstedelijke spoorwegverbindingen "S"	100
-------	---	-----

6.3.2	Frequentie van de treinen in het vervoerplan 2016	101
-------	---	-----

6.3.3	Vaststellingen	102
-------	----------------	-----

6.3.3.1	Eerste piek uur 's morgens	102
---------	----------------------------	-----

6.3.3.2	Daluren (weekenddienstregeling)	105
---------	---------------------------------	-----

6.3.4	Vooruitzichten.	106
-------	-----------------	-----

<b>6.4</b>	<b>Evolutie van het GEN-spoorwegaanbod</b>	<b>108</b>
------------	--	------------

6.4.1	GEN-aanbod in juni 2016 in vergelijking met het spoorwegaanbod van 2002	108
-------	---	-----

6.4.2	Vaststellingen	108
-------	----------------	-----

<b>6.5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>110</b>
------------	-------------------	------------

6.5.1	Overeenkomst 2003	110
-------	-------------------	-----

6.5.2	Intermediair scenario 2015	110
-------	----------------------------	-----

6.5.3	Uitvoering van het GEN-aanbod	110
-------	-------------------------------	-----

6.5.4	Huidige meerwaarde van het GEN	111
-------	--------------------------------	-----

## Hoofdstuk 7

	<b>Rollend materieel bestemd voor het GEN</b>	<b>112</b>
--	---	------------

<b>7.1</b>	<b>Vaststelling van de behoeften</b>	<b>112</b>
------------	--------------------------------------	------------

7.1.1	Rollend materieel in gebruik rond Brussel in de jaren 90	112
-------	--	-----

7.1.2	Beheerscontract van de NMBS 1997-2004	113
-------	---------------------------------------	-----

7.1.3	MIP 2001-2012, overeenkomst van 2003 en ministerraad van 20 en 21 maart 2004	114
-------	--	-----

7.1.4	Vaststellingen	115
-------	----------------	-----

<b>7.2</b>	<b>Aankoop van rollend materieel</b>	<b>115</b>
------------	--------------------------------------	------------

7.2.1	Eerste bestek (2004)	115
-------	----------------------	-----

7.2.2	Studie van 2005 over de behoeften aan rollend materieel	116
-------	---	-----

7.2.3	Tweede bestek (2007)	116
-------	----------------------	-----

7.2.4	Gunning van de opdracht	117
-------	-------------------------	-----

7.2.5	Levering van de motorstellen	118
7.2.6	Overeenstemming van het geleverde materieel met de gevraagde specificaties	118
7.2.7	Vaststellingen	119
<b>7.3</b>	<b>Gebruik van het oude rollend materieel</b>	<b>121</b>
<b>7.4</b>	<b>Inzetten van het rollend materieel</b>	<b>123</b>
7.4.1	Rollend materieel gebruikt voor het S en P(S)-aanbod	123
7.4.2	Inzetten van de Desiro's	124
7.4.3	Inzetten van de AM 66-79	125
7.4.4	Vaststellingen	126
<b>7.5</b>	<b>Conclusies</b>	<b>127</b>
<b>Hoofdstuk 8</b>		
<b>Overzicht van de conclusies</b>		<b>129</b>
<b>8.1</b>	<b>Opdracht van het Rekenhof</b>	<b>129</b>
<b>8.2</b>	<b>Doelstellingen van het GEN</b>	<b>129</b>
8.2.1	Goedkeuringsproces van het GEN	129
8.2.2	Initiële doelstellingen	129
8.2.3	Evolutie van de doelstellingen	130
<b>8.3</b>	<b>Aansturing van het GEN</b>	<b>131</b>
<b>8.4</b>	<b>Financiering van het GEN</b>	<b>133</b>
8.4.1	Beheer van het GEN-fonds	133
8.4.2	Verdeelsleutel 60/40	134
8.4.3	Evolutie van de kosten van de projecten	134
<b>8.5</b>	<b>Deadline voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds</b>	<b>135</b>
<b>8.6</b>	<b>GEN-spoorwegaanbod</b>	<b>136</b>
8.6.1	Overeenkomst van 2003	136
8.6.2	Intermediair scenario 2015	136
8.6.3	Uitvoering van het GEN-aanbod	136
8.6.4	Huidige meerwaarde van het GEN	137
<b>8.7</b>	<b>Rollend materieel</b>	<b>137</b>
<b>BIJLAGEN</b>		<b>139</b>
<b>Bijlage 1</b>		
<b>Antwoord van de minister van Mobiliteit van 22 december 2016</b>		<b>140</b>
<b>Bijlage 2</b>		
<b>Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer van 21 december 2016</b>		<b>141</b>

**Bijlage 3**

Antwoord van de NMBS van 23 december 2016

143

**Bijlage 4**

Antwoord van Infrabel van 20 december 2016

150

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Opdracht van het Rekenhof

In een resolutie van 17 maart 2016 vroeg de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof *'onderzoek te [...] voeren naar de oorzaken van het falen van het GEN-Fonds en van de aanzienlijke vertraging die de GEN-werkzaamheden hebben opgelopen'*<sup>1</sup>.

Die vraag is voornamelijk gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat *'het GEN-Fonds thans nog over amper 105 miljoen euro beschikt, terwijl uit de ramingen blijkt dat een bedrag van 700 à 900 miljoen euro nodig is om de werkzaamheden te voltooien'* en dat *'volgens de prognoses, de GEN-lijnen 161 en 124 in het beste geval tegen 2030 afgewerkt zullen zijn, en niet in 2012 zoals oorspronkelijk gepland'*<sup>2</sup>.

De vraag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ging meer bepaald over de volgende zes punten:

1. het gebruik van het GEN-fonds onderzoeken sinds de oprichting ervan, met toepassing van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof;
2. nagaan waarom de budgetten werden overschreden en de termijnen niet in acht werden genomen;
3. de oorspronkelijke budgettaire ramingen en termijnen nagaan;
4. nagaan welke controle-, opvolgings- en planningsmethoden (zowel budgettair als op de werven) werden gebruikt;
5. nagaan hoe de samenwerking tussen de verschillende autoriteiten en tussen de verschillende onderdelen van de NMBS-groep verliep;
6. dat onderzoek zo snel mogelijk uitvoeren nadat het hof met die taak zal zijn belast.

### 1.2 Reikwijdte van de opdracht van het Rekenhof en structuur van het verslag

In artikel 3 van de overeenkomst van 4 april 2003 bedoeld om het programma van het gewestelijk expresnet ten uitvoer te leggen van, naar, in en rond Brussel (hierna 'de overeenkomst van 2003') wordt verduidelijkt dat het GEN tot doel heeft om *'de modale verschuiving van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer te begunstigen en het marktaandeel van het openbaar vervoer in de GEN-zone te verhogen'*.

Om die doelstelling te bereiken, steunt het GEN-project op drie interventiepistes:

---

<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer*, 17 maart 2016, DOC 54 1693/006, Resolutie waarbij wordt gevraagd het Rekenhof onderzoek te doen voeren naar de oorzaken van het falen van het GEN-Fonds en van de aanzienlijke vertraging die de GEN-werkzaamheden hebben opgelopen.

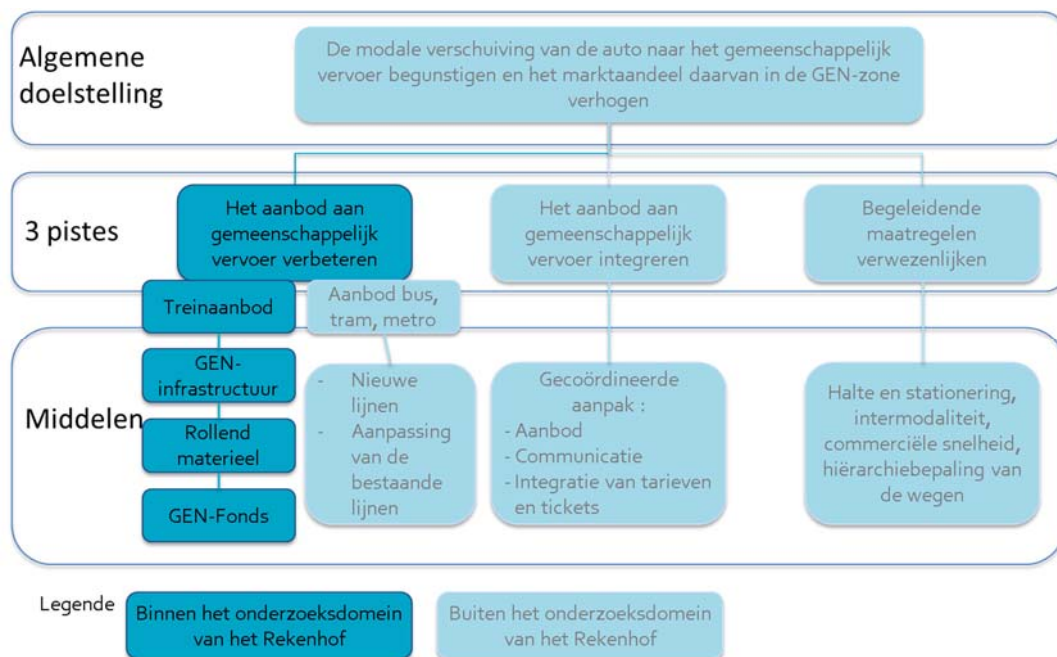
<sup>2</sup> *Ibid.*



- het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer verbeteren;
- de gebruiker een geïntegreerde dienstverlening bieden;
- begeleidende maatregelen verwezenlijken.

Overeenkomstig de vragen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het Rekenhof zijn onderzoek toegespitst op het spoorweggedeelte van de eerste piste om het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer te verbeteren. De pistes van de integratie van het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer en de verwezenlijking van begeleidende maatregelen worden in deze studie niet onderzocht.

Grafiek 1 – Onderzoeksveld van het Rekenhof



Bron: Rekenhof

Het onderzoek is gestructureerd in zeven hoofdstukken.

De hoofdstukken 2 en 3 gaan over de omkadering van het GEN-project.

- In hoofdstuk 2 'Kader en doelstellingen van het GEN-project' wordt de grondslag omschreven en worden de beslissingen geanalyseerd die het GEN-project omkaderen. Bovendien analyseert dit hoofdstuk de oorspronkelijke doelstellingen van het GEN en de evolutie ervan door de tijd.
- In hoofdstuk 3 'Aansturing van het GEN-project' wordt de uitwerking van het aansturingskader van het GEN geëvalueerd. Onder meer wordt onderzocht hoe de strategische en de operationele samenwerking tussen de verschillende autoriteiten en tussen de verschillende onderdelen van de NMBS-groep verliep.

Hoofdstuk 4 handelt over de financiering van het GEN. Het Rekenhof analyseert er het gebruik van het GEN-fonds en identificeert de oorzaken van de begrotingsoverschrijdingen.

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 komt de uitvoering van het GEN aan bod: de bouw van de infrastructuur, de ontwikkeling van het spoorwegaanbod en van het rollend materieel.

- In hoofdstuk 5 'Deadline voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds' worden per lijn de termijnen voor de realisatie van de infrastructuurwerken, de vertragingen en de oorzaken ervan onderzocht.
- In hoofdstuk 6 'GEN-Spoorwegaanbod' wordt de ontwikkeling van het treinaanbod binnen de GEN-zone behandeld. In het bijzonder worden de verwachtingen in verband met het aanbod onderzocht en de mate waarin het huidige aanbod die doelstellingen haalt.
- In hoofdstuk 7 'Rollend materieel bestemd voor het GEN' wordt geanalyseerd hoe de behoeften op het vlak van rollend materieel werden omschreven, de procedure waarmee het werd aangekocht, en de huidige bestemming van het materieel binnen de GEN-zone.

## 1.3 Methode en kalender

### 1.3.1 Methode

Het onderzoek van het GEN-project is gebaseerd op de analyse van de wettelijke teksten (overeenkomst van 2003, meerjarenplannen, beheersovereenkomsten...) en van de gegevens verzameld bij de FOD Mobiliteit en Vervoer en bij de spoorwegmaatschappijen (verslagen, analyses, specifieke studies, notulen van de aansturingsstructuren en van de raden van bestuur...). Verschillende gesprekken werden georganiseerd met de vertegenwoordigers van de NMBS en van Infrabel en met de ambtenaren van de FOD Mobiliteit en Vervoer om de opdracht voor te stellen en om de nodige gegevens en informatie te verzamelen voor het onderzoek door het Rekenhof.

### 1.3.2 Kalender

17 maart 2016	Resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers
20 april 2016	Opdrachtbrieven van het Rekenhof
23 november 2016	Verzending van het ontwerpverslag aan de NMBS, aan Infrabel, aan de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de NMBS, alsook aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer
20 december 2016	Antwoord van Infrabel
21 december 2016	Antwoord van de voorzitter a.i. van het directiecomité van de FOD Mobiliteit en Vervoer
22 december 2016	Antwoord van de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de NMBS
23 december 2016	Antwoord van de NMBS

## HOOFDSTUK 2

# Kader en doelstellingen van het GEN-project

## 2.1 Grondslagen van het GEN-project

Het project van een Brussels gewestelijk expressnet (GEN) ziet eind jaren 1980 het levenslicht als gevolg van een combinatie van verschillende elementen.

Ten eerste is Brussel aan het dichtslippen door autoverkeer. Vanaf het begin van de jaren 1990<sup>3</sup> blijkt dat een algemeen mobiliteitsproject opgezet moet worden om de “modale verschuiving” (*modal shift*, wijziging van vervoerswijze) van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer te bevorderen<sup>4</sup>. Ten tweede onderstreept een studie in december 1988 dat het marktaandeel van de NMBS relatief laag is in een straal van 30 km rond Brussel terwijl in die zone een aanzienlijk reizigerspotentieel woont<sup>5</sup>. Ten derde wenst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vanaf 1989 met de federale overheid samen te werken aan het invoeren van een GEN in Brussel<sup>6</sup>.

In die context worden verschillende initiatieven en denkplaatjes ontwikkeld om een project van Brussels GEN te ontwerpen dat een modale verschuiving van de auto naar het openbaar vervoer beoogt. Die initiatieven strekken zich over de hele jaren negentig uit en vormen de eerste stappen van het GEN-project.

### 2.1.1 Meerjarig investeringsplan 1991-2000 van de NMBS en oprichting van een GEN-taskforce

In 1989 stellen de federale regering en de NMBS het Star 21-plan voor dat het vervoer van reizigers per trein wil verhogen (50 % tegen 2020). Op basis van dat plan keurt de ministerraad op 19 juli 1991 een meerjarig investeringsplan (1991-2000) goed. Dat plan voorziet in verschillende investeringen om het spoorwegaanbod in en rond Brussel te versterken, onder meer:

- het op vier sporen brengen van lijn 36 tussen Schaarbeek en Leuven, evenals het op vier sporen brengen van lijn 96 tussen Brussel en Halle-Lembeek, naar aanleiding

<sup>3</sup> Zie o.m. A. Sterck, *La politique des déplacements en région bruxelloise*, Crisp, Courrier hebdomadaire 1408-1409, 1993.

<sup>4</sup> Ontwerp van ordonnantie houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expressnet van, naar, in en rond Brussel. Memorie van toelichting. *Parl. St.* Brussels parlement, gewone zitting 2003-2004, 1 april 2004. DOC A-549/1.

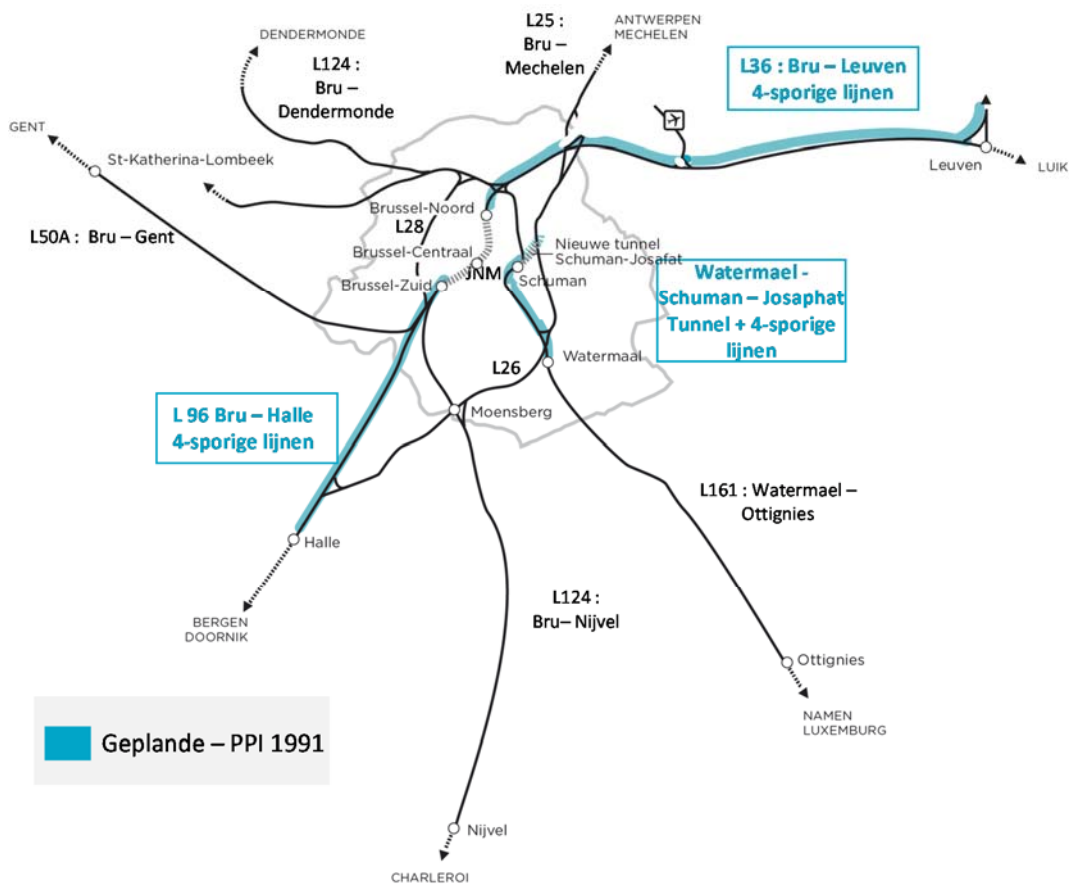
<sup>5</sup> Stratec, *Étude de la desserte ferroviaire de Bruxelles et environ*, eindverslag voor de NMBS, 5 december 1988, p. 31; geciteerd door L. Damay, « Un RER à Bruxelles ? Socio-histoire des rivalités et des régulations politiques (1989-2013) » in *Brussels Studies*, 74, 17 februari 2014, p. 2.

<sup>6</sup> A. Sterck, op cit., p. 32.

van de bouw van de hogesnelheidslijnen naar Luik en Duitsland enerzijds en naar Frankrijk anderzijds;

- de bouw van een tunnel tussen Schuman en Schaarbeek, evenals het op vier sporen brengen tussen Watermaal en Schuman, om de Europese wijk te integreren in het spoorwegnet in zijn geheel en om haar verbinding met de nationale luchthaven te verbeteren.

Kaart 1 – In het meerjarig investeringsplan 1991-2000 van de NMBS geprogrammeerde werken



Bron: kaart: Infrabel; gegevens: meerjarig investeringsplan 1991-2000 van de NMBS

De investeringen worden vooral overwogen om het aanbod hogesnelheidstreinen en het aanbod IC/IR-treinen te versterken.

Als reactie op dat plan vraagt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de uitvoeringsregels voor een Brussels GEN te onderzoeken. Ingevolge die vraag wordt in juni 1991 een *taskforce* opgericht. Die bestaat uit vertegenwoordigers van de MIVB, de NMBS, de federale besturen

en de drie gewesten<sup>7</sup>. Ze moet de opvoering van het verkeer op negen spoorweglijnen bestuderen en onderzoeken welk type rollend materieel aan de ontwikkeling van het GEN is aangepast<sup>8</sup>.

#### Misverstand over de benaming GEN in Brussel

De term verwijst naar het Parijse voorbeeld (RER). De Parijse RER heeft echter een andere configuratie dan het project dat voor Brussel uitgedacht werd. De Parijse RER lijkt immers meer op een snelle langeafstandsmetro. Die werd ingesteld om het Parijse spoorwegnet te compenseren dat hoofdzakelijk is georganiseerd rond eindstations. De Parijse RER rijdt bovendien in een eigen bedding en uitsluitend met specifiek materieel.

In België vormt Brussel, en meer in het bijzonder de noord-zuidverbinding (NZV) het centrale knooppunt van het Belgische spoorwegnet. De spoorweg doorkruist Brussel al van vóór het GEN-project. Dagelijks gebruiken ongeveer 1.250 treinen deze verbinding, wat maakt dat ze door een derde van de reizigerstreinen van het land wordt doorkruist.<sup>9</sup>

In die context wil het Brusselse GEN-project geen nieuwe lijnen in eigen bedding bouwen, maar wil het de capaciteit van het bestaande spoorwegnet versterken om het treinaanbod naar, in en rond Brussel te verbeteren. Daardoor krijgt het Brussels project een andere configuratie die concrete implicaties heeft: geen eigen bedding, behoefte aan materieel dat op de bestaande infrastructuur kan rijden, verplichting om rekening te houden met de tracés, het verkeer en de infrastructuur die al bestaan. Het Brussels GEN-project beperkt zich overigens niet tot het spoorwegaanbod maar is opgevat als een globaal mobiliteitsproject dat het aanbod van verschillende openbare vervoersmaatschappijen integreert in de spoorweg- en wegverbindingen.

#### 2.1.2 Eerste beheerscontract 1992-1996 van de NMBS

Op 30 september 1992 sloten de Staat en de NMBS een eerste beheerscontract. Het liep ten einde op 31 december 1996. In artikel 32 van dat contract wordt een experiment op lijn 26 bepaald (een lijn die langs het oosten om het centrum van Brussel heen loopt en die tot dan hoofdzakelijk voor goederenvervoer werd gebruikt). Dat experiment kan worden beschouwd als de eerste aanzet van het voorstedelijke treinvervoer, aangezien voortaan drie treinen per uur (en niet langer slechts één) die “proeflijn” tussen Huizingen en Vilvoorde gebruiken.

#### 2.1.3 GEN-studiesyndicaat en Sofretu-studie

Op 25 juni 1993 neemt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het initiatief om een GEN-studiesyndicaat op te richten. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de Nationale

<sup>7</sup> De vertegenwoordigers van het Waals Gewest en van het Vlaams Gewest werden in november 1991 in de taskforce opgenomen.

<sup>8</sup> Ministerraad van 6 juni 1991. Document van de Raad van het BHG, Verslag uitgebracht namens de Commissie voor de Infrastructuur, belast met Openbare Werken en Verkeerswezen. Gewestelijk Expresnet (GEN), Brussel, 8 mei 1996, document A85/1-95-96.

<sup>9</sup> Cijfers 2012 van Infrabel geciteerd in: FOD Mobiliteit en Vervoer, *Rail 4 Brussels. Studie naar de verbetering van de doortocht en de bediening per spoor van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in een multimodale context*, studie uitgevoerd door Technum, de VUB en Espaces Mobilités, januari 2016, p. 4.

Investeringsmaatschappij<sup>10</sup> en de vier openbare vervoersmaatschappijen, en moet een nieuw geïntegreerd vervoersysteem onderzoeken om de hele zone van 30 km rond Brussel te bedienen. Dit studiesyndicaat moet een GEN voorstellen, waarbij het voorrang moet geven aan de bestaande infrastructuur, de toekomstige investeringen programmeert, het aan te kopen rollend materieel preciseerd en de investerings- en exploitatiekosten raamt.

Het studiesyndicaat geeft het studie bureau Sofretu<sup>11</sup> opdracht het GEN te ontwerpen. Het syndicaat publiceert in 1995 de resultaten van de studie. Deze studie plant de verwezenlijking van het GEN in 2010 (met tussenetappes in 2000 en 2005). De voorzitter van het syndicaat publiceert in 1998 een syntheseverslag en vervolledigt het initiële voorstel. Dit tweede verslag brengt de einddatum van het GEN terug naar 2008<sup>12</sup>.

De studie van Sofretu die het GEN-studiesyndicaat had besteld, stelt de volgende hoofdlijnen voor:

- een GEN-net bestaande uit zeven spoorwegverbindingen en vijf busverbindingen;
- de bouw van de Josaphat-Schuman-tunnel, het op drie sporen brengen van de lijnen 124 (Brussel-Nijvel) en 161 (Brussel-Ottignies), investeringen in de stations en de aanleg van eigen beddingen voor de bussen;
- het gebruik van performant rollend materieel (snel optrekken en sterk afremmen, wat het mogelijk maakt de commerciële snelheid op te drijven) waarover de NMBS niet beschikt;
- een frequentie voor het spoorwegnet van vier treinen per uur gedurende de piekuren en twee treinen in de daluren;
- een geïntegreerd aanbod in de GEN-zone van alle openbaar vervoer, beheerd door de vier betrokken vervoersmaatschappijen, in het kader van hun respectieve opdracht.

Deze studie is een eerste concreet voorstel van GEN-project voor Brussel. Ze zet de bakens uit en legt de basis voor de keuzes die later gerespecteerd zullen blijven. Deze GEN-visie is opgebouwd rond:

- bestaande lijnen (in deze fase is enkel de Josaphat-Schuman-tunnel een nieuw spoorlijnstuk);
- sporen die niet uitsluitend voor het GEN zijn voorbehouden;
- infrastructuur van spoorwegformaat – het gaat niet om *Light Rail*-sporen (lichte metro, tramtrein) of VAL (*véhicule automatique léger* – licht automatisch rijtuig);
- een verbetering van het stoptreinaanbod (L) van en naar Brussel, voornamelijk van voorstedelijke aard.

---

<sup>10</sup> Nu Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij.

<sup>11</sup> *Société française d'études et de réalisations de transports urbains*, engineeringfiliaal van de RATP dat met *Sofrerail*, engineeringbureau van de SNCF, is gefusioneerd tot het bureau *Systra*.

<sup>12</sup> Onder andere rekening houdend met het inkorten van de geraamde termijn voor het voltooien van de geplande werken en de wens van de NMBS om de luchthaven te bedienen met IC/IR-treinen en niet in het kader van het GEN. *Parl. St. Brussels Parlement, Commissie voor de Infrastructuur, belast met Openbare Werken en Verkeerswezen, vergadering van 18 maart 1989, DOC BIV (1997-1998) nr. 19, p. 4.*

De raad van bestuur van de NMBS erkent de “bruikbaarheid”<sup>13</sup> van de studie maar wijst er tegelijk op dat de “integrale uitvoering van het GEN-project zou leiden tot een totale verzadiging van de NZV [noord-zuidverbinding]”<sup>14</sup>.

#### 2.1.4 Investeringsplan 1996-2005 van de NMBS

In het investeringsplan 1996-2006 zijn geen nieuwe grootschalige werken gepland voor een GEN-dienst.

#### 2.1.5 Tweede beheerscontract 1997-2001 van de NMBS

Het tweede beheerscontract van de NMBS (contract 1997-2001, verlengd tot 2004) bevat beperkte verbintenissen in verband met het GEN-project. Zo bepaalt artikel 19:

- het verlengen van het experimentele spooraanbod op lijn 26;
- de deelname van de NMBS aan de studie en in voorkomend geval aan de verwezenlijking van het GEN-project.

#### 2.1.6 Vervoerplan 1998 van de NMBS

De NMBS voert in mei 1998 een nieuw vervoerplan in (dat met aanpassingen van kracht zal blijven tot december 2014). Dat plan plant geen GEN-bediening en legt de nadruk op de versterking van het IC/IR-vervoersaanbod (groei met 8 %).

De uitvoering van dat plan in combinatie met de ontwikkeling van het internationaal hogesnelheidsverkeer sinds de indienstneming van de Thalys (vanaf 1996) en de Eurostar (vanaf 1994) scheidt problemen van verzadiging van het spoorweginet bij het naderen van Brussel en in de hoofdstad.

In die context blijkt duidelijk dat voor elk nieuw project om het voorstedelijke aanbod van het genre GEN te versterken, aanzienlijke infrastructuurwerken nodig zullen zijn om de capaciteit van het spoorweginet te verhogen.

## 2.2 Goedkeuring van het GEN-project

Drie grote beslissingen vormen de basis en het kader van het GEN-project in Brussel:

- De beslissing van 30 maart 1999 van de Interministeriële Conferentie voor Verkeer en Infrastructuur (ICVI), bestaande uit de federale minister en de drie gewestministers voor Vervoer, die kiest voor een GEN in een gebied van ongeveer 30 km rond Brussel en die een aantal keuzes maakt voor de infrastructuur om het project te realiseren;
- Het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 in verband met het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS. Dat plan bevat een gedeelte over het GEN-project waarvan het budget op 62,5 miljard Belgische frank wordt geraamd;
- De overeenkomst van 2003 om het programma van het Gewestelijk Expresnet naar, in en rond Brussel uit te voeren.

---

<sup>13</sup> Raad van bestuur van de NMBS, vergadering van 1 maart 1996, notulen.

<sup>14</sup> Raad van bestuur van de NMBS, vergadering van 13 oktober 1995, notulen.

### 2.2.1 Beslissing van 30 maart 1999 van de Interministeriële Conferentie voor Verkeer en Infrastructuur (ICVI)

De beslissing van 30 maart 1999 van de ICVI is een eerste interfederale politieke verbintenis om het GEN te realiseren. De ICVI is voorstander van verschillende infrastructuurwerkzaamheden die ze als onontbeerlijk beschouwt voor het GEN:

- het viersporig maken van lijn 124 tussen Brussel en Nijvel ; het viersporig maken van lijn 161 tussen Brussel en Ottignies<sup>15</sup>;
- de bouw van de Schuman-Josaphattunnel;
- de bouw van de bocht van Nossegem op lijn 36 tussen Brussel en Leuven, die de treinen vanuit Luik of Leuven verbindt met de luchthaven zonder te moeten terugkeren vanaf Brussel-Noord;
- de verbinding van de lijnen 25 en 27 tussen Brussel en Antwerpen met de luchthaven (dat project zal later « Diabolo » gedoopt worden).

De ICVI is ook van oordeel dat de verwezenlijking van de spoorwegterminal Schaarbeek-Vorming (Brussel-Europa), die een belangrijk GEN-station zal worden, een onderdeel van het GEN is.

#### Project "Brussel-Europa" als antwoord op de verzadiging van de noord-zuidverbinding

Bij het begin van de jaren 2000 was het plan werken aan het station Schaarbeek-Vorming uit te voeren om er een multimodale terminal van te maken die een antwoord kan bieden op de verzadiging van de noord-zuidverbinding, op de groei van het internationale verkeer en op de uitvoering van het GEN. Volgens de directie van de NMBS zou de terminal "Brussel-Europa" een grotere opvangstructuur kunnen bieden voor zowel IC/IR-treinen, HST-treinen en het toekomstige GEN. « Door de HST's via lijn 28 [lijn ten westen van de noord-zuidverbinding] om te leiden en in « Brussel-Europa » en niet in Brussel-Zuid te laten stoppen, zou het treinverkeer in de Noord-Zuidverbinding met een aantal treinen afnemen. Dat zou vooral het geval zijn voor de HST's die in België rijden, maar ook voor de GEN-treinen, die de noord-zuidverbinding zouden vermijden»<sup>16</sup>.

De keuze voor die werken zal later behouden blijven, met uitzondering van de terminal van Brussel-Europa, die nooit zal worden gebouwd, en de moderniseringswerken van lijn 28, die niet volledig zijn.

<sup>15</sup> De ICVI beslist de lijnen 124 en 161 viersporig maken te maken en niet driesporig zoals aanbevolen in de Sofretu-studie. De directie van de NMBS heeft die keuze voor haar raad van bestuur bevestigd. Volgens de directie volstaat een derde spoor in theorie om het GEN-verkeer de baas te kunnen, maar de NMBS stelt geen oplossing voor Brussel te kunnen aanvaarden waardoor het verkeer vanuit de regio's buiten een de straal van 30 km rond Brussel bemoeilijkt zou worden. De NMBS verantwoordt vervolgens het viersporig maken onder andere met de bedoeling een regelmatigere passage van de IC- en IR-treinen mogelijk te maken. Raad van bestuur van de NMBS, vergadering van 29 april 1999, notulen.

<sup>16</sup> Brussels parlement, "Mobiliteit in en rond Brussel", Commissie voor Infrastructuur, belast met Openbare Werken en Verkeerswezen, 1999-2000, 21 juni 2000, hoorzitting met de directie van de NMBS, p. 6-40.



De drie gewesten verbinden er zich via die beslissing toe al het nodige te doen om de stedenbouwkundige procedures tot een goed einde te brengen en de bouwvergunningen binnen redelijke termijnen uit te reiken.

Om de grote lijnen van het project uit te tekenen, richt de ICVI overigens een “GEN-groep op hoog niveau” op. Die krijgt als opdracht de voorwaarden voor de realisatie van het GEN (met als basis het verslag van het studiesyndicaat van 1998) te bestuderen en een ontwerp van samenwerkingsakkoord (GEN-overeenkomst) uit te werken tussen de federale overheid en de drie gewesten. De GEN-groep op hoog niveau legt zijn voorstellen in juli 2000 voor.

Parallel daarmee werkt de consultant Systra (vroeger Sofretu) op vraag van de federale regering de resultaten van zijn studie uit de jaren 90 bij. In oktober 2000 legt hij een geactualiseerd ontwerp voor.

Als gevolg van de beslissing van de ICVI wordt op 29 mei 2000 ook een koninklijk besluit tot wijziging van artikel 19 van het tweede beheerscontract van de NMBS (contract 1997-2001, verlengd tot 2004) goedgekeurd om de verbintenis van de NMBS te versterken om actief bij te dragen tot de werkzaamheden van de GEN-groep op hoog niveau en tot de verwezenlijking van het GEN-project.

### **2.2.2 Samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 met betrekking tot het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS**

Parallel daarmee werkt de NMBS een nieuw meerjarig investeringsplan (MIP) uit en voert ze onderhandelingen daarover. Dat MIP 2001-2012 wordt goedgekeurd in het kader van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>17</sup>. Het bevat een specifiek onderdeel over het GEN-project.

Zo voorziet het MIP 2001-2012 op een totale begroting van 687,6 miljard Belgische frank in een enveloppe van 62,5 miljard Belgisch frank, gefinancierd door een GEN-Fonds<sup>18</sup>, om een lijst van werken te financieren die noodzakelijk zijn voor het GEN (zie 2.3.2 voor meer details over de projecten gefinancierd door het GEN-Fonds )<sup>19</sup>.

Het MIP plant ook andere investeringen om de mobiliteit te verbeteren of de capaciteit van de spoorweginstallaties in en rond Brussel te versterken, onder meer:

- werkzaamheden om de capaciteit van de zone Brussel-Noord-Schaarbeek te verhogen en om lijn 28 te moderniseren (voor 15,8 miljard Belgische frank);
- de Diabolo naar de nationale luchthaven (voor 15 miljard Belgische frank).

---

<sup>17</sup> Een wet van 22 maart 2002 zorgt voor de instemming met dat samenwerkingsakkoord en verleent het echte wetgevende waarde.

<sup>18</sup> Zie hoofdstuk 4 - Financiering van het GEN-project.

<sup>19</sup> De GEN-infrastructuurwerken die in het MIP 2001-2012 gepland worden, verschillen van de infrastructuurlijst die de ICVI in 1999 heeft goedgekeurd. Ze omvatten immers ook het viersporig maken van lijn 50 A en het inrichten van de stations en parkeerterreinen maar omvatten niet de bouw van de Diabolo en van de spoorwegterminal Brussel-Europa, die in het MIP als klassieke investeringen zijn opgenomen en niet als GEN-investeringen die door het fonds gefinancierd worden.

Het MIP plant die projecten, maar ze maken geen deel uit van de GEN-investeringen en worden niet door het GEN-Fonds gefinancierd.

In het samenwerkingsakkoord zijn overigens verschillende verbintenissen opgenomen om ervoor te zorgen dat het GEN snel uitgevoerd wordt. De partijen verbinden zich onder andere ertoe:

- de overeenkomst over het GEN zo snel mogelijk te finaliseren;
- snel de stedenbouwkundige aanvragen te versturen en de vergunningen uit te reiken binnen maximum achttien maanden vanaf de indiening van het complete dossier door de verzoeker<sup>20</sup>; een deel van het rollend materieel voor het GEN moet in 2005 beschikbaar zijn om tegen uiterlijk 31 december 2005 de eerste twee GEN-lijnen in dienst te kunnen stellen (artikel 17).

Tot slot stelt het samenwerkingsakkoord een “executief comité” van de ministers van Mobiliteit (ECMM) in om de permanente samenwerking met de gewesten te versterken. Dat akkoord plant ook een uitgebreide studie over de mobiliteitsbehoeften van het land. De partijen wensten begin 2003 over de conclusies van die studie te beschikken, zodat de investeringskeuzes konden worden gepreciseerd en aangepast<sup>21</sup>. De studie werd nooit uitgevoerd omdat er geen budget werd toegekend door de Staat of de NMBS<sup>22</sup>.

### **2.2.3 Overeenkomst van 4 april 2003 om het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel ten uitvoer te leggen**

Op 4 april 2003 sluiten de vertegenwoordigers van de federale, Vlaamse, Waalse en Brusselse regering een overeenkomst over het GEN.

De overeenkomst is op 11 maart 2006 van kracht geworden nadat de parlementen van elk van de ondertekenende overheden de tekst hadden goedgekeurd<sup>23</sup>. Ze definieert de doelstellingen van het GEN, preciseert het verwachte aanbod en organiseert de omkadering om het project te sturen.

De overeenkomst van 2003 is een raamakkoord dat bepaalt dat de bevoegde overheden hun mobiliteitsbeleid in en rond Brussel op elkaar afstemmen. Het GEN wordt gedefinieerd als

<sup>20</sup> Artikelen 8 en 9 van het samenwerkingsakkoord. De termijn kan met twaalf maanden worden verlengd als de plannen inzake stedenbouw of ruimtelijke ordening wijzigen.

<sup>21</sup> Punt 8 van de verklarende nota van 14 juli 2001 die werd toegevoegd aan het samenwerkingsakkoord met betrekking tot het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS.

<sup>22</sup> In een brief van 6 februari 2002 aan de voorzitter van de raad van bestuur van de NMBS wijst de federale minister van Mobiliteit erop dat de minister van Begroting haar de 500.000 euro die nodig zijn voor de studie niet toekent en voorstelt om dat bedrag af te nemen van de middelen die de Staat aan de NMBS ter beschikking stelt. Dat voorstel week evenwel af van de financiële bepalingen van artikel 40 van het beheerscontract. Daarom vroeg de minister om het uitdrukkelijke akkoord van de beheersorganen van de NMBS met deze budgettaire oplossing. De raad van bestuur verwierp het voorstel en was van oordeel dat de meeste gegevens al bekend waren dankzij studies die al op verschillende niveaus uitgevoerd waren, en dat het niet aangewezen was om een nieuwe studie aan te vatten (Raad van bestuur NMBS 2002/41 van 1 maart 2002).

<sup>23</sup> Wet van 30 december 2005 houdende instemming met het Overeenkomst van 4 april 2003 met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 maart 2006 (erratum gepubliceerd op 30 maart 2006)

een globaal mobiliteitsproject dat een geïntegreerd aanbod aan openbaar vervoer uitwerkt in een zone van ongeveer 30 km rond Brussel (GEN-zone). Het totale aanbod in de GEN-zone bestaat uit de prestaties van de vier maatschappijen voor gemeenschappelijk openbaar vervoer, in het kader van hun respectieve opdracht op de spoorweg- en wegverbindingen. Het GEN-spoorwegnet bestaat uit radiale en transversale verbindingen<sup>24</sup>.

De overeenkomst van 2003:

- formuleert de doelstellingen van het GEN en definieert het verwachte aanbod (zie hierna punt 2.3);
- organiseert de aansturende structuur van het GEN-project (zie hoofdstuk 3 - Aansturing van het GEN-project);
- omkadert en definieert de domeinen waarin de begeleidingsmaatregelen moeten worden geïmplementeerd;
- bepaalt dat een gemeenschappelijke commercialiseringsstrategie wordt ontwikkeld door de openbare vervoersmaatschappijen.

#### 2.2.4 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat veel tijd verstreek tussen de principiële beslissing om een GEN te creëren in en rond Brussel, die in maart 1999 werd genomen op interministerieel niveau, en de inwerkingtreding in maart 2006 van de overeenkomst van 2003.<sup>25</sup>

Omdat zoveel tijd is verstreken tussen de goedkeuring van de overeenkomst op 4 april 2003 en de inwerkingtreding ervan op 11 maart 2006<sup>26</sup>, was artikel 30 van de overeenkomst, dat luidt dat het GEN-spooraanbod uiterlijk op 31 december 2005 operationeel moet zijn op ten minste twee radiale verbindingen, bovendien al achterhaald op het ogenblik dat de tekst in werking trad.

### 2.3 Doelstellingen en initiële middelen van het GEN-project

Het algemene doel van het GEN wordt geformuleerd in artikel 3 van de overeenkomst van 2003 en bestaat erin *“de modale verschuiving van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer te begunstigen en het marktaandeel van het openbaar vervoer in de GEN-zone te verhogen”*. Deze algemene doelstelling valt uiteen in drie pistes:

- het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer verbeteren;
- het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer integreren;
- begeleidende maatregelen verwezenlijken.

De teksten die het GEN-project omkaderen, zien verschillende middelen om het aanbod van GEN-treinen te kunnen verbeteren:

---

<sup>24</sup> Radiale verbindingen verbinden twee uiteinden van de zone dwars door Brussel. Transversale verbindingen verbinden twee punten van de rand van de zone maar niet dwars door Brussel.

<sup>25</sup> De actoren hebben echter niet gewacht tot de inwerkingtreding van de overeenkomst om te starten met de uitvoering van het project.

<sup>26</sup> Na de ratificeringen door de parlementaire vergaderingen.

- de bouw van de GEN-infrastructuur;
- de terbeschikkingstelling van rollend materieel GEN;
- de financiering van het project.

In de volgende paragrafen wordt in detail ingegaan op de inhoud van het initiële doel om het treinaanbod te verbeteren, evenals op de initieel geplande middelen om de infrastructuur te bouwen en het rollend materieel aan te kopen.

### 2.3.1 Verbetering van het treinaanbod in de GEN-zone

In de overeenkomst van 2003 worden twaalf radiale treinverbindingen geïdentificeerd als het GEN-referentiespooraanbod dat in 2012 moet worden bereikt. Die verbindingen zijn opgevat om de volgende drie polen te bedienen: de noord-zuidverbinding, de wijk van de Europese instellingen ten oosten van Brussel en de luchthaven van Brussel-Nationaal. De overeenkomst bepaalt voor die verbindingen de amplitudes<sup>27</sup> en minimumfrequenties<sup>28</sup> die moeten worden gewaarborgd (zie hoofdstuk 6 - GEN-spoorwegaanbod).

De overeenkomst bepaalt bovendien dat twee transversale verbindingen moeten worden bestudeerd en geëvalueerd door het in artikel 13 geplande onderzoek<sup>29</sup>. De overeenkomst preciseert dat de kenmerken van het GEN-aanbod in ieder geval niet minder mogen zijn dan die van het bestaande spoorwegaanbod op het ogenblik van de inwerkingtreding van de overeenkomst, behalve bij gemotiveerde tijdelijke afwijking, bv. wegens werken<sup>30</sup>.

De overeenkomst van 2003 bepaalt bovendien dat het GEN-aanbod uiterlijk op 31 december 2005 operationeel moet zijn op twee verbindingen (de as Geraardsbergen-Mechelen en de 's-Gravenbrakel-Dendermonde)<sup>31</sup> en dat het GEN-aanbod uiterlijk eind 2012 in zijn totaliteit operationeel moet zijn<sup>32</sup>.

Hoofdstuk 6 van dit verslag biedt meer bijzonderheden over het verwachte GEN-spoorwegaanbod.

### 2.3.2 Verwezenlijking van de GEN-infrastructuurwerken

Het MIP 2001-2012 van de NMBS lijst een reeks werken op die noodzakelijk zijn om het GEN te realiseren. Die werken, die binnen de reikwijdte van het GEN vallen, worden gefinancierd door het GEN-Fonds. De werken die buiten de reikwijdte van het GEN vallen, vallen ten laste van de klassieke dotatie die de Staat toekent voor spoorinvesteringen. Door middel van de

---

<sup>27</sup> De amplitude van een spoorverbinding is het aantal uren waarop er op die verbinding treinverkeer is. Voorbeeld: een spoorverbinding waarbij het eerste vertrek om 7 uur is en het laatste om 22 uur, heeft een amplitude van 15 uur per dag..

<sup>28</sup> De frequentie van de treinen kan gebaseerd zijn op het aantal treinen per tijdseenheid (vier treinen per uur) of op een specifieke cadans (een trein om de 15, 30, 60 minuten). Een trein per kwartier is dus een dwingend aanbod voor de organisatie van het treinverkeer dan een aanbod van vier treinen per uur.

<sup>29</sup> Artikel 13 van de GEN-overeenkomst van 4 april 2003 eist dat binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst, de verplaatsingsbehoeften en de functionaliteitseisen op het vlak van frequentie, amplitude en haltes worden onderzocht. De resultaten van dat onderzoek moeten het onder andere mogelijk maken het referentiespooraanbod aan te passen en te laten evolueren. Dit onderzoek moet om de vijf jaar worden geactualiseerd.

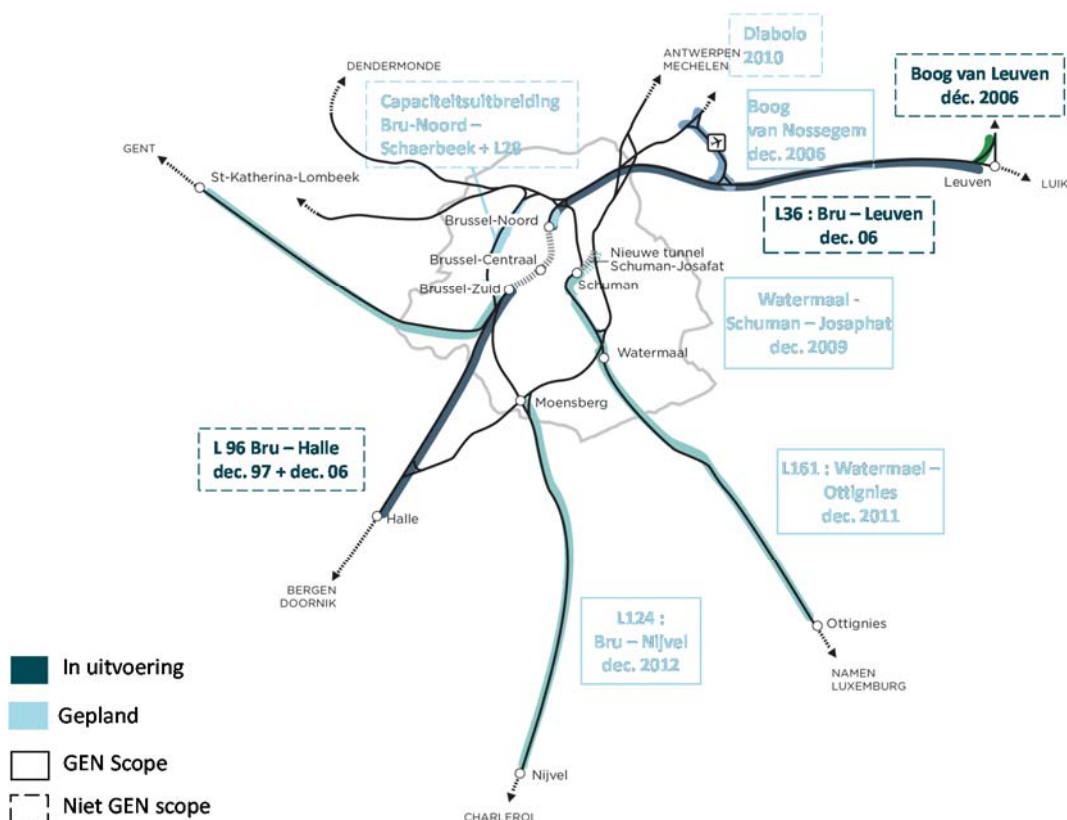
<sup>30</sup> Artikel 19 van de GEN-overeenkomst.

<sup>31</sup> Artikel 30 van de GEN-overeenkomst.

<sup>32</sup> Artikel 29 van de GEN-overeenkomst.

werken die binnen de reikwijdte van het GEN vallen, moet het GEN tegen eind 2012 kunnen worden gerealiseerd. Ze werden geprogrammeerd volgens het tijdsplan op de onderstaande kaart:

Kaart 2: Werken geprogrammeerd in het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS



Bron kaart: Infrabel. Bron gegevens: meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS

Bepaalde werven en infrastructuren die gepland of in uitvoering zijn, worden geëxploiteerd door het GEN, zijn maar geen GEN-werken in de strikte zin die worden gefinancierd door het GEN-Fonds. Die in stippellijn omrande projecten in bovenstaand schema hebben betrekking op:

- het op vier sporen brengen van lijn 96 Brussel-Halle en van lijn 36 Brussel-Leuven (met inbegrip van de bocht van Leuven). Tot die werken werd beslist in het MIP 1991-2000 voor het verkeer van de hogesnelheidstreinen.
- de bouw van de Diabolo.
- het verhogen van de capaciteit in de zone Brussel-Noord-Schaerbeek en op lijn 28<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Die werken moesten de eerste fase van het project Brussel-Europa vormen. De tweede fase, die de bouw van de nieuwe terminal omvat, was gepland tussen 2012 en 2015 en was bijgevolg niet in het MIP 2001-2012 opgenomen. In 2003 werd

De uitvoering van de infrastructuurwerven en de uitvoeringstermijnen ervan wordt in detail uitgewerkt in hoofdstuk 5 van dit verslag.

### 2.3.3 Terbeschikkingstelling van het rollend materieel GEN

In de teksten over de goedkeuring van het GEN-project zijn slechts weinig doelstellingen vastgelegd voor het rollend materieel van het GEN. Het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 bepaalt dat een deel van het rollend materieel voor het GEN in 2005 beschikbaar moet zijn zodat de eerste twee lijnen van het GEN uiterlijk op 31 december 2005 in dienst kunnen worden genomen (art. 17). Artikel 31 van de overeenkomst van 2003 bepaalt<sup>34</sup> dan weer dat de offerte van de firma die de opdracht heeft binnengehaald, in april 2004 wordt goedgekeurd en dat het eerste rollend materieel eind 2006 moet worden geleverd (d.i. één jaar later dan wat het samenwerkingsakkoord bepaalde). Alle rollend materieel moest in ieder geval beschikbaar zijn tegen de volledige uitvoering van het GEN eind 2012.

Meer informatie over het rollend materieel is te vinden in hoofdstuk 7.

### 2.3.4 Conclusies

Het Rekenhof merkt ten eerste op dat de definitie van de doelstellingen van het GEN niet is gebaseerd op een gedetailleerde en geactualiseerde analyse van de mobiliteitsbehoeften. Terwijl het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 over het MIP 2001-2012 van de NMBS wel degelijk bepaalde dat in 2003 een grootscheepse studie over de mobiliteitsbehoeften zou worden uitgevoerd om de investeringsopties te verfijnen en aan te passen, werd die studie nooit uitgevoerd omdat de Staat of de NMBS er geen budget voor hadden toegekend. De overeenkomst van 2003 legt via artikel 13 overigens de verplichting op om binnen achttien maanden na de inwerkingtreding ervan een studie uit te voeren naar de verplaatsingsbehoeften. Die studie (hierna studie “artikel 13”) werd in maart 2008 aangevat maar pas in juni 2009 beëindigd.

Ten tweede zijn de goedgekeurde doelstellingen niet erg precies. Zo is het algemene doel van de modale verschuiving niet becijferd (er zijn geen referentiewaarde en streefwaarde gedefinieerd). Wat de verbetering van het spoorwegaanbod betreft, formuleert de overeenkomst van 2003 bovendien vereisten op het vlak van spoorwegaanbod, maar bepaalt ze niets over de verwachte groei van het aantal reizigers. In die context kan wel worden gecontroleerd of de bedieningsvereisten in acht worden genomen maar is het moeilijk te beoordelen in hoeverre het GEN-project zijn einddoel van modale verschuiving bereikt.

Ten derde toont geen enkele studie de samenhang aan tussen de (bewust ambitieuze) doelstellingen van aanbod en de geplande infrastructuurmiddelen om ze te bereiken. Zo wijst de NMBS er vanaf 2000 op dat de capaciteit van de noord-zuidverbinding ontoereikend is om tijdens spitsuren de geplande uitbreiding van het vervoeraanbod te verwerken en dat

---

het project grondig herwerkt. Om besparingsredenen werden de heraanleg van L28 en de bouw van de terminal Brussel-Europa uitgesteld. In het MIP werden echter minder grootschalige maatregelen voor het verhogen van de spoorwegcapaciteit in de zone Brussel-Zuid en Schaarbeek gehandhaafd om oplossingen te kunnen bieden voor de ondercapaciteit en om de exploitatiemogelijkheden van het spoornet sneller te verbeteren. Infrabel, fiche investeringsproject 0011, 2004.

<sup>34</sup> Overeenkomstig de kalender die op 28 maart 2003 door de raad van bestuur van de NMBS werd goedgekeurd en die is opgenomen in bijlage 6 van de overeenkomst.

het bijgevolg onontbeerlijk is andere spoorweginstallaties te gebruiken, zoals de Schuman-Josaphat-tunnel, lijn 28 met de multimodale terminal Brussel-Europa, lijn 26 en de Diabolo<sup>35</sup>. Op dezelfde manier toont een studie die de FOD bestelde,<sup>36</sup> in 2004 aan dat het niet mogelijk zal zijn het aanbod van de overeenkomst van 2003 te halen, zelfs als alle investeringswerken voor het GEN die in het MIP 2001-2012 gepland waren, zouden worden uitgevoerd.

Ten vierde merkt het Rekenhof op dat als de vereisten voor het spoorwegaanbod waarvan sprake in de overeenkomst van 2003, worden gevolgd, dat ernstige moeilijkheden doet rijzen om het treinverkeer georganiseerd te krijgen (zie hoofdstuk 6).

Het Rekenhof merkt tot slot op dat de initiële ramingen van termijnen en bijgevolg van begroting heel optimistisch waren (zie hoofdstukken 4 en 5).

## 2.4 Evolutie en precisie van de doelstellingen en de middelen

De betrokken partijen hebben de initiële doelstellingen van de overeenkomst van 2003 nooit in twijfel getrokken (ze werden zelfs expliciet opnieuw bevestigd door de beslissing van het executief comité van de ministers van verkeer – ECMM – van 8 mei 2012).

Die doelstellingen en de concrete vertaling ervan werden nochtans gepreciseerd en talrijke keren aan nieuwe deadlines gekoppeld. Na de studie ‘artikel 13’ werden bovendien meer realistische tussentijdse doelstellingen vastgelegd. Die evoluties worden in de volgende paragrafen samengevat.

### 2.4.1 Ministerraad van 20 en 21 maart 2004

De ministerraad van 20 en 21 maart 2004:

- bevestigt opnieuw dat de investeringen in GEN-infrastructuur zoals in het samenwerkingsakkoord bepaald, volledig worden nageleefd;
- keurt een meer nauwkeurig plan voor de uitbreiding van het GEN-aanbod goed dan de elementen in de overeenkomst van 2003. Aangezien de NMBS aanvoert dat het technisch onmogelijk is het GEN-aanbod tegen 31 december 2005<sup>37</sup> in dienst te stellen op de as Geraardsbergen-Mechelen (R4b) en 's-Gravenbrakel –Dendermonde (R6), heeft de ministerraad een nieuwe fasering van het aanbod in verschillende etappes goedgekeurd<sup>38</sup>:
  - Vanaf december 2003 wordt de kwaliteit van het voorstedelijk aanbod verbeterd door middel van gerenoveerd rollend materieel (City Rail-aanbod).
  - Vanaf december 2006 zal de NMBS een volledig vernieuwd aanbod uitwerken voor de IC- en IR-verbindingen. Het aanbod zal worden versterkt om te zorgen voor een frequentie van twee GEN-treinen per uur op zes

<sup>35</sup> NMBS, Mobiliteit in en rond Brussel, 8 september 2000, Doc RvB 2000-39.

<sup>36</sup> FOD Mobiliteit en Vervoer, Studie van de eventuele capaciteitsproblemen op het spoorwegnet dat zal worden gebruikt door het GEN dat Brussel en zijn rand bedient – Dynamisch model van een deel van het NMBS spoorwegnet, eindverslag december 2004.

<sup>37</sup> Artikel 30 van de GEN-overeenkomst.

<sup>38</sup> stuurgroep GEN, Jaarverslag 2006-2007, p. 23-24.

- bestemmingen. Zo zal de GEN-frequentie die de overeenkomst van 2003 bepaalde, op die bestemmingen moeten worden bereikt tijdens daluren.
- Vanaf december 2008 zullen de nieuwe GEN-stellen progressief in dienst kunnen worden genomen en de L- en CR-treinen kunnen vervangen.
  - Het volledige GEN-aanbod zal tegen eind 2012 volledig operationeel moeten zijn.
  - beslist om het exploitatietekort, buiten dat van het rollend materieel, voor het GEN-spoorwegaanbod ten laste te nemen;
  - beslist de aankoop te dekken (zowel het kapitaal als de intresten) van het rollend materieel dat als noodzakelijk wordt beschouwd voor het GEN-spoorwegaanbod (kwantitatief en kwalitatief) ; vraagt aan de NMBS zo vlug mogelijk het rollend materieel te bestellen.

#### 2.4.2 Opeenvolgende herschikkingen van de deadlines van de GEN-werven

Door het meerjarig plan 2001-2012, dat voor het eerst de investeringen plande die aan het GEN-project gekoppeld waren, werden de projecten gehandhaafd. De oorspronkelijke deadlines werden echter heel vaak herzien, wat onder meer in de later goedgekeurde MIP's<sup>39</sup> werd bevestigd.

Tabel 1 – Voornaamste herschikkingen van de deadlines ingevolge het meerjarig plan 2001-2012

Werven	MIP 2001-2013	December 2008 <sup>(1)</sup>	Mei 2010 <sup>(2)</sup>	MIP 2013-2025	Juni 2016 <sup>(3)</sup>
Viersporig maken van L36 <sup>(4)</sup>	2006		verwezenlijkt (dec. 2006)		
Viersporig maken van L96 <sup>(5)</sup>	2006		verwezenlijkt (dec. 1997 + dec. 2006)		
Bocht van Nossegem	2005		verwezenlijkt (dec. 2006)		
Schuman-Josaphat-tunnel en viersporig maken Schuman-Watermaal <sup>(6)</sup>	2009	2013	juni 2015	2015	dec. 2016 <sup>(7)</sup>
Diabolo	2012	2012	juni 2012	verwezenlijkt 2013 <sup>(8)</sup>	
Viersporig maken van L161	2011	2015	dec. 2016	2021	partieel: 2024 totaal: niet bepaald
Viersporig maken van L124	2012	2018	dec. 2019	2025	partieel: 2024 totaal: niet bepaald
Viersporig maken van L50 A	2012	2015	dec. 2016	2016	dec. 2018 <sup>(9)</sup>
Aanleg van de stations en parkeerterreinen	2012	2018	dec. 2016	2025	partieel: 2024 totaal: niet bepaald

<sup>39</sup> Na het MIP 2001-2012 werden vier MIP's goedgekeurd: MIP 2004-2007, MIP 2005-2007, MIP 2008-2012 en MIP 2013-2025 (waarvan de toepassing is opgeschort).



Verhoging van de capaciteit in de zone Brussel-Noord-Schaarbeek en L28	2009 (fase 1)				
	2015 (fase 2: terminal Brussel-Europe)	2016 <sup>(10)</sup>	niet gepreciseerd	2025	Niet gepreciseerd

<sup>(1)</sup> Koninklijk besluit van 29 juni 2008 houdende goedkeuring van het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

<sup>(2)</sup> Infrabel Evolutie van de GEN-portfolio - Situatie mei 2010.

<sup>(3)</sup> GEN en voorstedelijk aanbod van, naar, in en rond Brussel, document op 10 juni 2016 aan het ECMM voorgelegd.

<sup>(4)</sup> Het viersporig maken van lijn 36 Brussel-Leuven maakt geen deel uit van de GEN-infrastructuur. De beslissing daartoe werd genomen naar aanleiding van het MIP 1991-2000 voor het verkeer van de hogesnelheidstreinen. De lijn wordt niettemin door het GEN uitgebaat.

<sup>(5)</sup> Het viersporig maken van lijn 96 Brussel-Halle maakt geen deel uit van de GEN-infrastructuur. De beslissing daartoe werd genomen naar aanleiding van het MIP 1991-2000 voor het verkeer van de hogesnelheidstreinen. De lijn wordt niettemin door het GEN uitgebaat.

<sup>(6)</sup> De bouw van de Schuman-tunnel was al gepland in het MIP 1991-2000 en werd opnieuw opgenomen in het MIP 2001-2012 als door het GEN-fonds gefinancierde GEN-werf.

<sup>(7)</sup> De tunnel Schuman-Josaphat werd in april 2016 in dienst gesteld. De indienststelling van de vier sporen tussen Schuman en Watermaal is voor december 2016 gepland.

<sup>(8)</sup> De Diabolo werd op 7 juni 2012 ingehuldigd. Hij is bedoeld om de luchthaven Brussel-Nationaal te verbinden met de nieuwe lijn Schaarbeek-Mechelen (lijn 25N). De voltooiing ervan via de noordelijke aansluiting (L 25 en L 26) werd in december 2013 gerealiseerd. De Diabolo maakt het voorwerp uit van een publiek-private samenwerking. Hij wordt onder andere gefinancierd dankzij de inning van de Diabolotoeslag, een toeslag op het vervoersbewijs van de reizigers.

<sup>(9)</sup> De werken voor het leggen van het derde en vierde spoor zijn afgerond op L50A. Om verkeer op vier sporen mogelijk te maken moeten de twee centrale sporen worden gemoderniseerd: deze werken zijn aan de gang, en ze zouden in december 2018 klaar moeten zijn. Om effectief de vier sporen in dienst te kunnen stellen moeten bovendien werken worden uitgevoerd op de sporen aan de ingang van Brussel-Zuid. Die werken zouden in december 2021 klaar moeten zijn.

<sup>(10)</sup> De verhoging van de capaciteit in de zone Brussel-Noord-Schaarbeek en L28 maakt geen deel uit van de GEN-infrastructuur in strikte zin. Het project werd grondig herwerkt vanaf de tweede helft van het jaar 2003. Het betreft nog steeds de bouw van spoorweginfrastructuur om de mobiliteit in Brussel te verbeteren, maar ligt nu in een zone die zich uitstrekt van het zuiden van Brussel-Zuid tot het noorden van Schaarbeek-Vorming. Het omvat niet meer het deel van de modernisering van L28 met het oog op de bouw van de terminal Brussel-Europa (fase 2 die aanvankelijk voor 2015 was gepland).

*Bron: Rekenhof, op basis van de vermelde documenten.*

Doordat achtereenvolgens verschuivingen van deadlines werden goedgekeurd, is het op 1 juni 2016 zo dat de GEN-infrastructuur tegen 2030 gerealiseerd zal zijn, d.i. 18 jaar later dan aanvankelijk gepland.

### 2.4.3 Studie voorgeschreven door artikel 13 van de overeenkomst van 2003 (studie “artikel 13”)

Artikel 13 van de overeenkomst van 2003 bepaalt dat een studie moet worden uitgevoerd waarvan de conclusies binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst moeten worden aangeleverd, d.i. uiterlijk op 11 september 2007. De studie moet ten minste om de vijf jaar worden geactualiseerd<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Die termijnen kunnen worden gewijzigd om ze in overeenstemming te brengen met de periodiciteit van de NMBS-plannen.

Volgens artikel 13 moet de studie betrekking hebben op de verplaatsingsbehoeften, die op grond van objectieve criteria worden geanalyseerd, en op de functionaliteitseisen op het vlak van frequentie, amplitude en haltes. De studie moet het mogelijk maken het referentiespooraanbod dat in bijlage II van de overeenkomst van 2003 wordt gedefinieerd, aan te passen en te laten evolueren. Op basis van die studie moet de NMBS een businessplan opstellen dat rekening houdt met de informatie die de gewestelijke maatschappijen van openbaar vervoer leveren over de aanbreng van cliënteel naar de GEN-stations.

#### **2.4.3.1 Resultaten van de studie “artikel 13”**

De studie “artikel 13” werd in maart 2008 gegund aan een consortium van vier studiebureaus<sup>41</sup>, d.i. achttien maanden na de datum die de overeenkomst van 2003 oplegde. Het eindrapport<sup>42</sup> werd op 22 juni 2009 bezorgd.

De consultants stellen vast dat het technisch onmogelijk zal zijn het aanbod dat in de overeenkomst van 2003 wordt gepland, tegen 2015 uit te voeren. De capaciteit van het spoorwegnet die in 2015 effectief beschikbaar zal zijn, blijkt ontoereikend om aan de vereisten van dat aanbod te voldoen. Vooral het gebrek aan capaciteit op de noord-zuidverbinding is een knelpunt<sup>43</sup>.

In die context stellen ze een intermediair scenario voor (“intermediair GEN-aanbod 2015”) waarmee zo goed mogelijk (maar niet volledig) tegemoet kan worden gekomen aan de doelstellingen van de overeenkomst van 2003, rekening houdend met de beperkingen in de capaciteit van het spoorwegnet en de bouw van de al geplande infrastructuur. Dat scenario moet in opeenvolgende fasen worden gerealiseerd, naargelang de werken vorderen, om tegen 2019 volledig te zijn uitgevoerd<sup>44</sup> (zie hoofdstuk 6 – GEN-Spoorwegaanbod voor meer details over het intermediair aanbod 2015).

De studie gaat verder dan het intermediair GEN-aanbod 2015 en schetst ook vooruitzichten<sup>45</sup> voor 2020 en 2030. Het programma 2020 haalt de doelstellingen van de overeenkomst van 2003 en verzekert ook dat heel wat extra stations bediend worden<sup>46</sup>. Volgens de consultants kan dat exploitatieprogramma worden uitgevoerd in de periode 2020-2025, op voorwaarde dat te gelegener tijd extra infrastructuurwerken bovenop de al geplande werken worden uitgevoerd, dat het rollend materieel beschikbaar is en dat de financiering van de exploitatiekosten verzekerd is. Het GEN 2030-scenario gaat verder dan de doelstellingen uit de overeenkomst van 2003 en schetst mogelijkheden voor latere ontwikkelingen.

---

<sup>41</sup> Het consortium bestond uit de volgende studiebureaus: Significance, Stratec, Tractebel en Tritel.

<sup>42</sup> Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, *Evolutie en optimalisatie van het Gewestelijk Expresnet voor Brussel en omgeving. Uitwerking 2015 en visie op 2020 en 2030*, rapport voor de FOD Mobiliteit en Vervoer, 22 juni 2009.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. ix.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>45</sup> Die twee andere scenario's zijn echter duidelijk minder volledig en nauwkeurig uitgewerkt. Het gaat veeleer om visies op middellange en lange termijn dan om voorstellen voor een precies exploitatieprogramma voor het GEN.

<sup>46</sup> Het scenario 2020 beoogt een ruimere GEN-bedienszone dan de GEN-zone van 30 km rond Brussel, met uitbreidingen naar Aarschot, Tienen, Gembloers, Luttre, Zennik en een omleidingslijn Dendermonde-Mechelen-Leuven.

#### 2.4.3.2 Beslissing van het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM) in mei 2012 over de studie “artikel 13”

Over de studie “artikel 13” zal pas in mei 2012 een politieke beslissing worden genomen, d.i. nagenoeg drie jaar na de publicatie ervan. Tijdens de vergadering van de vier federale en de gewestelijke ministers van Mobiliteit op 8 mei 2012 doet het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM) het volgende:

- Het herbevestigt de doelstellingen van de overeenkomst van 2003.
- Het dringt erop aan dat het volledige GEN-aanbod, gebaseerd op het scenario 2020, zo vlug mogelijk zou worden gerealiseerd en geïntegreerd in het investeringsplan 2013-2025 van de NMBS-Groep.
- Het vraagt dat de operationele groep (orgaan voorgezeten door de NMBS en bepaald in de overeenkomst van 2003 – zie hoofdstuk 3) tegen juni 2012 een gecoördineerd, geïntegreerd en gedetailleerd meerjarig programma zou uitwerken. Dat programma moet zich baseren op de visie op 2020 en op de principes en doelstellingen van de overeenkomst van 2003. Het programma moet bovendien ernaar streven het intermediaire GEN-aanbod 2015 dat in de studie werd voorgesteld, uiterlijk in 2018 te realiseren.
- het belast de stuurgroep met het opvolgen van zijn beslissingen.

Als antwoord daarop stelt de operationele groep in december 2012 een nieuwe configuratie voor de uitrol van het GEN-project voor. Die wijkt af van de eisen die het ECMM had geformuleerd. De operationele groep stelt het volgende voor:

- Het intermediaire GEN-aanbod 2015, dat het ECMM op uiterlijk 2018 vastlegt, zal (nagenoeg) pas kunnen worden gerealiseerd<sup>47</sup> in december 2022 als gevolg van achterstand bij de infrastructuurwerken (Infrabel verwacht de effectieve indienststelling van de lijnen 124 en 161 tegen 2022)<sup>48</sup>.
- Het scenario 2020 (waarmee de doelstellingen van de overeenkomst van 2003 kunnen worden gehaald) kan volgens de nota niet volledig worden gerealiseerd tegen 2025. Het vereist immers aanzienlijke extra infrastructuurwerken die niet zijn gepland in het ontwerp van MIP 2013-2025.

De beperkte stuurgroep<sup>49</sup> oordeelt in mei 2013 dat de nota niet bevredigend antwoordt op de vragen van het ECMM. De stuurgroep merkt onder meer op:

- De nota is noch geïntegreerd noch gecoördineerd. Ze maakt enkel een compilatie van de bijdragen van de operatoren zonder het vervoersaanbod te integreren.
- Het exploitatieprogramma is niet gedetailleerd en vermeldt niet nauwkeurig welke evoluties per station worden verwacht in bedieningsfrequentie en –amplitude.

---

<sup>47</sup> Met het meerjarig programma kan het aanbod dat van het intermediair scenario 2015 verwacht wordt, worden gehaald in termen van trein/km maar niet helemaal in termen van bedieningsniveau (zie hoofdstuk 6 - GEN-spoorwegaanbod).

<sup>48</sup> Brief van 4 juli 2012 van Infrabel aan de NMBS opgenomen in: Operationele groep, antwoord aan het ECMM in verband met het meerjarig GEN-plan, 2012, p. 12.

<sup>49</sup> Beperkt omdat de samenstelling ervan beperkt was tot de vertegenwoordigers van de ministers (zie punt 3.1.2.2 voor meer details).

- Het intermediair GEN-aanbod 2015 zal niet in 2018 maar ten vroegste in 2022 worden gerealiseerd.
- Het als GEN aangemerkte aanbod in de nota van de operationele groep lijkt in hoofdzaak een herschikking van de voorstedelijke diensten van bestaande types L of P<sup>50</sup>.

Het voorstel van de operationele groep wordt echter opgenomen in het MIP 2013-2025<sup>51</sup>. Daarbij wordt de verwezenlijking van het intermediaire GEN-aanbod 2015 nog twee jaar opgeschoven (naar 2025) en wordt afgestapt van de verwezenlijking van de visie op 2020.

Het MIP 2013-2025 bepaalt aldus dat het intermediaire GEN-aanbod 2015 van de studie “artikel 13” (nagenoeg) zal worden gehaald in 2025 (in plaats van in 2018 zoals gevraagd door het ECMM en van 2022 zoals in het initiële voorstel van de operationele groep).

Bovendien wordt in het MIP 2013-2025 niet bepaald dat de visie op 2020 zal worden gerealiseerd. Die impliceert immers dat extra werken moeten worden uitgevoerd die binnen de grenzen van de begroting niet haalbaar zijn.

In juli 2015 heeft de minister van Mobiliteit in zijn strategische visie voor het spoor de toepassing van het MIP 2013-2025 opgeschort. Er wordt sindsdien over een nieuw MIP onderhandeld.

#### 2.4.4 Vergadering va het ECMM van 10 juni 2016

Het ECMM heeft in zijn vergadering van 10 juni 2016 kennis genomen van de stand van zaken en de vorderingen van de werkzaamheden van het GEN die de minister van Mobiliteit heeft voorgesteld, en van het nieuw planningsvoorstel voor het project. Dat voorstel wil de verwezenlijking van de geplande GEN-werken voortzetten volgens een pragmatische methode van capaciteitsuitbreiding (werken per baanvak) om op basis van een optimalisering van het gebruik van de al gebouwde infrastructuur en de beschikbare begrotingsmiddelen zo snel mogelijk het aanbod significant te verbeteren. Het voorstel plant concreet:

- de volledige exploitatie van de vier sporen op lijn 50A tegen december 2021;
- het gedeeltelijk viersporig maken en het verhogen van het aanbod op de lijnen 124 en 161 tegen 2024. Er wordt niet afgestapt van het volledig viersporig maken, maar dat idee wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld (niet vóór 2030).

#### 2.4.5 Conclusies

Het Rekenhof merkt ten eerste op dat de doelstellingen over het aanbod in de overeenkomst van 2003 niet konden worden gehaald gelet op de geplande infrastructuurwerken en de moeilijkheden bij het organiseren van het treinverkeer die die doelstellingen impliceren. Die doelstellingen werden echter gedurende het hele project formeel gehandhaafd. Ingevolge de studie “artikel 13” werd een realistischer scenario (het intermediaire GEN-aanbod 2015) goedgekeurd. In de feiten worden de doelstellingen van dat intermediair aanbod nagestreefd

---

<sup>50</sup> Waardoor niet volledig en correct kan worden gemeten in hoeverre de doelstellingen werden gehaald.

<sup>51</sup> Ontwerp van MIP 2013-2025 goedgekeurd door de federale ministerraad van 19 juli 2013 en 19 december 2013.

in de uitvoering van het GEN. De verwezenlijking van de initiële doelstellingen van de overeenkomst van 2003 wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld. De doelstellingen werden weliswaar niet herzien, maar de geplande deadlines om het GEN te verwezenlijken werden geregeld opgeschoven (zie hoofdstukken 4 en 5).

Ten tweede stelt het Rekenhof vast dat artikel 13 van de overeenkomst van 2003 niet goed werd uitgevoerd. Dat bepaalt dat regelmatig (om de vijf jaar) een studie wordt uitgevoerd over de verplaatsingsbehoeften om het referentiespooraanbod dat in de overeenkomst van 2003 gedefinieerd werd, aan te passen en te doen evolueren. Die studie werd slechts éénmaal uitgevoerd in 2009 en nadien niet meer geactualiseerd. Het nieuwe vervoersplan van de NMBS, verwacht in december 2014, bood nochtans een extra gelegenheid om de in de overeenkomst geplande actualisering van de studie uit te voeren. Het Rekenhof stelt aldus vast dat er geen evaluaties zijn waarmee regelmatig kan worden nagegaan of de doelstellingen en de ingezette middelen relevant blijven in het licht van de behoeften en de evoluties daarvan. Op dit ogenblik is er geen enkele waarborg dat de ontwikkeling van het GEN zoals de spoorwegmaatschappijen het geprogrammeerd hebben, beantwoordt aan de mobiliteitsbehoeften.

Ten derde was de beslissing van het ECMM van 2012 naar aanleiding van de studie “artikel 13” onrealistisch. Het ECMM beslist in 2012 enerzijds “een intermediaire fase” te laten uitvoeren tegen 2018 op basis van het scenario 2015 van de studie “artikel 13” en dringt er anderzijds op aan dat het volledige GEN-aanbod zoals gedefinieerd in de overeenkomst van 2003 zo snel mogelijk zou worden verwezenlijkt in het kader van het investeringsplan 2013-2025 (in plaats van in 2012 in de overeenkomst van 2003).

Deze beslissing was irrealistisch: in 2012 kon, rekening houdend met de planning van de werkzaamheden van Infrabel en de analyses van de NMBS, het intermediair scenario dat het ECMM tegen uiterlijk 2018 bepaalde, in werkelijkheid pas volledig worden gerealiseerd in december 2022<sup>52</sup>.

Bovendien moeten aanzienlijke extra infrastructuurwerken worden gepland om de bediening te realiseren die in het scenario 2020 gepland is. De meeste van die werken zijn niet opgenomen in het ontwerp van meerjarig investeringsplan 2013-2025 van de NMBS-groep en voor sommige werken zijn stedenbouwkundige en milieuvergunningen nodig<sup>53</sup>.

Deze beslissing van het ECMM van 2012 tot gefaseerde uitvoering werd niet gevolgd in het ontwerp van MIP 2013-2025. Dat beperkt zich tot het voltooiën van de GEN-infrastructuurwerken uit het MIP 2001-2012 volgens een geactualiseerde planning. Die bepaalt dat de infrastructuur wordt gerealiseerd en het intermediair aanbod 2015 er komt tegen 2025 (en niet in 2018 zoals het ECMM vroeg). Het scenario 2020 waarmee de doelstellingen van de overeenkomst van 2003 kunnen worden gehaald, is niet opgenomen in het ontwerp van MIP 2013-2025 en wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld.

Ten vierde onderstreept het Rekenhof dat de toepassing van het MIP 2013-2025 in juli 2015 werd opgeschort en dat momenteel geen enkel ander plan om de doelstellingen van

---

<sup>52</sup> Operationele groep, antwoord van het ECMM in verband met het meerjarig plan van het GEN, januari 2013, p. 9.

<sup>53</sup> Ibid., p. 22.

bediening van het intermediair GEN-aanbod 2015 te halen, van kracht is. Dat er geen plan is dat de financiering van de uitvoering en de uitrol van het GEN-project voor de komende jaren omkadert en waarborgt, draagt bij tot het opschorten van de werken en tot het nog verder vertragen van de verwezenlijking van het project.

## HOOFDSTUK 3

# Aansturing van het GEN-project

Het GEN-project wordt aangestuurd door verschillende organen, waarvan de rollen en opdrachten worden geregeld door diverse teksten.

In de eerste plaats wordt het GEN-project aangestuurd via overlegstructuren die worden bepaald in de artikelen 6 tot 12 van de overeenkomst van 2003.

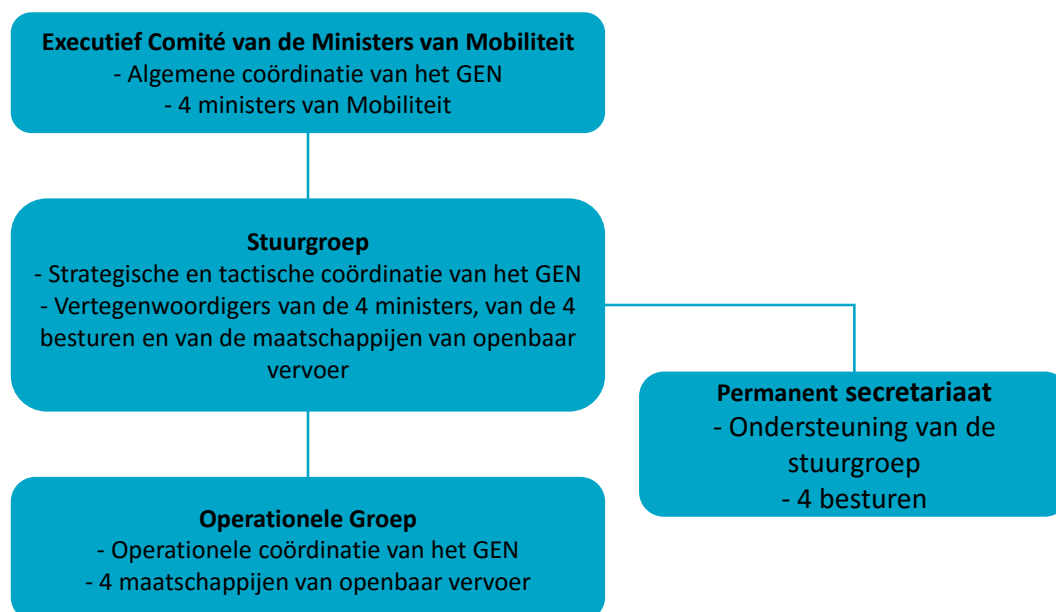
Recenter richtte de wet van 19 april 2014 binnen de NMBS twee andere organen op (het GEN-oriëntatiecomité en de GEN-cel) die, wat de bevoegdheden van de NMBS betreft, belast zijn met sommige aspecten van de aansturing van het GEN.

Ten slotte is de FOD Mobiliteit en Vervoer ook verantwoordelijk voor de controle van de investeringen en de uitgaven van het GEN-fonds.

### 3.1 Overlegstructuren vastgelegd in de overeenkomst van 2003

De overeenkomst van 2003 organiseert een gestructureerde aansturing op basis van een coördinatie op drie niveaus, zoals in het schema hieronder weergegeven:

Grafiek 2 - Aansturingskader vastgelegd in de overeenkomst van 2003



Bron: overeenkomst van 2003

### 3.1.1 Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit (ECMM)

#### 3.1.1.1 Rol

Het ECMM werd opgericht door artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 betreffende het MIP 2001-2012 van de NMBS. Het moet de samenwerking met de gewesten versterken op het vlak van de coördinatie van het openbaar vervoer en de opvolging van de uitvoering van het investeringsplan van de NMBS<sup>54</sup>. Het ECMM bestaat uit de drie gewestelijke ministers die bevoegd zijn voor openbaar vervoer en/of de mobiliteit, en de federale minister bevoegd voor treinvervoer. Die is ook de voorzitter.

De overeenkomst van 2003 vertrouwt de algemene coördinatie tussen de partijen van de overeenkomst van 2003 toe aan het ECMM. Bijgevolg vormt het ECMM het hoogste orgaan binnen de governance van het GEN. Het moet alle belangrijke beslissingen nemen over het project. Zo kan het de afbakening van de GEN-zone aanpassen aan de veranderende mobiliteit.<sup>55</sup> Het is ook het enige orgaan dat het GEN-basisnetwerk kan verbeteren of aanpassen<sup>56</sup>.

In de overeenkomst van 2003 wordt meer in het bijzonder verduidelijkt dat het ECMM:

- jaarlijks de werking van de samenwerkingsstructuur uit de overeenkomst van 2003 evalueert (de eerste evaluatie moet plaatsvinden uiterlijk twaalf maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst)<sup>57</sup> ;
- het intern reglement van de stuurgroep<sup>58</sup> en van de operationele groep<sup>59</sup> goedkeurt;
- het indicatief meerjarenprogramma alsook de jaarprogramma's van de stuurgroep goedkeurt<sup>60</sup>.

Volgens zijn intern reglement moet het ECMM om de drie maanden vergaderen. In de tussentijd kan het ofwel op eigen initiatief ofwel op vraag van zijn voorzitter of van een van zijn leden samenkomen<sup>61</sup>.

#### 3.1.1.2 Werking

Het Rekenhof stelt vast dat het ECMM, dat het hoogste beslissingsorgaan van het GEN-project moest zijn, zijn rol niet ten volle heeft vervuld. Tussen de inwerkingtreding van de overeenkomst in maart 2006 en eind 2015 vergaderde het immers maar één keer. Sinds 2016 vergadert het ECMM om de drie maanden om de problemen die verband houden met het GEN en meer in het algemeen de intermodaliteit te bespreken.

---

<sup>54</sup> Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS.

<sup>55</sup> Artikel 5 van de GEN-overeenkomst.

<sup>56</sup> In artikel 14, § 1, van de GEN-overeenkomst wordt het ECMM niet vermeld, maar er wordt in bepaald dat 'de partijen' op basis van door de stuurgroep geformuleerde adviezen de verbeteringen en aanpassingen bepalen die aan het GEN-basisnetwerk moeten worden aangebracht.

<sup>57</sup> Artikel 6 van de GEN-overeenkomst.

<sup>58</sup> Artikel 11 van de GEN-overeenkomst.

<sup>59</sup> Artikel 11 van de GEN-overeenkomst.

<sup>60</sup> Artikel 12 van de GEN-overeenkomst.

<sup>61</sup> Artikel 5 van het intern reglement van het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit.



Het ECMM vergaderde voor het eerst op 8 mei 2012 om gevolg te geven aan de studie die artikel 13 van de overeenkomst van 2003 voorschreef (studie “artikel 13”). Die studie was bedoeld om het GEN-aanbod aan te passen en te preciseren (frequentie, amplitude, haltes) ten opzichte van de wijzigende verplaatsingsbehoeften en werd gefinaliseerd in juni 2009.

Omdat de stuurgroep geen consensus bereikte over het gevolg dat aan de studie moest worden gegeven (zie hierna punt 3.1.2.2 over de werking van de stuurgroep) en rekening houdend met de institutionele crisis en de 541 dagen zonder regering die volgden op de federale verkiezingen van 13 juni 2010, vergaderde het ECMM pas in mei 2012, oftewel nagenoeg drie jaar na de indiening van het eindverslag, om gevolg te geven aan de studie<sup>62</sup>. Bij die gelegenheid behield het ECMM de doelstellingen van de overeenkomst van 2003 maar wijzigde het de termijnen en plande het tussentijdse doelstellingen (zie hoofdstuk 2 -Kader en doelstellingen van het GEN-project). Daarenboven vroeg het ECMM de operationele groep om een gecoördineerd, geïntegreerd (tussen de maatschappijen voor openbaar vervoer) en gedetailleerd meerjarenprogramma op te maken met een exploitatieschema voor het toekomstige GEN.

Het ECMM vergaderde een tweede keer<sup>63</sup> op 26 februari 2016. Die vergadering volgde op de beslissing van het overlegcomité van 28 oktober 2015 om het ECMM opnieuw in werking te stellen in het kader van de oprichting van een intermodaliteitsplatform<sup>64</sup>. Tijdens de vergadering besloot het ECMM :

- om de drie maanden te vergaderen;
- de werkzaamheden van de GEN-stuurgroep (die niet meer vergaderde sinds 2013) weer op gang te brengen;
- de NMBS en Infrabel om een volledige stand van zaken te vragen van de werkzaamheden en de financiële situatie van het project.

Vervolgens vergaderde het ECMM op 10 juni 2016 om de stand van zaken die Infrabel en de NMBS hadden opgemaakt en hun nieuwe voorstel voor de planning van het GEN te onderzoeken. Dat voorstel plant de gedeeltelijke realisatie van het GEN in 2024 en stelt de volledige realisatie van het project uit naar een onbepaald moment (niet voor 2030). Het ECMM kwam nog bijeen op 30 september 2016 en 8 november 2016. Die laatste vergadering tot nu toe was voornamelijk gewijd aan het vervoersplan 2017 van de NMBS.

Daarnaast wijst het Rekenhof erop dat het ECMM zijn beslissingen van 2012 onvoldoende heeft opgevolgd. Het heeft het meerjarenprogramma dat het had gevraagd aan de stuurgroep nog niet ontvangen.

<sup>62</sup> Het onderzoek, dat bedoeld was om het GEN-aanbod aan te passen en te preciseren (frequentie, amplitude, haltes) volgens de wijzigende verplaatsingsbehoeften, werd gefinaliseerd in juni 2009.

<sup>63</sup> Sinds de GEN-overeenkomst in werking trad in maart 2006.

<sup>64</sup> Op 15 juli 2015 stelde de federale minister van Mobiliteit haar strategische visie op de Belgische spoorwegen voor in de parlementaire commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven. Daarbij kondigde ze aan een 'strategisch intermodaliteitsplatform' te willen oprichten waarin zowel de gewestelijke maatschappijen voor openbaar vervoer als de spoorwegen zouden worden samengebracht en dat zou worden gecoördineerd door de FOD, om de gewenste intermodaliteit te bereiken. Het was de bedoeling van de minister vanuit het ECMM vorm te geven aan dat intermodaliteitsplatform.

Ten slotte is het ECMM de verplichtingen niet nagekomen die het had krachtens de artikelen 6, 7 en 12 van de overeenkomst van 2003:

- een jaarlijkse evaluatie van de samenwerkingsstructuur opgezet door de overeenkomst van 2003 (artikel 6);
- de goedkeuring van het intern reglement van de stuurgroep en van de operationele groep (artikel 11) ;
- de jaarprogramma's en de indicatieve meerjarenprogramma's verkrijgen van de stuurgroep (artikel 12).

### 3.1.2 Stuurgroep van het GEN

#### 3.1.2.1 Rol

De stuurgroep bestaat uit twaalf leden:

- een vertegenwoordiger van elke minister die het openbaar vervoer en/of de mobiliteit onder zijn bevoegdheid heeft;
- een vertegenwoordiger van elk bestuur dat het openbaar vervoer onder zijn bevoegdheid heeft;
- een vertegenwoordiger van elke maatschappij voor gemeenschappelijk vervoer<sup>65</sup>.

De stuurgroep heeft als opdracht de overeenkomst van 2003 uit te voeren (als dusdanig volgt en controleert de stuurgroep de activiteiten van de operationele groep). Bovendien moet hij adviezen verstrekken over alles wat betrekking heeft op het GEN, op eigen initiatief of op vraag van de partijen. De partijen kunnen de stuurgroep ook hun gemeenschappelijke beslissingen over het GEN laten voorbereiden<sup>66</sup>.

De stuurgroep heeft ook taken vanuit de overeenkomst van 2003:

- de partijen een omstandig jaarverslag bezorgen over de toepassing van de overeenkomst van 2003 (artikel 9);
- een indicatief meerjarenprogramma en een jaarprogramma opstellen. Die programma's beschrijven de geplande acties van de partijen en van de betrokken maatschappijen van openbaar vervoer<sup>67</sup>;
- binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst van 2003 een studie uitvoeren over de verplaatsingsbehoeften en de functionaliteitseisen op het vlak van frequentie, amplitude en haltes (exploitatieprogramma);
- die studie om de vijf jaar actualiseren (artikel 13);

---

<sup>65</sup> Artikel 7 van de GEN-overeenkomst.

<sup>66</sup> Artikel 9 van de GEN-overeenkomst.

<sup>67</sup> Het meerjarenprogramma is meer bepaald gebaseerd op de meerjareninvesteringsprogramma's van de partijen. De jaarprogramma's worden opgemaakt op basis van het meerjarenprogramma. Het indicatieve meerjarenprogramma en de jaarprogramma's omvatten de uitvoeringskalenders, de budgetten en de verdeling van de verantwoordelijkheden. De begeleidende maatregelen worden ook opgenomen in de indicatieve programma's, in de meerjarenprogramma's en in de jaarlijkse programma's. Het indicatieve meerjarenprogramma en de jaarprogramma's worden ter goedkeuring voorgelegd aan het ECMM.

- zorgen voor coördinatie om de financiële middelen en het aanbod te optimaliseren die worden voorgesteld in het business plan dat de NMBS moet opstellen op basis van de resultaten van het onderzoek (artikel 13) ;
- adviezen verstrekken over de verbeteringen en de aanpassingen aan het GEN-basisnetwerk van de spoorwegen (artikel 14);
- op vraag van de partijen en van de maatschappijen van gemeenschappelijk openbaar vervoer de begeleidende en andere maatregelen bestuderen die bijdragen tot een beter gebruik van het gemeenschappelijk openbaar vervoer (artikel 22).

De stuurgroep moet minstens om de twee maanden vergaderen (artikel 11) en voor een eerste maal binnen de twee maanden die volgen op de inwerkingtreding van de overeenkomst van 2003 (artikel 7). De stuurgroep kan worden samengeroepen op vraag van een lid en vergadert op uitnodiging van zijn voorzitter.

### 3.1.2.2 Werking

Het Rekenhof stelt vast dat de stuurgroep daadwerkelijk functioneerde tussen de inwerkingtreding van de overeenkomst in maart 2006<sup>68</sup> en de indiening van het eindverslag van de studie “artikel 13” in juni 2009. Tijdens die periode vergaderde de stuurgroep regelmatig<sup>69</sup>, volgde hij het GEN-project op (infrastructuurwerven, aankoop van rollend materieel, uitbreiding van het aanbod, aanvang en omkadering van de studie “artikel 13”) en kwam hij zijn rapporteringsverplichting na door jaarverslagen te publiceren over de uitvoering van de overeenkomst van 2003 voor de jaren 2006-2007, 2008 en 2009.

Vanaf juni 2009 vergaderde de stuurgroep echter minder regelmatig (zeven vergaderingen van juli 2009 tot juni 2016 in plaats van de 41 vergaderingen waarin de overeenkomst van 2003 voorzag). In 2013 beperkte de samenstelling van de stuurgroep zich tot de verschillende kabinetten en richtte hij zich vooral op het gevolg dat moest worden gegeven de studie “artikel 13”. Tussen 2013 en 2016 volgde de stuurgroep voortgang van het project helemaal niet meer regelmatig op.

In juni 2009 slaagde de stuurgroep er niet in overeenstemming te bereiken over de conclusies van het eindverslag van de studie. De leden van de stuurgroep trekken sommige elementen van het intermediaire GEN-aanbod 2015 dat de consultant voorlegde, in twijfel. Bovendien meenden de vertegenwoordigers van de gewesten dat ze (in juni-juli 2009) wettelijk gezien geen officieel standpunt konden innemen over het gevolg dat aan de studie moest worden gegeven, aangezien de ministers die zij vertegenwoordigden door de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 in lopende zaken verkeerden.

De stuurgroep vergaderde niet meer van 17 juni 2009 tot 26 maart 2010. Tijdens de vergadering van 26 maart 2010 slaagde de stuurgroep er nog steeds niet in een akkoord te

---

<sup>68</sup> Merk op dat tussen de goedkeuring van de overeenkomst op 4 april 2003 en de inwerkingtreding ervan op 11 maart 2006 een pre-stuurgroep ontstond zodat het GEN-project zou worden opgevolgd. Die pre-stuurgroep vergaderde acht keer. De groep stond vooral in voor de opvolging van de procedure voor de aankoop van het rollend materieel voor het GEN, voor de opvolging van de uitvoering van de GEN-werkzaamheden, en boog zich over de tenlasteneming van het exploitatietekort dat het GEN genereerde. De werkzaamheden van de pre-stuurgroep werden na de inwerkingtreding van de overeenkomst voortgezet door de officiële stuurgroep.

<sup>69</sup> Tijdens deze periode vergaderde de stuurgroep negentien keer en eerbiedigde zo de frequentie van één vergadering om de twee maanden die de overeenkomst voorschrijft.

bereiken over het aan de conclusies van het onderzoek te geven gevolg. Door de institutionele crisis en de 541 dagen zonder regering die erop volgden, vergaderde de stuurgroep niet meer van 26 maart 2010 tot 17 januari 2012.

De stuurgroep van januari 2012 keurde een voorstel van beslissing voor het ECMM goed (voorbereid door het permanent secretariaat) over het gevolg dat moest worden gegeven aan de conclusies van de studie “artikel 13”. Het ECMM keurde die beslissing goed op 8 mei 2012.

Door die beslissing van het ECMM van 8 mei 2012 werd de stuurgroep omgevormd tot een beperkte stuurgroep, met enkel de vertegenwoordigers van de verschillende ministers van Mobiliteit. Deze beperkte stuurgroep vergaderde drie keer in 2013. Ze legde zich volledig toe op de analyse van het meerjarenprogramma<sup>70</sup> dat de operationele groep had opgesteld als antwoord op de beslissing van het ECMM van 8 mei 2012, dat de operationele groep opgedragen had een gecoördineerd, geïntegreerd en gedetailleerd meerjarenprogramma op te stellen.

Op 15 mei 2013 was de beperkte stuurgroep van oordeel dat het meerjarenprogramma dat de operationele groep voorlegde, niet voldeed aan de eisen van het ECMM. Bijgevolg vroeg het de maatschappijen van de NMBS-groep en de gewestelijke operatoren hun voorstel aan te vullen en te verbeteren. Vervolgens vergaderde de stuurgroep niet meer gedurende drie jaar.

De stuurgroep kwam opnieuw samen op 18 mei 2016, toen het ECMM opnieuw bijeenkwam, om een volledige stand van zaken van de werkzaamheden en de financiële situatie van het GEN-project voor te bereiden.

Het Rekenhof wijst er daarnaast op dat de stuurgroep niet voldeed aan zijn verplichtingen uit de overeenkomst van 2003:

- Sinds 2009 stelt de stuurgroep niet langer jaarverslagen op over de toepassing van de overeenkomst.
- De stuurgroep stelde de indicatieve meerjarenprogramma's en jaarprogramma's uit artikel 12 van de overeenkomst niet op. Hij liet de studie uit artikel 13 van de overeenkomst van 2003 te laat uitvoeren en heeft die vijf jaar later niet opnieuw laten uitvoeren.

Daarenboven stelt het Rekenhof vast dat de stuurgroep akte heeft genomen van vertragingen bij de realisatie van het project, maar zelden pistes heeft voorgesteld om de proceduretermijnen in te korten of de blokkeringen op te heffen<sup>71</sup>.

Ten slotte benadrukt het Rekenhof dat de stuurgroep tot op heden niet in staat is geweest om de activiteiten van de operationele groep voldoende op te volgen. De stuurgroep had bij zijn eerste vergadering op 28 april 2006 iemand van het permanent secretariaat aangewezen

---

<sup>70</sup> Dat operationele programma werd overgezonden aan de stuurgroep op 4 januari 2013.

<sup>71</sup> De stuurgroep stelde vast dat de procedures voor het verkrijgen van vergunningen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijzonder lang waren en in sommige gevallen voor niet in te halen vertragingen dreigden te zorgen ten opzichte van de initiële planning. De stuurgroep vroeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Infrabel om meer te overleggen over deze problemen. Er werden regelmatige vergaderingen georganiseerd tussen het gewest en Infrabel, die zo konden bijdragen tot de voortgang binnen de dossiers.

om deel te nemen aan de vergaderingen van de operationele groep om de informatie-uitwisseling tussen de twee instanties te organiseren. De operationele groep heeft die persoon echter nooit uitgenodigd op zijn vergaderingen<sup>72</sup>.

### 3.1.3 Permanent secretariaat

#### 3.1.3.1 Rol

De overeenkomst van 2003 bepaalt dat de stuurgroep wordt ondersteund door een permanent secretariaat van vier leden die respectievelijk worden gedetacheerd door elk van de partijen. De financiële middelen worden door de partijen verzekerd (artikel 11). Het permanent secretariaat moet de stuurgroep ondersteunen bij zijn werkzaamheden en het werk ervan doeltreffend maken.

Volgens zijn werkprogramma had het permanent secretariaat vele taken, zoals de samenstelling van een databank over het GEN, de verzameling van de gegevens om de toepassing van de overeenkomst van 2003 te evalueren enz.<sup>73</sup>

#### 3.1.3.2 Werking

Het Rekenhof stelt vast dat het secretariaat nooit permanent ingesteld geweest is en dat de meeste van zijn middelen werden aangebracht door de FOD Mobiliteit en Vervoer<sup>74</sup>. Bij de eerste vergadering van de stuurgroep op 28 april 2006 betwijfelden de vertegenwoordigers van de gewesten of voltijdse personeelsleden moesten worden aangewezen om het secretariaat te laten functioneren. Toen werd beslist dat de aangewezen ambtenaren de nodige tijd zouden spenderen om de vergaderingen van de stuurgroep voor te bereiden en de opdrachten en taken van het permanent secretariaat uit te voeren, evenwel zonder dat per gewest een voltijds personeelslid werd gedetacheerd. Vervolgens heeft het secretariaat steeds gewerkt op die tijdelijk geachte manier.

Daardoor had het secretariaat niet voldoende middelen om voortdurend alle taken uit te voeren van zijn werkprogramma, zoals de samenstelling van een databank over het GEN en de bijwerking en analyse ervan.

Het heeft echter:

- voor de jaren 2006-2007, 2008 en 2009 de omstandige ontwerpen van jaarverslag over de toepassing van de overeenkomst van 2003 opgesteld. Die verslagen werden vervolgens besproken en goedgekeurd door de stuurgroep.
- geanalyseerd of het rollend materieel overeenstemt met de beslissing van de ministerraad;
- de uitvoering voorbereid van de studie “artikel 13” (ontwerpbestek, ontwerpakkoord over het beheer van de studie ter ondertekening aan de vier ministers, onderzoek van de ingediende offertes en voorstel tot toewijzing van de opdracht);

<sup>72</sup> Jaarverslag 2008 van de stuurgroep, p. 21. Notulen van de vergaderingen van de operationele groep.

<sup>73</sup> Werkprogramma van het permanent secretariaat, goedgekeurd door de stuurgroep op 7 juni 2006.

<sup>74</sup> Er werd een beroep gedaan op een of twee personeelsleden van de FOD om de vergaderingen van de stuurgroepen samen te roepen en er de notulen van op te stellen (en ze te vertalen); daarnaast kreeg het secretariaat op initiatief van de federale ‘partij’ externe steun ten laste van het GEN-fonds. Zo werd een beroep gedaan op een expert van 2007 tot 2012 om technische en administratieve ondersteuning te bieden aan het permanent secretariaat en aan de stuurgroep.

- gezorgd voor de opvolging van de studie “artikel 13” binnen de opgerichte specifieke werkgroep;
- een nota voorbereid met de vaststellingen van de stuurgroep over de conclusies van de studie “artikel 13” en een ontwerp van beslissing van het ECMM over het gevolg dat aan die studie moest worden gegeven;
- de nota van de operationele groep geanalyseerd die een antwoord bood op de beslissing van het ECMM van 8 mei 2012.

### **Antwoord van de FOD Mobiliteit en Transport**

De FOD preciseert dat doordat de stuurgroep in 2012 werd omgevormd tot een beperkte stuurgroep, de rol die werd verwacht van de administratie zich beperkte tot het bijeenroepen van de vergaderingen en het opstellen van de notulen van de beperkte stuurgroep. Sinds 2013 heeft de stuurgroep geen enkele analyse aangevraagd.

### **3.1.4 Operationele groep**

#### **3.1.4.1 Rol**

De operationele groep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de vier maatschappijen van openbaar vervoer<sup>75</sup>. Infrabel neemt niet deel aan de operationele groep.

Zoals de artikelen 10 en 23 van de overeenkomst van 2003 bepalen, coördineren de maatschappijen van openbaar vervoer in de operationele groep hun activiteiten, in het bijzonder over:

- de kennis van de behoeften van de klanten, promotieacties, publiciteits- en informatiecampaagnes;
- het formuleren van adviezen voor het optimaliseren van het aanbod;
- het onderzoek van een compatibel systeem van vervoerbewijzen en van de principes om de tarieven te harmoniseren, in het kader van de algemene initiatieven voor de harmonisering van de tarieven die de maatschappijen voor openbaar vervoer op hun grondgebied ondernemen;
- de uitwerking van een gemeenschappelijke marketingstrategie;
- de verbetering van de aansluitingen en geïntegreerde informatie aan het publiek;
- de inrichting van de stations, stopplaatsen, plaatsen van aansluiting en parkeergelegenheden.

De operationele groep wordt voorgezeten door de directeur-generaal van de directie Reizigers Nationaal van de NMBS en brengt aan de stuurgroep verslag uit<sup>76</sup>. De operationele groep vergadert minstens om de drie maanden of telkens wanneer nodig op uitnodiging van de voorzitter<sup>77</sup>.

### **3.1.5 Werking**

Het Rekenhof stelt vast dat de operationele groep pas werd samengesteld in januari 2008, dit is nagenoeg twee jaar nadat de overeenkomst van 2003 in werking trad. Tijdens zijn eerste

---

<sup>75</sup> Artikel 8 van de GEN-overeenkomst.

<sup>76</sup> Artikel 5 van het intern reglement van de operationele groep.

<sup>77</sup> Artikel 3 van het intern reglement van de operationele groep.

vergadering besliste de operationele groep zijn activiteiten te ontwikkelen en te structureren in vier werkgroepen (volgens het principe van de '4 P's': prijs – product – promotie- plaats<sup>78</sup>).

- Prijs (ticketing en tarieven), voorgezeten door De Lijn. Deze groep beraadslaagde over de ticket- en tariefintegratie, o.m. vanuit een perspectief over het GEN-project heen (interoperabiliteit van de Mobib-kaart in België);
- Product (aanbod en intermodaliteit), voorgezeten door de NMBS. Deze werkgroep voerde haar werkzaamheden uit door deel te nemen aan de technische werkgroep voor de opvolging van de studie “artikel 13” in 2008-2009 en door een meerjarenprogramma op te maken als antwoord op de vraag van het ECMM van 2012;
- Promotie (imago, publiciteit, informatie), voorgezeten door de TEC. Deze werkgroep beraadslaagde over de promotiestrategie van het GEN. De werkzaamheden leidden niet tot een geïntegreerde communicatie over het GEN-project;
- Plaats (haltes, stations en stopplaatsen), voorgezeten door de MIVB. Deze werkgroep werkte aan de certificering van de multimodale knooppunten. Zo werden verschillende stations binnen de GEN-zone gecertificeerd.

Vanaf 2008 vergaderden deze werkgroepen min of meer regelmatig, afhankelijk van de groep en van de periode. De operationele groep zelf heeft slechts zeven keer vergaderd tussen 2008 en 2012 (terwijl zijn intern reglement voorschrijft dat de groep om de drie maanden samenkomt):

- Tijdens drie vergaderingen in 2008 konden de vier werkgroepen worden opgezet en kon een intern reglement worden goedgekeurd.
- Tijdens één vergadering in 2009 werd de balans opgemaakt van de activiteiten van de werkgroepen;
- Er waren drie vergaderingen in het kader van de beslissing van het ECMM van mei 2012 :
  - op 26 april 2012 werd elke operator uitgenodigd een stand van zaken op te maken van zijn projecten in het GEN;
  - in oktober en november 2012 werd vergaderd om de werkzaamheden van de vier werkgroepen te coördineren en te consolideren met de bedoeling een antwoord te bieden op de vraag van het ECMM. Die consolidering leidde tot een nota van 51 pagina's die werd uitgewerkt in december 2012 en opgestuurd naar de stuurgroep in januari 2013.

Op 15 mei 2013 was de beperkte stuurgroep van oordeel dat de ingediende nota niet voldeed en in zijn toenmalige vorm niet kon worden overgezonden aan het ECMM. Ze vroeg de maatschappijen van de NMBS-groep en de gewestelijke operatoren om hun werk aan te vullen en te verbeteren.

Het Rekenhof stelt vast dat de operationele groep geen geïntegreerd exploitatieschema (van de verschillende vervoersmaatschappijen) heeft opgesteld voor het GEN, en dat de groep niet

---

<sup>78</sup> En zette zo verder wat al werd toegepast door de mini *Taskforce* die de operationele groep voorafging in de periode 2003-2006 (de periode waarbinnen de overeenkomst werd geratificeerd).

meer vergaderd heeft sinds november 2012. Sindsdien gebeurt de operationele coördinatie van het GEN-project, wat het deel van de spoorwegen betreft, rechtstreeks door de NMBS en Infrabel, buiten de coördinatiestructuur van de overeenkomst van 2003 (zie verder).

In het algemeen heeft de operationele groep zijn rol noch voluit noch onafgebroken vervuld. De groep heeft weinig vergaderd en zijn rapportering aan de stuurgroep bleef erg beperkt. Elke werkgroep werkte onafhankelijk, met beperkte resultaten en zonder echte coördinatie. De drie verslagen over de activiteiten van de operationele groep beperken zich tot een compilatie van de bijdragen vanwege de werkgroepen.

## 3.2 Aansturing van het GEN-project door de NMBS en door Infrabel

### 3.2.1 GEN-oriëntatiecomité binnen de NMBS

#### 3.2.1.1 Rol

Door de invoering van de nieuwe structuur van de Belgische spoorwegen op 1 januari 2014<sup>79</sup> en door toepassing van het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming<sup>80</sup>, werd door de wet van 19 april 2014<sup>81</sup> een GEN-oriëntatiecomité opgericht binnen de NMBS. Dat comité is samengesteld uit de gedelegeerd bestuurder van de NMBS, die het voorzigt, uit de drie door de gewesten aangewezen bestuurders van de NMBS en uit twee andere bestuurders van de NMBS. Volgens de wet moet het GEN-oriëntatiecomité:

- een voorstel voor een vijfjarenplan opmaken<sup>82</sup> over de exploitatie van het GEN, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMBS;
- jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering van het vijfjarenplan en er aanbevelingen over formuleren;
- op eigen initiatief of op verzoek van de raad van bestuur vooraf advies verlenen over de voorstellen voor beslissingen inzake de exploitatie van het GEN<sup>83</sup>.

Voor de wetgever vormt het GEN-oriëntatiecomité een aanvulling op het (buiten de NMBS) georganiseerde overleg tussen de Staat en de gewesten<sup>84</sup> op grond van het samenwerkingsakkoord van 2001 en de overeenkomst van 2003.

<sup>79</sup> Op 1 januari 2014 herorganiseerde de Staat de NMBS-groep en herleidde de groep tot twee autonome overheidsbedrijven: een infrastructuurbeheerder (Infrabel) en een spoorwegonderneming (de NMBS).

<sup>80</sup> In het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 werd het volgende bepaald: "Binnen de NMBS zal een structuur worden opgericht waarin de drie Gewesten en de federale overheid vertegenwoordigd zijn en die het geheel van de uitbating van het Gewestelijk Expresnet (GEN) zal beheren".

<sup>81</sup> Wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wat de oprichting van het GEN-oriëntatiecomité betreft (artikelen 161sexies tot 161octies).

<sup>82</sup> Het plan moet meer bepaald minstens de elementen bevatten die de wet opsomt: een stand van zaken, de strategische en operationele doelstellingen van de exploitatie van het GEN, een actieplan, de planning van de te ondernemen acties en een detaillering van de middelen (budget, personeel en timing) voor elk van de acties.

<sup>83</sup> Als de raad van bestuur van de NMBS van een advies van het comité wenst af te wijken, moet hij zijn beslissing te motiveren.

<sup>84</sup> *Parl. St.* Kamer, 21 maart 2014, DOC 53 3348/001, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wat de oprichting van het GEN-oriëntatiecomité betreft.



Zoals de Senaat opmerkte in zijn Informatieverslag van 2 mei 2016<sup>85</sup>, benadrukt het Rekenhof dat de precieze verhouding en de coördinatie tussen het GEN-oriëntatiecomité en de coördinatiestructuren die de overeenkomst van 2003 opricht, niet geregeld is.

### **Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer**

De FOD benadrukt dat de onderhandelingen over een nieuw samenwerkingsakkoord in het kader van de goedkeuring van het volgende meerjareninvesteringsplan de gelegenheid zouden kunnen zijn om de manier van aansturen te herzien en de rol van elkeen te verduidelijken.

De wet bepaalt overigens dat de raad van bestuur uiterlijk op 31 december 2014 het eerste vijfjarenplan dat het GEN-oriëntatiecomité voorlegt, moet goedkeuren.

#### **3.2.1.2 Werking**

Omdat geen vertegenwoordigers van de gewesten werden aangewezen<sup>86</sup> kon het GEN-oriëntatiecomité tot nu toe nog niet rechtsgeldig worden samengesteld. Een gedeeltelijk samengesteld GEN-oriëntatiecomité vergaderde één enkele keer (in december 2015). Geen enkel vijfjarenplan werd voorgelegd aan de raad van bestuur.

Op 23 december 2016 heeft de ministerraad de nieuwe samenstelling van de raad van bestuur van de NMBS goedgekeurd, met o.m. gewestelijke bestuurders. Die beslissing werkt de obstakels weg die de installatie van het GEN-oriëntatiecomité tegenhielden.

#### **3.2.2 GEN-dienst van de NMBS**

##### **3.2.2.1 Rol**

Bij de wet van 19 april 2014 werd ook een GEN-dienst opgericht binnen de NMBS. Deze dienst moet de beslissingen van de raad van bestuur over de exploitatie van het GEN uitvoeren en de taken en opdrachten van het GEN-oriëntatiecomité voorbereiden, waaronder het voorstel voor een vijfjarenplan. Meer in het bijzonder heeft de GEN-dienst als opdracht<sup>87</sup>:

- de jaarlijkse definitie en de aanpassing van het GEN-aanbod voor alle haltes en stations van de desbetreffende zone;
- de informatie voor de reizigers;
- de toewijzing van het rollend materieel voor het GEN-aanbod;
- de toewijzing van de middelen verbonden aan de exploitatie van het GEN-aanbod (personeel, beschikbaarheid van het personeel enz.);
- de organisatie van het overleg met de gewestelijke vervoersmaatschappijen.

---

<sup>85</sup> *Parl. St.* Senaat, 2 mei 2016, document 6-201/2, Informatieverslag betreffende de noodzakelijke samenwerking tussen de federale overheid en de Gewesten om tot een sterker geïntegreerd openbaar vervoersplan en -aanbod te komen, p. 23.

<sup>86</sup> Bij toepassing van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de vertegenwoordiging van de gewesten in de raad van bestuur van Infrabel en de NMBS en in het GEN-oriëntatiecomité van de NMBS.

<sup>87</sup> *Parl. St.*, Kamer, 21 maart 2014, DOC 53 3348/003, tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wat de oprichting van het GEN-oriëntatiecomité betreft, Verslag namens de Commissie voor de Infrastructuur, het Verkeer en de Overheidsbedrijven uitgebracht door mevrouw Linda Musin.

Het hoofd van de GEN-dienst binnen de NMBS wordt uitgenodigd op de vergaderingen van het GEN-oriëntatiecomité en heeft er zitting met raadgevende stem<sup>88</sup>. De GEN-dienst valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de gedelegeerd bestuurder en van het GEN-oriëntatiecomité, aan wie de dienst rechtstreeks verslag uitbrengt.

### 3.2.2.2 Werking

Het Rekenhof stelt vast dat de dienst, 'GEN-cel' genaamd binnen de NMBS, werd opgezet op 1 mei 2014. Dankzij de dienst kon een nieuwe impuls worden gegeven aan het GEN-project. Hij droeg bij tot een grotere zichtbaarheid van het spoorwegaanbod binnen de GEN-zone door in december 2015 de S-treinen te lanceren<sup>89</sup>.

### 3.2.3 Werkgroep Infrabel & NMBS

In 2012 ontstond een werkgroep waarin Infrabel en de NMBS elk trimester samenkwamen, terwijl de stuurgroep en de operationele groep niet meer regelmatig vergaderden<sup>90</sup>. Bedoeling was de activiteiten van de twee maatschappijen voor de voortgang van de werkzaamheden en de ontplooiing van het GEN-aanbod beter te coördineren.

Dat overleg, dat nauwer werd vanaf 2015, leidde tot een voorstel om de ontwikkeling van het GEN-aanbod en de GEN-infrastructuren stapsgewijs te laten verlopen<sup>91</sup>. Die nieuwe opdeling in fasen was gebaseerd op een optimalisering van het gebruik van het saldo van het GEN-fonds en op het stellen van prioriteiten bij de uitvoering van de werkzaamheden<sup>92</sup> om het aanbod zo snel mogelijk aanzienlijk te verbeteren. In dat opzicht zou de capaciteit stapsgewijs worden vergroot (het op vier sporen brengen zou stuk per stuk gebeuren, in plaats van per volledige lijn). Op die manier zou het treinaanbod, rekening houdend met de beschikbare budgettaire middelen, snel kunnen worden uitgebreid zonder de volledige afwerking van alle werkzaamheden af te wachten. Dit voorstel van een stapsgewijze aanpak werd besproken binnen de stuurgroep op 18 mei 2016 en voorgelegd aan het ECMM op 10 juni 2016.

Het Rekenhof wijst erop dat de oprichting van een werkgroep met daarin Infrabel en de NMBS heeft bijgedragen tot een betere coördinatie tussen beide maatschappijen. Het heeft ook de ontwikkeling van een nieuwe planning mogelijk heeft gemaakt die, meer dan vroeger, de uitvoering van de werkzaamheden enerzijds en de verbetering van het aanbod anderzijds aan elkaar wil koppelen.

Het Rekenhof stelt ook vast dat tot de activiteiten van het ECMM weer op gang werden gebracht in februari 2016, de beschouwingen van Infrabel en de NMBS plaatsvonden buiten het aansturend kader vastgelegd in de overeenkomst van 2003. Dat doet vragen rijzen over de coördinatie met de gewestelijke vervoersmaatschappijen en over de geïntegreerde aard

<sup>88</sup> Artikel 161sexies, § 5, van de wet van 19 april 2014 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wat de oprichting van het GEN-oriëntatiecomité betreft.

<sup>89</sup> Voor de verschillen tussen de S-treinen en het verwachte GEN-aanbod, zie hoofdstuk 6 - GEN-spoorwegaanbod.

<sup>90</sup> *Top Account Meeting*, 18 juni 2012.

<sup>91</sup> Dat voorstel is opgenomen in de stand van zaken van het GEN die op 20 juni 2016 aan het ECMM werd voorgesteld.

<sup>92</sup> Meer bepaald door de impact van de 60/40-sleutel te minimaliseren.

van het project, over de betrokkenheid van de gewesten en over de opvolging door de FOD Mobiliteit en Vervoer van de voorstellen.

### 3.3 Controle door de FOD Mobiliteit en Vervoer

De FOD Mobiliteit, directie Overheidsbedrijven en Spoorbeleid (DOS)<sup>93</sup>, controleert het GEN binnen een tweeledig kader.

Eenzijds moet de FOD specifieke controles uitvoeren op basis van de artikelen over het GEN in de beheersovereenkomsten 2008-2012. Krachtens die artikelen moet de FOD:

- controleren of de drie maatschappijen van de NMBS-groep de uitgaven ten laste van het GEN-fonds correct aanrekenen (zie hoofdstuk 4 - Financiering van het GEN);
- de jaarverslagen van Infrabel en van de NMBS-Holding over het gebruik van het GEN-fonds analyseren (zie hoofdstuk 4);
- het jaarverslag van de NMBS analyseren over de specifieke dotatie om het exploitatietekort te dekken dat met de exploitatie van het GEN verband houdt.

Anderzijds moet de FOD alle investeringen van de spoorwegmaatschappijen controleren<sup>94</sup>. In dat opzicht herhaalt het Rekenhof zijn opmerkingen uit zijn verslag van 27 januari 2016 over de uitvoering van de beheersovereenkomsten tussen de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding: de FOD is niet in staat na te gaan of de vele gegevens in de documenten van de maatschappijen van de NMBS-groep correct zijn. De FOD becommentarieert de redenen die de maatschappijen naar voren schuiven om de eventuele vertragingen of begrotingsoverschrijdingen te verklaren, maar onderzoekt niet in welke mate de investeringen bijdragen tot de vervulling van de opdrachten van openbare dienst.

Het GEN-aanbod wordt op zijn beurt beknopt omschreven in de beheersovereenkomst 2008-2012, die zich beperkt tot een verwijzing naar de overeenkomst van 2003 en naar de beslissing van de ministerraden van 19 en 20 maart 2004 (zie hoofdstuk 2 – Kader en doelstellingen van het GEN-project). Ze biedt geen gedetailleerde beschrijving van het verwachte aanbod per verbinding aan de hand waarvan de FOD kan controleren of dat aanbod conform is.

### 3.4 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de uitwerking van het aansturingskader uit de overeenkomst van 2003 ernstige tekortkomingen heeft vertoond:

- Het ECMM, dat het hoogste beslissingsorgaan moest vormen, vergaderde slechts drie keer (waarvan twee keer in 2016) en was niet in staat om aan dit project de aanpassingen aan te brengen die nodig zijn voor een doelmatige en nuttige uitvoering.

---

<sup>93</sup> Vroeger het directoraat-generaal Vervoer te Land of DGVL.

<sup>94</sup> De FOD zorgt voor rekening van de federale Staat en op basis van de verslagen die de maatschappijen bezorgen, voor de opvolging en de controle van de goede uitvoering van het meerjareninvesteringsplan en van het jaarprogramma. De beheersovereenkomsten bepalen in het bijzonder dat de FOD de minister van Overheidsbedrijven een verslag bezorgt over de voortgang van de verschillende projecten.

- De stuurgroep heeft de verschillende delen van het project slechts regelmatig opgevolgd tot het eindverslag over de studie “artikel 13” werd ingediend in juni 2009. Vervolgens vergaderde de stuurgroep minder regelmatig (zeven vergaderingen van juli 2009 tot juni 2016 in plaats van de 41 vergaderingen die de overeenkomst van 2003 voorschreef). De samenstelling ervan werd in 2013 beperkt tot enkel de kabinetten en de activiteiten ervan waren vooral gericht op het gevolg dat aan de studie “artikel 13” moest worden gegeven.
- Tot 2009 voerde het permanent secretariaat de meeste van zijn taken uit. Bij gebrek aan voldoende middelen vanuit de gewesten heeft het echter vooral gesteund op de FOD Mobiliteit en Vervoer en functioneerde het niet voortdurend.
- De operationele groep werd pas opgericht in 2008. De groep richtte vier werkgroepen op die niet altijd even vaak vergaderden en wisselende resultaten afleverden. De groep vergaderde erg weinig en de vraag om een geïntegreerd exploitatieschema voor het GEN (van de verschillende vervoersmaatschappijen) bleef onbeantwoord. De operationele groep zette zijn activiteiten stop eind 2012.

De wet van 19 april 2014 heeft binnen de NMBS twee andere organen opgericht belast met sommige aspecten van de aansturing van het GEN: het GEN-oriëntatiecomité en de GEN-dienst. Net zoals de Senaat het opmerkte in zijn informatieverlag van 2 mei 2016, benadrukt het Rekenhof dat de precieze verhouding en de coördinatie tussen die nieuwe organen en de coördinatiestructuren uit de overeenkomst van 2003, niet is geregeld.

Het Rekenhof wijst er ook op dat, aangezien de gewesten geen vertegenwoordigers hebben aangewezen<sup>95</sup>, het GEN-oriëntatiecomité tot nog toe niet rechtsgeldig kon worden samengesteld en dat geen enkel vijfjarenplan werd voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMBS (terwijl dat plan werd verwacht tegen 1 oktober 2014). De recente aanwijzing van gewestelijke bestuurders in de raad van bestuur van de NMBS werkt de obstakels weg die de installatie van het GEN-oriëntatiecomité tegenhielden.

De GEN-dienst (‘GEN-cel’) daarentegen werd op 1 mei 2014 opgezet door de NMBS. Die blies het GEN-project nieuw leven in, onder meer door in december 2015 het aanbod aan S-treinen te lanceren.

Bovendien verbeterde de oprichting in 2012 van een werkgroep met daarin Infrabel en de NMBS de coördinatie en maakte ze de ontwikkeling van een nieuwe planning mogelijk die, meer dan vroeger, de uitvoering van de werkzaamheden en de verbetering van het aanbod aan elkaar koppelt.

Ten slotte stelt het Rekenhof vast dat tot de activiteiten van het ECMM weer op gang werden gebracht in februari 2016, de NMBS en Infrabel geen beslissingskader hadden doordat de stuurorganen uit de overeenkomst van 2003 niet vergaderden. Die situatie heeft een invloed kunnen hebben op de coördinatie met de gewestelijke vervoersmaatschappijen, alsook op de geïntegreerde aard van het project, de betrokkenheid van de gewesten en de controle door de administraties van de geformuleerde voorstellen.

---

<sup>95</sup> Bij toepassing van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de vertegenwoordiging van de gewesten in de raad van bestuur van Infrabel en de NMBS en in het GEN-oriëntatiecomité van de NMBS.

## HOOFDSTUK 4

# Financiering van het GEN

### 4.1 GEN-fonds

Het Samenwerkingsakkoord van 2001<sup>96</sup> bepaalt dat de Staat 1,612 miljard euro<sub>2001</sub> zou storten (2,184 miljard euro<sub>lopend</sub>) om de investeringen te financieren en te realiseren die nodig waren voor het GEN. Dat akkoord vormt de budgettaire referentie voor de realisatie van het GEN. De Staat moest het bedrag storten in een organiek begrotingsfonds dat in 2001 werd gecreëerd<sup>97</sup>.

Het bedrag werd als volgt verdeeld tussen de verschillende maatschappijen volgens hun bevoegdheden en volgens de aard van de investeringen<sup>98</sup>:

- 1.460,50 miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de spoorinfrastructuurprojecten (Infrabel);
- 95,4 miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de stationinfrastructuurprojecten (Infrabel en de NMBS-Holding);
- 56 miljoen euro<sub>2001</sub> voor het rollend materieel (NMBS).

Op 1 augustus 2005 werden de middelen in dit organiek fonds (nagenoeg 370 miljoen euro<sup>99</sup>) overgedragen aan de NMBS-Holding<sup>100</sup>. Die moest ze beheren in naam van en voor rekening van de Staat onder toezicht van de minister van Overheidsbedrijven<sup>101</sup>. Deze financiële enveloppe behield de naam GEN-fonds, hoewel het niet langer om een begrotingsfonds gaat. Vanaf 2004 stortte de Staat jaarlijkse schijven in dit fonds. De laatste werd gestort op 30 juni 2014. De sommen in het fonds mogen alleen worden gebruikt voor GEN-investeringen.

Het GEN-fonds vormt een gesloten enveloppe. Dat systeem heeft voordelen. De terbeschikkingstelling van een beperkt bedrag vergroot in principe het

---

<sup>96</sup> Samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat en de drie gewesten betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS.

<sup>97</sup> Bij artikel 56 van de programmawet van 19 juli 2001 werd een organiek begrotingsfonds gecreëerd met de naam Fonds voor de inrichting van het GEN in en rond Brussel. Oorspronkelijk moest dit fonds de gewesten of derden de mogelijkheid bieden financiële middelen te injecteren in het GEN. Bij gebrek aan stortingen door derden werd het fonds geschrapt in 2005.

<sup>98</sup> Bij de initiële raming van het GEN-project (MIP 2001-2012) was de NMBS niet gesplitst in drie entiteiten (Infrabel - NMBS - NMBS-Holding). Die bedragen werden verdeeld op basis van de initiële ramingen in het MIP 2001-2012.

<sup>99</sup> In dit nieuwe fonds werd op 2 augustus 2005 daadwerkelijk 370,419 miljoen euro gestort.

<sup>100</sup> Sinds de herstructurering van de spoorgroep in 2014 kwijt de NMBS zich van die taak.

<sup>101</sup> Artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005.

verantwoordelijkheidsbesef van de maatschappijen en van TUC Rail<sup>102</sup>. Het maakt de toewijzing van de bedragen aan specifieke projecten ook duidelijker.

Wanneer een jaarlijkse schijf niet volledig wordt benut, wordt het saldo overgedragen naar het volgende jaar. De sommen in het fonds kunnen worden belegd zodat financiële opbrengsten worden gegenereerd die het fonds vergroten.

Het toezicht op het gebruik van dit fonds werd toevertrouwd aan de FOD Mobiliteit en Vervoer en aan de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst van de NMBS.

## 4.2 Financiering van het fonds

### 4.2.1 Financiering door de federale Staat

Het fonds werd gefinancierd via schijven die de Staat tussen 2004 en 2014 stortte. Om de waardevermindering van het fonds in de loop der jaren te beperken werden de gestorte bedragen herzien volgens een formule in het beheerscontract van de NMBS-Holding<sup>103</sup> die gebaseerd is op de prijs van de materialen (I) en van de uurlonen (S)<sup>104</sup>. De beheerscontracten bepalen dat de index om de bewegingen binnen het GEN-fonds bij te werken ook wordt toegepast bij de investeringstoelage. Die parameters dienen ook als referentiepunt bij de formules voor de herziening van de prijzen voor de opdrachten voor werken en leveringen.

---

<sup>102</sup> De ramingen en begrotingen voor de realisatie van het GEN werden toevertrouwd aan TUC Rail, een dochteronderneming van Infrabel. TUC Rail moet verslag uitbrengen aan de maatschappijen omtrent het beheer van het GEN-project.

<sup>103</sup> Artikel 71 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding.

<sup>104</sup> Het gaat om de volgende formule:  $\text{bedrag} \times ((\text{gemid. I t-2} / \text{gemid. I r-2} \times 0,4) + (\text{gemid. S t-2} / \text{gemid. S r-2} \times 0,6))$ . (Indexering voor het jaar T van bedragen in euro van een jaar R)

Tabel 2 – Stortingen in het GEN-fonds (in miljoen euro, lopend)

Datum	Stortingen
01.2004	51,00 <sup>(1)</sup>
02.08.2005	370,42 <sup>(2)</sup>
2006 <sup>(3)</sup>	0,00
19.01.2007	210,71
03.10.2008	210,70
30.06.2009	222,07
30.07.2009	0,009 <sup>(4)</sup>
30.06.2010	230,61
30.06.2011	224,34
30.07.2012	234,10
30.06.2013	243,49
30.06.2014	186,76
<b>Totaal</b>	<b>2.184,20</b>

(1) Onttrekking aan het GEN-begrotingsfonds.

(2) Bedrag overgedragen van het begrotingsfonds naar het door de NMBS-Holding beheerde GEN-fonds.

(3) In 2006 werd niet gestort omdat het saldo van het fonds voldoende werd geacht om de kosten tijdens het jaar te dekken en het gebrek aan stortingen geen gevolgen zou hebben voor de maatschappijen.

(4) Het in juli 2009 gestorte supplement van 9000 euro vloeit voort uit een aanpassing van de dotatie 2008 ingevolge de vertraagde storting van de schijf (oktober i.p.v. juni).

*Bron: Rekenhof, op basis van documenten van de spoorwegondernemingen*

Rekening houdend met de herzieningsformule bij de stortingen leidde de geplande enveloppe van 1,612 miljard euro<sub>2001</sub> ertoe dat de Staat 2.184,2 miljoen euro<sub>lopand</sub> stortte.

Aangezien het GEN-fonds een gesloten enveloppe vormt, werd geen enkele bijkomende storting gepland. Wanneer het fonds wordt overschreden voordat de werkzaamheden zijn afgerond, zullen de eventuele meerkosten, ongeacht de oorzaak ervan, moeten worden gefinancierd binnen de limieten van de klassieke investeringstoelage die de Belgische Staat aan Infrabel en aan de NMBS-Holding stort<sup>105</sup>. Die bijkomende financiering noopt ertoe de meerkosten op te nemen in het meerjareninvesteringsplan. Het Rekenhof stelt vast dat het MIP 2013-2025 inderdaad 353,2 miljoen euro<sub>2012</sub> omvat voor de GEN-werkzaamheden. Tot nu toe werden de meerkosten niet aangerekend op de klassieke dotatie van de Staat. Doordat het MIP in juli 2015<sup>106</sup> werd opgeschort, is Infrabel bovendien van oordeel dat de financiering voor de voortzetting van de GEN-werven niet gewaarborgd is en heeft de maatschappij de werkzaamheden onderbroken.

<sup>105</sup> Artikel 45 van het tweede bijvoegsel bij de beheerscontracten 2005-2007 van de NMBS-Holding. Deze maatregel werd opgenomen in de artikelen 61 (Infrabel) en 66 (NMBS-Holding) van de beheerscontracten 2008-2012.

<sup>106</sup> *Parl. St. Kamer*, 16 september 2015, DOC 54 1317/001, Gedachtewisseling met de minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de NMBS, over haar strategische visie voor de NMBS en Infrabel.

De financiering van de meerkosten voor het GEN via de klassieke toelage van de Staat voor de spoorweginvesteringen is niet noodzakelijk een maatregel die de finalizering van het GEN-project zal vergemakkelijken. De bedragen die aan het GEN worden besteed, concurreren dan immers met de financiële middelen voor de andere investeringen, zoals die voor veiligheid, voor het behoud van de capaciteit van het spoornet<sup>107</sup> of voor de stations.

#### 4.2.2 Zoeken naar alternatieve financieringen

Toen bleek dat het GEN-fonds niet zou volstaan om de geplande werkzaamheden te voltooien, beoogde Infrabel alternatieve middelen om de werkzaamheden te financieren zonder een beroep te moeten doen op de klassieke toelage van de Staat voor de spoorweginvesteringen.

##### 4.2.2.1 Europese subsidies

Er werden verschillende subsidie-aanvragen ingediend bij de Europese Unie in het kader van de bouw van verschillende baanvakken van het GEN<sup>108</sup>. Slechts één van die aanvragen leidde echter in 2012 tot de toekenning van een subsidie van 33,94 miljoen euro voor de Schuman-Josaphattunnel. De subsidie werd specifiek voor het GEN-project verkregen in het kader van het Eurocap-Railproject voor de spoorwegas Brussel-Luxemburg-Straatsburg (*Priority Project 28*).

##### 4.2.2.2 Bespoediging van de GEN-werkzaamheden aan de hand van een gewestelijke prefinancieringsverrichting

Tijdens de discussies over de uitwerking van het MIP 2013-2025 was er sprake van de GEN-werkzaamheden te bespoedigen dankzij een gewestelijke prefinanciering.

Het gebruik van de prefinancieringen door het Waalse Gewest voor de spoorwegverbinding naar de luchthaven van Charleroi (202 miljoen euro<sub>2015</sub>) en van het eventuele saldo van de prefinanciering voor het *Park&Ride*-project van Louvain-La-Neuve werd niet geconcretiseerd.

### 4.3 Beheer van het GEN-fonds

Ingevolge de herstructurering van de spoorgroep in 2014 nam de NMBS de eerder vermelde beheersopdracht van de NMBS-Holding over.

In de opeenvolgende beheerscontracten en bijbehorende bijvoegsels werden de beheers- en controleopdrachten van de NMBS-Holding omschreven.

Artikel 45 van het beheerscontract 2005-2007 omschrijft de opdrachten van de NMBS-Holding:

<sup>107</sup> De investeringen voor 'het behoud van de capaciteit' zijn de onderhouds-, herstellings- of vernieuwingswerkzaamheden om het bestaande spoornet kan worden in een normale gebruiksstaat te behouden.

<sup>108</sup> In 2012 diende Infrabel een subsidieaanvraag in van 52 miljoen euro voor lijn 161 en een van 39 miljoen euro voor de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat. In 2014 diende Infrabel een subsidieaanvraag van 15 miljoen euro in voor de lijn 50A en van 72 miljoen voor de lijn 161. Voor die projecten konden subsidies worden aangevraagd omdat ze op Europese corridors gelegen waren.



- de gelden ter beschikking stellen van Infrabel, van de NMBS en van zichzelf, op basis van maandelijks overzichten van de effectieve aannemingsfacturen en uitgaven in eigen beheer voor die investeringen ;
- verifiëren of de uitgavenplafonds die voortvloeien uit de verdeling in het jaarlijks investeringsprogramma van de drie vennootschappen , nageleefd worden ;
- het DGVL<sup>109</sup> een trimestrieel overzicht bezorgen van de geldopnemingen, binnen twee maanden na dat trimester ;
- de gelden zo goed mogelijk beleggen;
- tegen 30 april van elk jaar een specifiek jaarverslag opstellen over het beheer van de middelen die aan de NMBS-Holding toevertrouwd zijn<sup>110</sup>. De bestemming van het verslag wordt niet vermeld.

Vervolgens verduidelijkt artikel 67 van het beheerscontract 2008-2012 de verplichtingen van de maatschappij:

- De NMBS-Holding moet de uitgaven van elk van de drie vennootschappen ten laste van het GEN-fonds verifiëren.
- Ze moet het DGVL een overzicht geven van de geldopnemingen per kwartaal binnen twee maanden na dat kwartaal. Dat overzicht moet worden aangevuld met de vooruitzichten voor de komende 24 maanden.
- In het specifiek jaarverslag moet de NMBS-Holding bijkomende informatie geven: de uitsplitsing van de stortingen per bestemming, met een uitsplitsing volgens de aard van de uitgaven voor de stortingen van de NMBS-Holding, en de overeenstemming tussen de betalingen door het fonds en de reële investeringsuitgaven van elke vennootschap tijdens het jaar. Het verslag moet worden bezorgd aan de minister van Overheidsbedrijven en aan het DGVL.

Bij gebrek aan een nieuw beheerscontract blijven de maatregelen voor het beheer van het GEN-fonds uit de overeenkomst 2008-2012 van toepassing.

Bij de uitwerking van het MIP 2013-2025 heeft de NMBS-Holding het bedrag dat op 1 januari 2013 binnen het GEN-fonds beschikbaar was, niet correct geraamd. Enerzijds waren de bedragen die nog uit het GEN-fonds moesten worden gehaald voor de werken gerealiseerd op 1 januari 2013, niet meegeteld. De uitgaven die al waren uitgevoerd en op 2012 aangerekend maar nog niet door het fonds waren betaald (nog niet ontvangen facturen), waren immers niet in aanmerking genomen. Anderzijds was het saldo onterecht geïndexeerd. Volgens Infrabel werd het GEN-fonds door die fouten op 1 januari 2013 voor 150 miljoen euro<sub>2012</sub> te hoog geraamd. Bij de uitwerking van het MIP 2013-2025 was al gepland dat er middelen zouden worden onttrokken aan de klassieke investeringstoelage om de GEN-investeringen te voltooien. De raming van het fonds op 1 januari 2013 had de mogelijkheid moeten bieden om de bedragen van die investeringen te bepalen. De maatschappij was van oordeel dat die fout van 150 miljoen euro<sub>2012</sub> een impact zou hebben op het bedrag van alle infrastructuurinvesteringen dat het MIP uittrok voor de periode 2019-2020. Infrabel informeerde de FOD Mobiliteit en Vervoer over die fout. Er werd rekening mee gehouden bij de laatste ramingen van het saldo van het fonds en van de financiële behoeften om de

<sup>109</sup> Het huidige Directoraat-generaal Duurzame Mobiliteit en Spoorbeleid van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

<sup>110</sup> Voor meer details over dit specifiek verslag, zie punt 4.3.3.2.

werkzaamheden te voltooien. Het ontwerp van MIP 2013-2025 werd op dat punt echter niet gewijzigd.

De NMBS (vroeger de NMBS-Holding) is zowel één van de begunstigden van het GEN-fonds als de beheerder ervan. Ze neemt de bedragen voor de realisatie van het GEN voor zichzelf en voor Infrabel op en stelt tegelijk de verslagen over het beheer van het fonds voor de FOD Mobiliteit en Vervoer op.

De NMBS-Holding en vervolgens de NMBS hebben de verplichtingen uit de opeenvolgende beheerscontracten nageleefd. De trimestriële en de specifieke verslagen werden zoals gepland bezorgd aan de FOD Mobiliteit en Vervoer.

#### **4.3.1 Financiële beleggingen van het GEN-fonds**

De GEN-werkzaamheden verliepen niet volgens hetzelfde tempo als de stortingen in het fonds. De vertraging bij het opstarten en bij het verloop van de projecten had immers tot gevolg dat een deel van de eerste stortingen zich opstapelde. Het saldo van het fonds bedroeg nagenoeg voortdurend ongeveer 300 miljoen euro. Die bedragen in het fonds werden belegd in financiële producten. Sinds het fonds werd opgericht brachten die beleggingen 72 miljoen euro aan interesten op.

Artikel 67, § 6, van het beheerscontract 2008-2012 tussen de Staat en de NMBS-Holding bepaalt dat de financiële opbrengsten uit de beleggingen worden toegewezen aan de financiering van de GEN-investeringen.

In 2013 raadpleegde de FOD Mobiliteit en Vervoer de NMBS-Holding over de zwakke rentabiliteit van de financiële beleggingen van het fonds. De NMBS-Holding haalde aan dat voorrang werd gegeven aan veilige beleggingen en aan beleggingen op korte termijn, die dus een lager rendement hadden. De FOD Mobiliteit en Vervoer onderschreef de argumenten van de NMBS-Holding.

Sinds juni 2015 zijn andere financiële modaliteiten van kracht. Die wijzigingen vloeien voort uit de maatregelen van de federale regering om de verhouding schuld/bbp te verkleinen. Ze gaan over de consolidatie van de financiële activa van de overheid<sup>231</sup>. In april 2015 klasseerde de Nationale Bank het GEN-fonds in een subsector die zijn beschikbare gelden op zicht moet plaatsen op een bankrekening bij een door de Staat aangewezen instelling. Daarenboven moeten de middelen die binnen het fonds beschikbaar zijn, rechtstreeks bij de Schatkist en/of in financiële instrumenten uitgegeven door de federale Staat geïnvesteerd worden. De bedragen die vóór die datum in financiële instrumenten van de gemeenschappen en van de gewesten geïnvesteerd werden, kunnen belegd blijven tot aan hun vervaldatum.

#### **4.3.2 Benutting van het fonds**

Het grootste deel van de middelen in het GEN-fonds werd bestemd voor de infrastructuurprojecten die Infrabel leidt. De NMBS benutte een heel klein deel van het fonds, uitsluitend voor de modernisering van het rollend materieel voor het GEN. Het deel voor het rollend materieel is volledig vrijgegeven. Op 31 december 2016 had Infrabel 1.858,1 miljoen euro benut, de NMBS 66,7 miljoen euro en de 'nieuwe' NMBS (die de vroegere

<sup>231</sup> De artikelen 113 tot 121 van de wet van 21 december 2013 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen.

Holding heeft overgenomen) 107,5 miljoen euro. Op die datum was nog 224,06 miljoen euro beschikbaar in het fonds. Dat saldo houdt echter geen rekening met de uitgaven die in 2016 gedaan zijn maar nog door het GEN-fonds zijn terugbetaald. Het saldo dat op 31 december 2016 nog beschikbaar was in het fonds, is normaal midden februari 2017 bekend.

Verschillende normen spelen een rol bij het bepalen van de uitgaven die met het fonds mogen worden gedaan:

- De programmawet van 19 juli 2001 omschrijft de aard van de uitgaven die op het fonds toegestaan zijn.
- Het meerjareninvesteringsplan 2001-2012 specificeert de investeringen in GEN-infrastructuren gespecificeerd ;
- Artikel 50 van de programmawet van 11 juli 2005 bepaalt dat de middelen van het fonds uitsluitend mogen worden gebruikt om de GEN-investeringen te financieren.
- De beheerscontracten 2005-2007 en 2008-2012 (verlengd) preciseren de bedragen en de aard van de investeringen die aan elk van de drie maatschappijen van de groep werden toegewezen. Ze geven de uitgaven aan die op het GEN-fonds toegestaan zijn.

In 2005 sloten de drie maatschappijen van de groep een overeenkomst over de betaling van de bedragen ten laste van het fonds. De maatschappijen sturen maandelijks hun facturen voor GEN-werkzaamheden naar de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst van de NMBS (vroeger de NMBS-Holding)<sup>112</sup>. Bij de maatschappijen worden de GEN-uitgaven geboekt als vorderingen op het GEN-fonds. De gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst, controleert de facturen en keurt ze goed<sup>113</sup>. Zodra de uitgaven zijn goedgekeurd, krijgt de dienst Thesaurie van de directie Financiën van de NMBS de opdracht om te betalen. Vervolgens worden de goedgekeurde bedragen gestort aan de maatschappijen die de medecontractanten hebben betaald. De FOD Mobiliteit en Vervoer moet achteraf controleren of de investeringsuitgaven voor het GEN-project correct werden aangerekend.

#### 4.3.2.1 Uitgaven overeenkomstig de beheerscontracten

De beheerscontracten (de contracten 2005-2007 en 2008-2012) en de bijvoegsels ervan leggen de maximumbedragen vast die aan de maatschappijen ter beschikking gesteld worden en de investeringen die ze ten laste mogen nemen. Die bedragen kunnen jaarlijks worden herzien bij de goedkeuring van de investeringsbudgetten en van de wijzigingen eraan. Zo kunnen de volgende investeringen worden uitgevoerd door:

- de NMBS-Holding: de inrichting van de stations buiten de perrons, onderdoorgangen en voetbruggen die zich binnen de GEN-perimeter bevinden<sup>114</sup>;
- Infrabel: viersporig maken van de lijnen L50A, L124 en L161, de bouw van de tunnel Schuman-Josaphat, de aanleg van de bocht van Nossegem en de inrichting van

<sup>112</sup> Er zijn ook oudere facturen (bijvoorbeeld wegens een geschil waardoor de betaling werd uitgesteld).

<sup>113</sup> Voor meer bijzonderheden, zie punt 4.3.4.1.

<sup>114</sup> Zie artikel 45 van het beheerscontract 2005-2007 en artikel 68 van het beheerscontract 2008-2012 gesloten tussen de federale Staat en de NMBS-Holding.

perrons, onderdoorgangen en voetbruggen in de stations die zich binnen de GEN-perimeter bevinden<sup>115</sup>. Het beheerscontract 2008-2012 omvat verduidelijkingen over de viersporig gemaakte stukken van de lijnen<sup>116</sup>;

- de NMBS: het rollend materieel voor het GEN-aanbod. Het beheerscontract 2005-2007 vermeldt dat 56 miljoen euro<sub>2001</sub> zal worden onttrokken aan het GEN-fonds voor het specifieke GEN-materieel<sup>117</sup>. Dat bedrag werd gebruikt om het bestaande materieel te moderniseren<sup>118</sup>.

Er werden maatregelen gepland om een kader te bieden voor het gebruik van de ter beschikking gestelde middelen, zoals de verantwoording van de gebruikte middelen in het jaarverslag over de uitvoering van het investeringsplan.

#### **4.3.2.2 Werkingskosten van het permanent secretariaat van het GEN en onderzoekskosten**

Artikel 11 van de overeenkomst van 2003 bepaalt dat een permanent secretariaat wordt opgericht<sup>119</sup>. Een extern expert werd in dienst genomen om dat secretariaat te ondersteunen. Zijn ereloon werd bepaald in een overheidsopdracht.

De overeenkomst 2003 bepaalde ook dat binnen zes maanden na de inwerkingtreding ervan een studie moest worden uitgevoerd<sup>120</sup>. De uitvoering en de opvolging van die studie werden toevertrouwd aan het permanent secretariaat van het GEN. Het aandeel van de Staat in de kosten voor het onderzoek- en de bijwerking ervan werd beperkt tot 1,5 miljoen euro<sub>2008</sub> in het beheerscontract 2008-2012. Dat toegestane maximum werd geëerbiedigd.

Het ereloon van de expert en de onderzoekskosten werden uit het GEN-fonds betaald nadat de FOD Mobiliteit en Vervoer de verantwoordingsstukken had goedgekeurd.

#### **4.3.2.3 Beheerskosten van de NMBS-Holding**

Het beheerscontract 2005-2007 bepaalt dat de beheerskosten van de NMBS-Holding (nu de NMBS) worden terugbetaald uit het GEN-fonds. Die kosten werden forfaitair vastgelegd op 35.000,00 euro per jaar<sup>121</sup>. Dat bedrag wordt geïndexeerd op basis van de jaarlijkse evolutie van de gezondheidsindex. Eind 2015 bedroegen de gecumuleerde beheerskosten 343.658,76 euro. Het forfaitaire bedrag werd elk jaar geëerbiedigd.

---

<sup>115</sup> Koninklijk besluit van 16 november 2006 houdende goedkeuring van het eerste bijvoegsel bij het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Infrabel.

<sup>116</sup> Artikel 61 van het beheerscontract 2008-2012 tussen de federale Staat en Infrabel.

<sup>117</sup> Koninklijk besluit van 16 november 2006 houdende goedkeuring van het eerste bijvoegsel bij het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, en het koninklijk besluit van 10 mei 2007 houdende goedkeuring van het tweede bijvoegsel bij het beheerscontract gesloten tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

<sup>118</sup> Voor meer details, zie hoofdstuk 7.

<sup>119</sup> Zie hoofdstuk 3.

<sup>120</sup> Artikel 13 van de GEN-Overeenkomst.

<sup>121</sup> Artikel 45 van het beheerscontract 2005-2007 van de NMBS-Holding en artikel 67 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding.

#### 4.3.2.4 Naleving van de normen

In het algemeen werden de normen om de toegestane uitgaven te bepalen, nageleefd. Het Rekenhof stelde echter een geval vast van werkzaamheden die niet in het ontwerp van MIP 2013-2025 bij het GEN-programma waren opgenomen, maar die werden gefinancierd door het fonds. Het gaat om de uitbreiding van de capaciteit van Brussel-Zuid (programma capaciteitsverhogende maatregelen zone Brussel-Zuid I-02.01.015). Infrabel plande voor dat project inderdaad uitzonderlijk 8,2 miljoen euro<sub>2015</sub> te onttrekken aan het GEN-fonds in 2015 en 11,3 miljoen euro<sub>2016</sub> in 2016, terwijl in het MIP 2013-2025 de financiering van het project om de capaciteit van Brussel-Zuid te verhogen, ten laste was van de klassieke investeringstoelage. Het MIP bevatte voor die werkzaamheden bovendien een budget van 1,2 miljoen euro<sub>2012</sub> voor 2015 en van 0,7 miljoen euro<sub>2012</sub> voor 2016.

Infrabel verantwoordt die onttrekking aan het GEN-fonds door aan te halen dat die investeringen integraal deel uitmaken van het viersporig maken van de lijn 50A tussen Brussel en Denderleeuw: het betreft de laatste sectie van twee kilometer tot aan de ingang van het station Brussel-Zuid. Die werkzaamheden werden geïntegreerd in programma I-02.01.015 dat alle werken op die plaats omvat, wegens redenen van *Program Management*. In zijn antwoord preciseert Infrabel dat enkel het deel dat betrekking heeft op de werkzaamheden van het derde en vierde spoor van lijn 50A door het GEN-fonds gefinancierd wordt.

Infrabel baseert zich op artikel 56 van de programmawet van 19 juli 2001, dat bepaalt: *'Het fonds dient in de eerste plaats voor de investeringsuitgaven in spoorweginfrastructuur, die noodzakelijk zijn voor de behoeften van het Gewestelijk Express Net in en rond Brussel'*, en op artikel 61 van haar beheerscontract waarin staat dat *'het viersporig maken van de lijn 50A (baanvak Sint-Katharina-Lombeek – Brussel Klein Eiland)'* ten laste wordt genomen door het fonds. De FOD Mobiliteit en Vervoer beroept zich ook op artikel 56 om die verrichting te verantwoorden. Infrabel wijst erop dat het gaat om één enkel geval waarbij het GEN-fonds gediend heeft om een investeringsproject te financieren dat niet was opgenomen in het GEN-programma van het MIP.

#### 4.3.3 Rapporteringsverplichtingen van de maatschappijen

De beheerscontracten 2008-2012 leggen de maatschappijen bijzondere rapporteringsmaatregelen op over het financieel beheer van de GEN-investeringen en het beheer van het fonds.

##### 4.3.3.1 Financieel beheer

Artikel 61 van het beheerscontract 2008-2012 van Infrabel en artikel 66 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding bepalen dat de twee maatschappijen vanaf 2009 een jaarlijks rapport opstellen met een geactualiseerde raming van de totale kosten van het GEN-project en een evaluatie van de resterende budgettaire risico's. Het beheerscontract van de NMBS-Holding voegt daaraan toe dat ook een vergelijking moet worden gemaakt met de beschikbare middelen in het fonds. Die verslagen moeten ten laatste op 30 april worden ingediend bij de minister van Overheidsbedrijven alsook bij de FOD Mobiliteit en Vervoer. Ze hadden tot doel de ramingen van eventuele meerkosten op te volgen.

In mei 2010 dienden beide maatschappijen een gemeenschappelijk rapport in over de situatie op 31 december 2009. Dat rapport beschrijft in detail de projecten binnen de GEN-scope, de evolutie van de perimeter van de werkzaamheden, het budget, de planning en de

risicofactoren voor die drie elementen. Het spreekt over geraamde meerkosten van 15,3 % ten opzichte van het initiële budget.

In april 2011 dienden de twee maatschappijen opnieuw een gemeenschappelijk rapport in over de situatie op 31 december 2010. In tegenstelling tot het rapport van het voorgaande jaar is de informatie hier beknopt. Het rapport vermeldt geraamde meerkosten van 17,7 % ten opzichte van het initiële budget. De FOD Mobiliteit en Vervoer wees op de tekortkomingen van dit rapport.

Door de besprekingen van het investeringsplan 2013-2025 hebben beide maatschappijen in 2012 geen rapport opgesteld. Om dezelfde reden konden in 2013 uit het rapport de totale geraamde kosten van de projecten niet worden afgeleid. In 2014 werd wel een rapport opgesteld.

Sinds 2015 is er geen rapport meer geweest. Volgens Infrabel zou de maatschappij door de onzekerheid rond het MIP 2013-2025 geen realistische actualisering kunnen opmaken van de kostenramingen voor de voortzetting van het GEN-project. De toekomst van de GEN-werven en de planning van het project hangen grotendeels af van de financiële keuzes die zullen worden gemaakt binnen het investeringsplan. De wijzigingen aan de planning zullen ook een impact hebben op de totale kosten (bijvoorbeeld meerkosten doordat sommige al aangelegde baanvakken tijdelijk niet worden gebruikt).

#### **4.3.3.2. Beheer van het fonds**

De NMBS-Holding stuurt een overzicht van de onttrekkingen per kwartaal en van de vooruitzichten voor de komende vierentwintig maanden<sup>222</sup>. In het kader van de opvolging van de investeringen controleert de FOD Mobiliteit en Vervoer of de investeringsuitgaven correct op het GEN-project worden aangerekend (zie het hiernavolgende punt 4.3.4).

Uiterlijk tegen 30 april van elk jaar bezorgt de maatschappij de minister van Mobiliteit en de FOD Mobiliteit en Vervoer een specifiek verslag over het beheer van de middelen die haar het voorgaande jaar werden toevertrouwd<sup>223</sup>. Het moet de volgende elementen bevatten:

- het saldo van de beschikbare middelen op 1 januari van het voorgaande jaar;
- de beschrijving van de uitgevoerde beleggingen en stortingen in de loop van het jaar;
- de uitsplitsing van de stortingen per bestemming, met een uitsplitsing volgens de aard van de uitgaven voor de stortingen van de NMBS-Holding;
- een gedetailleerde berekening van de financiële opbrengsten;
- een overeenstemming tussen de betalingen door het fonds en de reële investeringsuitgaven van elke vennootschap, tijdens het jaar, waarbij de betalingen op investeringen van het lopende jaar zijn aangegeven, alsook de betalingen over het voorgaande jaar en het resterende te betalen saldo op de werkelijk geboekte uitgaven.

<sup>222</sup> Artikel 67, § 5, van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding.

<sup>223</sup> Artikel 67, § 8, van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding.

Van 2008 tot 2015 werden die verslagen jaarlijks binnen de termijn overgezonden. De inhoud ervan stemde overeen met de voorschriften van het beheerscontract. Aan de hand van de verslagen kunnen de boekhoudkundige situatie (strikt verschuldigde uitgaven voor het desbetreffende jaar) alsook de thesauriesituatie (tijdens het jaar betaalde uitgaven) van het GEN-fonds worden opgevolgd. De FOD Mobiliteit en Vervoer gebruikte de gegevens in de verslagen om een opvolgingstool te maken in de vorm van Excel-tabellen, waarmee de boekhoudkundige gegevens worden vergeleken met de niet-boekhoudkundige gegevens waarover de ingenieurs beschikken. Die opvolgingstool wordt momenteel niet meer geactualiseerd.

#### **4.3.4 Opvolging en controle van het gebruik van het fonds**

Naast de NMBS (vroeger de NMBS-Holding) als beheerder van het fonds, controleren en volgen de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst van de NMBS, en de FOD Mobiliteit en Vervoer het fonds op.

##### **4.3.4.1 Rol van de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten**

De gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst, verifieert op basis van de documenten van de maatschappijen of de sommen die het GEN-fonds stort wel degelijk overeenstemmen met werkzaamheden uitgevoerd in het kader van het GEN . Die taak neemt ongeveer één persoon in beslag gedurende een dag per maand.

De maatschappijen sturen maandelijks<sup>124</sup> hun vragen om betaling en hun dienstbewijsstukken op. Over het algemeen gaat het om facturen van de maand waarin de maatschappijen om de terugbetaling vragen. De dienst ontvangt ook een overzicht van de bedragen die tijdens de voorgaande maanden werden gestort. De stukken worden geverifieerd op basis van het opschrift van de factuur. De facturen waarvan het bedrag groter is dan 200.000 euro worden systematisch geverifieerd, die voor kleinere sommen niet. Het moet gaan om een uitgave voor infrastructuur op een GEN-lijn. Om na te gaan of de maatschappij de uitgave op de correcte rekening aanrekende, wordt de aard van de uitgave geverifieerd aan de hand van de door de maatschappijen bezorgde *project breakdown structure (PBS)*. Als geen voorbehoud wordt geformuleerd bij de vraag om terugbetaling, ondertekent het personeelslid dat het dossier behandelt, het voorstel tot betaling en legt het ter goedkeuring voor aan het hoofd van de interne-auditdienst. Vervolgens wordt een opdracht tot betaling opgestuurd naar de dienst Thesaurie van de directie Financiën van de NMBS.

De eigenlijke interne-auditdienst heeft nooit een specifieke audit uitgevoerd van het beheer van het GEN-fonds. De dienst wijst erop dat zijn rol beperkt is tot het voorafgaande onderzoek van de vragen om betaling. Terwijl nagenoeg 90 % van het fonds wordt benut door Infrabel, is de interne-auditdienst inderdaad niet bevoegd om de internecontrolemaatregelen bij Infrabel te onderzoeken.

---

<sup>124</sup> De NMBS dient haar aanvragen niet noodzakelijk maandelijks in. De maatschappij benut het fonds immers minder en over het algemeen betreft het kleinere bedragen dan bij Infrabel.

De gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interneauditdienst, kan niet alle investeringsuitgaven volgen die verband houden met het GEN-project. De dienst raadpleegt de contracten van de overheidsopdrachten niet. Die zouden een bron van nuttige informatie kunnen zijn om na te gaan of een uitgave overeenstemt met een GEN-werf. Door het gebrek aan personeel kunnen geen werfbezoeken worden georganiseerd om via steekproeven na te gaan of de elementen die vermeld zijn op de facturen effectief aanwezig zijn.

Rekening houdend met die omstandigheden, heeft deze dienst nog nooit een belangrijke fout opgemerkt in het kader van zijn opdracht.

#### **4.3.4.2 Rol van de FOD Mobiliteit en Vervoer**

Overeenkomstig het beheerscontract 2008-2012 tussen de Staat en de NMBS-Holding moet de FOD Mobiliteit en Vervoer controleren of de investeringsuitgaven goed worden aangerekend op het GEN-project. Die controle past binnen de opvolging van de investeringen door de FOD.

De FOD heeft tools ontwikkeld om de evolutie van het GEN-fonds op te volgen. De FOD maakt spreadsheets op met de gegevens uit de rapporten in die de maatschappijen overeenkomstig de beheerscontracten opstellen (zie punt 4.3.3 hierboven) en uit de begrotings- en beheersdocumenten.

De GEN-investeringen worden op dezelfde manier opgevolgd als de investeringen via de klassieke investeringstoelage. De FOD baseert zich voornamelijk op de meerjareninvesteringsplannen van de maatschappijen, op de jaarlijkse investeringsprogramma's en -budgetten en op de projectdossiers. Ook zijn bezoeken ter plaatse mogelijk. Bovendien moeten de maatschappijen een aantal documenten bezorgen, zoals de jaarlijkse rapporten over de voortgang van de projecten, evaluatieverslagen over de uitvoering van het jaarlijkse investeringsprogramma enz., zodat de FOD zijn controle correct kan uitvoeren.

Het Rekenhof heeft de procedure voor de opvolging van de investeringen door de FOD Mobiliteit en Vervoer onderzocht in een verslag van 27 januari 2016<sup>125</sup>. De belangrijkste aanbevelingen in dat verslag waren:

- op korte termijn de invoering van de nieuwe methode voor de opvolging van de investeringen afronden zodat de minister over een analyse van het geheel van de investeringsprojecten beschikt;
- elk project nauwkeurig afbakenen en het verloop ervan evalueren op basis van de initieel bepaalde budgetten en termijnen, om de investeringen beter te kunnen opvolgen en de vertragingen bij de uitvoering ervan te verminderen. Bovendien tussentijdse deadlines vastleggen voor elke belangrijke fase van een project om vertragingen sneller vast te stellen en maatregelen te nemen om de gevolgen ervan te beperken;

---

<sup>125</sup> Rekenhof, *Evaluatie van de uitvoering van de beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS Holding*, audit uitgevoerd op vraag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, januari 2016, p. 74-87 (punt 3.2.7).



- opvolgingsinstrumenten creëren voor de deadlines op korte, middellange en lange termijn, om de sturing en de evaluatie te vergemakkelijken. De deadlines op korte termijn zouden in de eerste plaats aan bod komen in het jaarlijkse investeringsprogramma. Aan de deadlines op middellange termijn zou vervolgens worden tegemoetgekomen door een investeringsplan met een looptijd en doelstellingen die zouden samenvallen met het beheerscontract. De langetermijndeadlines zouden tot slot worden opgenomen in een plan dat perspectieven schetst in overeenstemming met de federale mobiliteitsstrategie;
- de FOD betrekken bij het uitwerken van het meerjareninvesteringsplan en het ontwerp van jaarlijks investeringsprogramma, onder meer om de keuze van de investeringen meer te objectiveren;
- meer globaal, de investeringen die met overheidsgeld worden betaald koppelen aan de strategische mobiliteitsdoelstellingen die de Staat de maatschappijen heeft toegewezen en die in de beheerscontracten zijn opgenomen. Via die koppeling tussen de investeringen en die strategische doelstellingen zou de regering a priori de gegrondheid van elk project moeten kunnen beoordelen.

#### 4.3.5 Conclusies

De staat financierde het GEN-fonds overeenkomstig zijn verplichtingen, m.n. voor een totaalbedrag van 2.184,2 miljoen euro<sub>lopend</sub>. Van 2006 tot 2014 volstond het fonds om de uitgaven te dekken. Het huidige saldo van het fonds zal daarentegen niet volstaan voor de werkzaamheden om het GEN-project te finaliseren.

Er is bepaald dat als de middelen van het GEN-fonds niet volstaan, de Staat de eventuele meerkosten, ongeacht de oorzaken ervan, financiert aan de hand van de klassieke investeringstoelage<sup>126</sup>. De maatschappijen hebben die toelage op dit moment nog niet benut voor GEN-werkzaamheden. Bovendien is Infrabel van oordeel dat de financiering van de voortzetting van de GEN-werven niet gewaarborgd is en heeft de maatschappij het merendeel van de werkzaamheden onderbroken omdat het MIP in juli 2015 werd opgeschort.

Momenteel financiert het GEN-fonds niet langer uitsluitend een capaciteitsuitbreiding van het spoornet, de kern van het project, maar ook het onderhoud van de infrastructuur van het GEN en het onderhoud en de beveiliging van de stilgelegde werven.

De NMBS-Holding (nu de NMBS) komt haar verplichtingen als beheerder van het GEN-fonds na.

Wat het beheer van het fonds betreft, moeten de rapporten die artikel 61 van het beheerscontract 2008-2012 van Infrabel en artikel 66 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding voorschrijven, nuttige informatie verschaffen over de actualisering van de raming van de totale kosten van het GEN-project en over de evaluatie van de nog bestaande budgettaire risico's. Door de besprekingen van het investeringsplan 2013-2025 hebben beide maatschappijen in 2012 geen rapport opgesteld. Om dezelfde reden konden in 2013 uit het rapport de totale geraamde kosten van de projecten niet worden afgeleid. Sinds 2015 is er geen rapport meer geweest. Volgens Infrabel ligt dat aan de onzekerheden over het nieuwe

---

<sup>126</sup> Artikel 61 van het beheerscontract van Infrabel en artikel 66 van het beheerscontract van de NMBS-Holding.

meerjareninvesteringsplan, waardoor geen realistische raming kan worden opgemaakt. De FOD heeft vruchteloos geprobeerd de ontbrekende rapporten te verkrijgen. Ook bekritiseerde de FOD de oppervlakkige aard van de rapporten die hij ontving.

Noch de FOD, noch de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst van de NMBS, hebben op basis van de stukken die de maatschappijen voorlegden gewezen op belangrijke onregelmatigheden bij de benutting van het fonds. Niettemin kunnen de controles door die twee diensten niet garanderen dat de middelen uit het GEN-fonds uitsluitend voor GEN-investeringen worden gebruikt.

De controle door de FOD van de investeringen is ontoereikend, zoals het Rekenhof al heeft vermeld in zijn audit van januari 2016.

## 4.4 Verdeelsleutel 60/40

### 4.4.1 Principes

Het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001<sup>127</sup> tussen de federale Staat en de drie gewesten in verband met het meerjarig investeringsplan 2010-2012 van de NMBS bevat een verdeelsleutel waardoor de financiering van alle spoorweginvesteringen die de Staat financiert voor 60 % moet worden toegewezen aan het grondgebied van het Vlaams Gewest en 40 % aan dat van het Waals Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en bepaalde spoorwegprojecten worden in deze berekening niet meegenomen (cf. punt 4.4.3 hierna).

Volgens dat samenwerkingsakkoord volgde de toepassingsduur van de verdeelsleutel die van het meerjarig investeringsplan 2001-2012. De sleutel maakt ook deel uit van de richtlijnen van het meerjarig investeringsplan 2013-2025<sup>128</sup>. Het principe van de verdeelsleutel 60/40 blijft van toepassing krachtens de beheerscontracten 2008-2012 en hun bijvoegsels, zelfs al heeft de minister van Mobiliteit en Vervoer de opschorting van dat MIP aangekondigd<sup>129</sup>.

Op het einde van elk kalenderjaar wordt voor de twee spoorwegmaatschappijen, die als één entiteit worden beschouwd, geëvalueerd hoe de verdeelsleutel 60-40 werd nageleefd. Bij de besprekingen in verband met het MIP 2013-2025 kwam de mogelijkheid ter sprake om de sleutel op meerjarige basis toe te passen.

De regels voor de toepassing van de regionale verdeelsleutel zijn echter onveranderd gebleven. Uit de notulen van de raad van bestuur van Infrabel van 4 juli 2013 blijkt immers dat door die optie de werven met een looptijd van meer dan vijf jaar, niet zouden kunnen worden versneld. Ze zou dan ook geen weerslag hebben op zo'n grootschalig project als het GEN. De verdeelsleutel toepassen over een periode van meer dan drie tot vijf jaar, werd

<sup>127</sup> Artikel 6, §3, van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de N.M.B.S., BS 26 maart 2002 (ed. 3), p. 12562.

<sup>128</sup> Plan goedgekeurd door de ministerraad van 19 juli 2013.

<sup>129</sup> Contracten en bijvoegsels gesloten tussen de federale Staat en de maatschappijen Infrabel (artikel 61 en bijlage 2.2) en de NMBS Holding (artikel 72 en bijlage 2.2). Zelfs al verwijzen die artikelen formeel naar het samenwerkingsakkoord van 2001 dat de periode van 2001 tot 2012 dekte.

bovendien gezien als een risico op onevenwicht dat op het einde van de periode nog maar moeilijk of helemaal niet meer kon worden gecompenseerd.

#### 4.4.2 Toepassing van de sleutel door de NMBS en Infrabel

De maatschappijen regelen het onder elkaar om telkens op het einde van het jaar tot een 60-40-evenwicht voor de spoorweggroep te komen.

Een grote meerderheid van de investeringen die meetellen voor de berekening van de sleutel wordt door Infrabel uitgevoerd. Bij elke driemaandelijke rapportering over de investeringen door Infrabel en de NBMS handelt een deel van het verslag over de verdeelsleutel. De afwijking van de verdeelsleutel<sup>130</sup> in de loop van het jaar wordt voor elk investeringsprogramma aan de FOD Mobiliteit en Vervoer meegedeeld, die rapporteert aan de minister. De FOD heeft op basis van de specifieke verslagen van Infrabel geen anomalieën vastgesteld in de naleving van de 60-40-sleutel.

#### 4.4.3 Uitzonderingen op de toepassing van de verdeelsleutel

Bepaalde investeringen worden niet in aanmerking genomen voor de berekening van de sleutel, zoals:

- het rollend materieel<sup>131</sup>;
- de investeringen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- de HST-werkzaamheden (internationaal aspect);
- de investeringen gefinancierd door Europese subsidies .

Sommige specifieke projecten die door de Staat worden gefinancierd, vallen ook buiten de sleutel, ongeacht het werkelijke bedrag van de werken. Het gaat om de volgende investeringen<sup>132</sup>:

- Voor de infrastructuur om toegang te verschaffen tot de luchthaven Brussel Nationaal (Diabolo-project) wordt een forfaitair bedrag van 257,9 miljoen euro<sub>2001</sub><sup>133</sup> afgetrokken van het Vlaamse aandeel (op de totale kosten voor de werkzaamheden, geraamd op 386,9 miljoen euro<sub>2001</sub> in het MIP 2001-2012). Dat project wordt als van nationaal belang beschouwd.
- Voor de modernisering van de lijn Brussel-Luxemburg wordt een forfaitair bedrag van 170,2 miljoen euro<sub>2001</sub><sup>134</sup> (op de totale kosten voor de werkzaamheden, geraamd op 367 miljoen euro<sub>2001</sub> in het MIP 2001-2012) van het Waalse aandeel afgetrokken. Dat project wordt als een internationaal project beschouwd.
- Voor de infrastructuurinvesteringen op de spoorlijnstukken op het grondgebied van het Vlaams Gewest van de GEN-lijnen 124 en 161 wordt een forfaitair bedrag van

<sup>130</sup> De afwijking van de verdeelsleutel is het positieve of negatieve bedrag van de investeringen die afwijken van de verhouding 60/40.

<sup>131</sup> Het gaat om het rollend materieel in ruime zin, inzonderheid met inbegrip van de werkplaatsen van de NMBS voor het onderhoud en de renovatie van dat rollend materieel.

<sup>132</sup> Verklarende nota van 14 juli 2001 als bijlage bij het samenwerkingsakkoord in verband met het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS.

<sup>133</sup> 10 miljard frank<sub>1999</sub>.

<sup>134</sup> 6,6 miljard frank<sub>1999</sub>.

211,5 miljoen euro<sub>2001</sub><sup>135</sup> van het Vlaamse aandeel afgetrokken. Dat project wordt als een gewestoverschrijdend project beschouwd.

#### 4.4.4 Impact van de verdeelsleutel op het GEN-project

De 60/40-verdeelsleutel is niet als zodanig op het GEN-fonds van toepassing, maar op alle spoorweginvesteringen die de Staat financiert, met inbegrip van de GEN-investeringen.

De grenzen van 60 en 40 % wogen op de voortgang van de werken van het GEN. Enkel en alleen om de sleutel in acht te nemen werden werven stilgelegd. De inachtneming van de sleutel heeft ook ertoe kunnen leiden dat de investeringen in een gewest werden verhoogd of versneld (het bouwen van parkeerterreinen bijvoorbeeld) om in het andere gewest investeringen te kunnen uitvoeren. Het Rekenhof onderstreept dat de toepassing op jaarbasis van de verdeelsleutel ook tot gevolg heeft dat vertragingen bij werken in een gewest negatieve gevolgen hebben op de voortzetting van de werken in het andere gewest, wat niet bevorderlijk is om werven efficiënt te plannen.

De maatschappijen hebben verklaard dat de toepassing van de sleutel in het bijzonder een keurslijf vormde voor de uitvoering van het meerjarig plan 2008-2012. In het licht van die beperkingen stelt dat investeringsplan dat de ontwikkeling van het GEN-spoornet in het Waals Gewest (stuk Brakel-Nijvel op lijn 124) sterk moet worden afgeremd<sup>136</sup>.

Een brief van de NMBS aan Infrabel van maart 2015 getuigt nogmaals van de problemen waartoe de 60/40-sleutel aanleiding geeft. De NMBS brengt Infrabel ervan op de hoogte dat ze de frequentie van de voorstedelijke treinen op de lijnen naar Brussel zoveel mogelijk wil verhogen. Daartoe wil ze werken uitvoeren die de spoorwegbediening vlotter maken en wil ze tegelijk de al uitgevoerde werken valoriseren. Gelet op de moeilijkheden waartoe de gewestelijke verdeelsleutel aanleiding geeft, stelt de NMBS dan voor prioritair werken uit te voeren die niet meetellen bij de berekening van de sleutel (werken op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) of op de stukken van de lijnen 124 en 161 in het Vlaams Gewest.

De investeringsproblemen waartoe de verdeelsleutel aanleiding geeft, komen ook voortdurend ter sprake in de notulen van de raad van bestuur van Infrabel. Naar aanleiding van de voorbegroting 2012 wijst Infrabel er aldus op dat de uitgaven ten laste van de Waalse sleutel heel erg getemperd moeten worden om de verdeelsleutel in evenwicht te houden. Daar de veiligheidsinvesteringen *ETCS/TBL1+/concentratiecabines niet beperkt kunnen worden, ondergingen de andere investeringen, waaronder de GEN-werken, de weerslag ervan*<sup>137</sup>.

Er moet immers benadrukt worden dat de 60/40-verdeelsleutel niet alle investeringen op dezelfde manier treft, maar dat hij zich in het bijzonder laat voelen voor de investeringen in capaciteitsuitbreiding, zoals het GEN. De investeringen in capaciteitsuitbreiding gebeuren samen met de investeringen in veiligheid en die in "capaciteitsbehoud". Die laatste zijn bedoeld om het netwerk normaal te blijven laten werken, zonder fundamentele wijziging

<sup>135</sup> 8,2 miljard frank<sub>1999</sub>.

<sup>136</sup> NMBS-Groep, Investeringsplan 2008-2012, p. 26.

<sup>137</sup> Infrabel, Investeringsbudget 2013, *DOC/RvB/2012/136*.

van het bestaande spoornet. Het gaat in de meeste gevallen om werken als de vernieuwing van sporen of de modernisering van de seininrichting.

Aangezien het aantal spoorkilometers min of meer gelijk is in Vlaanderen en Wallonië maar er meer kunstwerken zijn in Wallonië, slorpt het onderhoud van de sporen in Wallonië een groter deel van het bedrag voor investeringen op. De investeringen in veiligheid en capaciteitsbehoud hebben voorrang, waardoor iedere vermindering van de investeringskredieten in de eerste plaats de investeringen in capaciteitsuitbreiding treft<sup>138</sup>.

Het Rekenhof onderstreept dat de soms heel dure investeringen in de inrichting van de stations ook een negatieve weerslag kunnen hebben op de verwezenlijking van de werken voor uitbreiding van de spoornetcapaciteit.

Wat meer bepaald het GEN betreft, wilde het meerjarig investeringsplan 2013-2025 in het licht van de omvang van de werven de uitvoering van die investeringswerken vertragen om de gewestelijke verdeelsleutel in acht te nemen<sup>139</sup>. Het ging in principe om een tijdelijke vertraging van de GEN-werven in Wallonië, waarna die vanaf 2015-2016 weer op volle snelheid zouden voortgaan. Toen eind 2014 werd aangekondigd dat de dotaties met nagenoeg drie miljard euro zouden worden verminderd over de periode 2015-2019, zag Infrabel zich niettemin verplicht nagenoeg alle GEN-werken op het Waals grondgebied voorlopig stil te leggen en de geplande werken uit te stellen. Door achterstand bij de werken van het GEN dekt het fonds niet enkel de bouw van het GEN maar ook de kosten voor het onderhoud van de stilgelegde werven.

Het Rekenhof onderstreept in dat verband dat de kosten stijgen als werken worden stilgelegd (beveiliging van de werven, beschadigingen van de reeds uitgevoerde werken, ...).

De begrotingsbeperkingen van de voorbije jaren hebben het effect van de verdeelsleutel op de verwezenlijking van de werven verhoogd. Begin 2016 schatte Infrabel dat de verdeling tussen het Vlaams en het Waals Gewest van de kredieten voor capaciteitsuitbreiding veeleer 80/20 was<sup>140</sup>.

#### 4.4.5 Conclusies

Het GEN loopt onder andere door de toepassing van de 60/40-verdeelsleutel vertraging op.

Om de verdeelsleutel na te leven, kunnen de werken in een gewest worden uitgebreid of versneld om werken in een ander gewest te kunnen uitvoeren. Omgekeerd kan, om de verdeelsleutel na te leven, een significante vertraging in één gewest ertoe leiden dat werken in een ander gewest moeten worden vertraagd of stilgelegd.

De opeenvolgende budgettaire beperkingen hebben de impact van de verdeelsleutel op het verloop van de werven vergroot omdat de investeringen in veiligheid in aan de

---

<sup>138</sup> Infrabel, Investeringsbudget 2015, *DOC/RvB/2014/180*.

<sup>139</sup> E-mail van oktober 2015 van het Infrabel aan het Rekenhof.

<sup>140</sup> Notulen van de raad van bestuur van Infrabel van 26 januari 2016.

instandhouding van de bestaande infrastructuur prioriteit hebben. Volgens Infrabel is de verdeling van de kredieten voor capaciteitsuitbreidingen veeleer 80/20.

Het Rekenhof onderstreept in het algemeen dat de toepassing van een verdeelsleutel een hinderpaal kan vormen voor een rationeel en zuinig gebruik van de investeringskredieten, in het bijzonder als die verdeelsleutel op jaarbasis moet worden nageleefd.

## 4.5 Evolutie van de kosten van de projecten

### 4.5.1 Huidige en toekomstige uitgaven van de projecten ten laste van het GEN-fonds

#### 4.5.1.1 Stand van zaken

Eind 2015 bedroegen de investeringen voor de GEN-infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds 1.962 miljoen euro<sub>lopend</sub>. De infrastructuurwerken liggen op dit moment grotendeels stil. Infrabel schat dat er nog 1.028 miljoen euro<sub>lopend</sub> nodig zijn om de projecten te voltooien<sup>141</sup>.

De som van die twee bedragen overschrijdt het bedrag van 2.190 miljoen euro<sub>lopend</sub> dat via het fonds beschikbaar is (rekening houdend met de opgebrachte intresten). Er ontbreekt dus 800 miljoen euro<sub>lopend</sub> om de projecten te voltooien.

---

<sup>141</sup> Thans is de maatschappij Tuc Rail bevoegd voor de ramingen van de infrastructuurbudgetten ten laste van het GEN-fonds. Die maatschappij staat in voor het Project management van de infrastructuurprojecten en volgt de uitvoering van de werken op. Die ramingen zijn onderworpen aan de controle van Infrabel, de bouwheer.

Tabel 3 – Huidige en toekomstige uitgaven de projecten ten laste van het GEN-fonds (in miljoen courante euro)

Projectbeschrijving	A Bedragen toegekend via het GEN-fonds (rekening houdend met de intresten)	B Uitgaven ten laste van het GEN-fonds tot 31 december 2015	C Raming van de toekomstige kosten (2016-2030)	D Totale geraamde kosten (B+C)	E Raming niet-gefinancierde kosten (D-A)
L 124 Brussel-Nijvel	648	263	490	753	106
L 161 N Watermaal-Bosvoorde – Louvain-La-Neuve	657	558	277	835	178
Watermaal-Schuman-Josaphat	328	495	35	530	202
L 50 A: Brussel – Denderleeuw	405	472	73	545	140
L 36: Bocht van Nossegem	15	25	0	25	10
Aanleg stations en parkeerterreinen	137	149	153	302	165
<b>Totaal</b>	<b>2.190</b>	<b>1.962</b>	<b>1.028</b>	<b>2.990</b>	<b>800</b>

Bron: Rekenhof op basis van de raad van bestuur van Infrabel van 29 februari 2016

Rekening houdend met de omvang van de nog te realiseren werken op de lijnen 124, 161 en om de stations en parkeerterreinen aan te leggen (zie 4.4.2 en hoofdstuk 5), is het Rekenhof van oordeel dat de ramingen van de toekomstige kosten waarschijnlijk nog zullen worden opgetrokken. De raming van de werkelijke kosten van de projecten evolueert immers naargelang ze worden gerealiseerd.

#### 4.5.1.2 Impact van het financieringsmechanisme van het GEN-fonds

De stortingen aan het GEN-fonds verliepen op een ander tempo dan de werkelijke uitvoering van de werken. De stortingen aan het fonds gebeurden vóór de uitgaven werkelijk werden gedaan (zie. 4.1 tot 4.3). De achterstand bij de werkzaamheden heeft de termijn tussen de storting van de schijven aan het fonds en de effectieve betaling van de werken bovendien doen toenemen.

In die context zouden de aan het fonds gestorte bedragen, die weliswaar werden herzien bij de storting van de verschillende schijven door middel van de formule van punt 4.2, niet toereikend geweest zijn om de totale kosten van de werken te dekken, zelfs als de oorspronkelijke begrotingsramingen volledig correct zouden zijn geweest.

Infrabel heeft berekend dat van de ontbrekende 800 miljoen euro<sub>lopend</sub> 199 miljoen euro kan worden verklaard door het tijdsverloop tussen de storting van de schijven in het fonds en de effectieve realisatie van de werken<sup>142 143</sup>.

#### 4.5.2 Stijging van de totale kosten van de projecten

Naast de impact van het hierboven beschreven financieringsmechanisme van het fonds moet worden vastgesteld dat de totale kosten van de projecten ook gestegen zijn. Het Rekenhof heeft de omvang en de oorzaken van die stijging onderzocht.

Om de intrinsieke stijging van de kosten van de projecten te bepalen, moeten de totale kosten bij aanvang worden vergeleken met de totale huidige kosten, door deze uit te drukken in euro van eenzelfde jaar (euro<sub>2016</sub>). Als het herzieningsmechanisme uit de beheerscontracten wordt toegepast (zie punt 4.2.1), stijgt de totale initiële kostprijs van de infrastructuurprojecten van 1.555,9 miljoen euro<sub>2001</sub> naar 2.476 miljoen euro<sub>2016</sub>. De beheerscontracten 2008-2012 bepalen dat het herzieningsmechanisme<sup>144</sup> zowel op de effectief op het fonds gestorte bedragen als op de investeringskosten van toepassing is<sup>145</sup>.

Zodra de prijsherziening is geneutraliseerd, blijken ook de kosten van de projecten ten laste van het GEN-fonds gestegen te zijn (intrinsieke stijgingen van de kosten van de projecten).

Om die intrinsieke stijgingen van de kosten van de projecten aan te tonen, vergelijkt de onderstaande tabel de raming in euro<sub>2016</sub> van de totale kosten van de verschillende projecten met de initiële ramingen in euro<sub>2010</sub> en in euro<sub>2016</sub>. Er werd voor 2010 gekozen omdat Infrabel in dat jaar gedetailleerde gegevens heeft voorgelegd<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> Het bedrag van 199 miljoen euro<sub>lopend</sub> is het verschil tussen het waardeverlies van het GEN-fonds door de herziening van de prijzen (271 miljoen euro<sub>lopend</sub>) en de intresten die dankzij de stortingen op het fonds werden gegenereerd (72 miljoen euro<sub>lopend</sub>).

<sup>143</sup> Door de Europese financiering van 34 miljoen euro die in het kader van de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat werd toegekend, kon de impact van het financieringsmechanisme van het GEN-fonds enigszins worden getemperd.

<sup>144</sup> In verband met de relevantie van het herzieningsmechanisme heeft de FOD Mobiliteit en Vervoer gegevens over een periode sinds 2008 geanalyseerd. Uit die analyse blijken geen bovenmatige onevenwichten ten voordele van de maatschappijen in vergelijking met andere indexeringsformules. De drie verslagen gepubliceerd overeenkomstig artikel 71 van het beheerscontract van de NMBS-Holding zijn overigens van oordeel dat de herzieningsformule de gemeten prijsevolutie binnen de NMBS-groep niet overschat.

<sup>145</sup> Er bestaat een gelijkaardig herzieningsmechanisme voor de contracten voor werken.

<sup>146</sup> Artikel 61 van het beheerscontract van Infrabel bepaalt dat "Infrabel en de NMBS-Holding vanaf 2009, elk voor wat hen aanbelangt, een jaarlijks rapport leveren dat een geactualiseerde raming van de totale kosten van het GEN-project bevat en een evaluatie van de nog bestaande budgettaire risico's". De gegevens in dat verslag zijn nochtans niet elk jaar even nauwkeurig. In de rapporten van 2012 en 2013 ontbreekt bijvoorbeeld om verschillende redenen de raming van de totale kosten van het GEN-project.



Tabel 4 – Vergelijking van de initiële kosten (in euro<sub>2001</sub> en in euro<sub>2016</sub>) en evolutie van de geraamde intrinsieke kosten van de projecten, in euro<sub>2016</sub>

Projectbeschrijving	2001 (initiële kosten van de projecten)		2010	2016	Stijging 2001 - 2016
	miljoen euro <sub>2001</sub>	miljoen euro <sub>2016</sub>	miljoen euro <sub>2016</sub>	miljoen euro <sub>2016</sub>	%
L124 Brussel-Nijvel	443,6	705,8	719,6	735,9	4,3
L161 N Watermaal- Bosvoorde – Louvain-La- Neuve	465,5	740,7	790,7	869,5	17,4
Watermaal-Schuman- Josaphat	255,3	406,2	558,8	621,6	53,0
L50 A: Brussel – Denderleeuw	283,7	451,4	493,1	583,1	29,2
L36: Bocht van Nossegem	12,4	19,7	34,5	35,2	78,7
Aanleg stations en parkeerterreinen	95,4	151,8	258,7	303,6	100,0
<b>Totaal</b>	<b>1.555,9</b>	<b>2.476,0</b>	<b>2.855,5</b>	<b>3.148,9</b>	<b>27,2</b>

Bron: Rekenhof op basis van documenten van Infrabel (rapporten in uitvoering van artikel 61 van het beheerscontract 2008-2012, en de nota "RER : Évolution du scope, du budget et du planning")

Gemiddeld zijn de geraamde intrinsieke kosten van de infrastructuurprojecten ten laste van het GEN-fonds in euro<sub>2016</sub> met 27,2 % gestegen tussen 2001 en 2016 (15,3 % tussen 2001 en 2010), d.i. een stijging met 673 miljoen euro<sub>2016</sub>.

Het gemiddelde van de stijging van de intrinsieke kosten van het GEN-project geeft echter geen rekenschap van de opvallende verschillen tussen de projecten. De aanleg van de stations en de parkeerterreinen, het project van de bocht van Nossegem en de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat hebben procentueel te kampen met grotere meerkosten dan de andere projecten.

De projecten van de lijnen 124 en 161, die procentueel de laagste intrinsieke budgettaire meerkosten vertegenwoordigen, zijn ook het minst gevorderd. Zo was in 2016 respectievelijk 34,9 % en 66,9 % van de totale begroting uitgegeven op de lijnen 124 en 161, tegenover 100 % voor de bocht van Nossegem of 93,4 % voor de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat<sup>147</sup>. De aanzienlijke werken die nog moeten worden uitgevoerd op die twee lijnen, zullen waarschijnlijk leiden tot stijgingen waarmee vandaag nog geen rekening is gehouden.

<sup>147</sup> In miljoen lopende euro.

Hetzelfde geldt voor de aanleg van de stations en de parkeerterreinen, waarvan de huidige uitgaven minder dan de helft van de totale geschatte uitgaven in 2016 vertegenwoordigen.

#### 4.5.3 Oorzaken van de stijgingen van de intrinsieke kosten

Infrabel verklaart de evolutie van de totale intrinsieke kosten van de projecten door verschillende factoren. De hieronder vermelde oorzaken kunnen in drie categorieën worden gebundeld:

- oorzaken die te maken hebben met de vergunningen;
- oorzaken die te maken hebben met de nieuwe reglementaire of technische vereisten die Infrabel moet naleven, en met de verlenging van de looptijd van de werken;
- oorzaken die te maken hebben met de evolutie van bepaalde ramingen.

De stijging van de intrinsieke kosten van de werken met 673 miljoen euro<sub>2016</sub> is in de volgende tabel over die drie types van oorzaken uitgesplitst.

Tabel 5 – Omvang van de stijging van de intrinsieke kosten van de GEN-projecten volgens oorzaak (in miljoen euro<sub>2016</sub>)

Projectbeschrijving	Stijging verbonden met de vergunningen	Stijging verbonden met de nieuwe vereisten die Infrabel in acht moet nemen en met de verlenging van de looptijd van de werken	Stijging verbonden met de herziening van de ramingen
L124 Brussel-Nijvel	48,2	25,7	-43,9
L161 N Watermaal-Bosvoorde – Louvain-La-Neuve	51,7	25	52,1
Watermaal-Schuman-Josaphat	42,4	100,7	72,3
L50 A: Brussel – Denderleeuw	17,4	67,5	46,8
L36: Bocht Nossegem	0	6,8	8,7
Aanleg stations en parkeerterreinen	118,1	32,6	1,1
<b>Totaal</b>	<b>277,8</b>	<b>258,3</b>	<b>137,1</b>

Bron: Rekenhof op basis van de nota "RER Évolution du scope, du budget et du planning" van Infrabel

In 2010 had Infrabel in zijn verslag in uitvoering van artikel 61 van zijn beheerscontract 2008-2012 een gelijkaardige oefening gemaakt. De kostenstijgingen die te maken hebben met de vergunningen zijn sinds 2010 beperkt (+28 miljoen euro<sub>2016</sub>). De andere oorzaken zijn sterk gestegen (+265 miljoen).

Hierna worden de oorzaken van meerkosten meer in detail belicht. Het ontwerp van de aanleg van de stations en de parkeerterreinen wordt specifiek becommentarieerd, gelet op de bijzondere aard van dit project en de aanzienlijke budgettaire overschrijding in percentage.

#### 4.5.3.1 Oorzaken verbonden met de vergunningen

Deze categorie bundelt de wijzigingen die aan de projecten werden aangebracht ingevolge milieueffectenrapporten en onderhandelingen met de gemeenten en de gewesten om de stedenbouwkundige vergunningen te krijgen. Soms waren immers bijkomende werken nodig voordat de gemeenten en de gewesten de vergunningen toekenden.

Volgens Infrabel hebben de volgende wijzigingen geleid tot de grootste kostenstijgingen:

- plaatsing van betere geluidwering (alle projecten met uitzondering van de bocht van Nossegem);
- wijzigingen in de afbakening van de overdekte sleuven (L161, L124);
- verplaatsingen van bruggen, evenals de verbreding van kunstwerken (L161, L124);
- vernieuwing van spoorweguitrusting wegens het verplaatsen van de sporen<sup>148</sup> (L161, L124);
- plaatsing van bijkomende bescherming tegen trillingen en ontploffingen, de vernieuwing van bepaalde bovenovergangen en de toevoeging van een extra brandweertoeegang (verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat);
- toevoeging van gangen onder de sporen (L161);
- specifieke werken op het viaduct van Pede in het kader van de bescherming van het patrimonium en de renovatie (L50A).

Er werden bijkomende werkzaamheden in vergelijking met de strikt specifieke werkzaamheden voor het GEN opgenomen naar aanleiding van de milieueffectenrapporten en de onderhandelingen over de toekenning van de vergunningen. Zo moet voor het programma voor het viersporig maken van lijn L161 een park aangelegd worden boven de overdekte sleuf in Bosvoorde (meer dan 2 hectaren) en werden een fietspad en een weg van 1,4 km langs de spoorwegberm in Waterloo aangelegd.

Bij uitzondering hebben de milieueffectenrapporten geleid tot een beperking van de aanvankelijk geplande projecten. Dat was het geval voor de bocht van Waver op de lijn L161, waarbij het milieueffectenrapport heeft aangetoond dat het bouwwerk een zeer zware weerslag had op de woonomgeving terwijl het slechts een beperkte winst opleverde voor de pendelaars<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> Om het aantal onteigeningen van huizen te beperken, werden de nieuwe sporen nu eens links of rechts, of aan weerszijden van de bestaande sporen ingeplant. De bestaande sporen werden op hun beurt in veel gevallen verschoven om de overgang tussen die verschillende configuraties te verzekeren. Die variaties in de spoorconfiguraties hebben als gevolg dat alle spoorweguitrustingen werden vernieuwd (sporen, bovenleidingen, seininrichting).

<sup>149</sup> Die visie werd overigens gedeeld door de directie Reizigers van de NMBS (zoals blijkt uit de documenten van het directiecomité van de NMBS van 15 maart 2004).

#### 4.5.3.2 Oorzaken verbonden met de nieuwe vereisten die Infrabel in acht moet nemen en met de verlenging van de looptijd van de werven

Het gaat om wijzigingen die enerzijds werden veroorzaakt door nieuwe vereisten die Infrabel moet naleven wegens technologische of reglementaire evoluties of op basis van feedback, en anderzijds door de verlenging van de looptijd van de werven.

De nieuwe vereisten die Infrabel volgt en die hebben geleid tot de belangrijkste kostenstijgingen zijn:

- verbouwing van de seininrichting in het kader van een technologische evolutie (verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat, L50A)<sup>150</sup>;
- nieuwe veiligheids- en betrouwbaarheidsvereisten in werffase<sup>151</sup> en in definitieve fase, onder meer door het neerstorten van een heimachine op de sporen in Ternat in 2011 (alle projecten met uitzondering van de bocht van Nossegem);
- nieuwe homologatievereisten in het kader van de evolutie van de Europese regelgeving (alle projecten met uitzondering van de bocht van Nossegem);
- nieuwe veiligheidsmaatregelen in de spoorwegtunnels, onder meer door de nieuwe technische interoperabiliteitsspecificaties en de ervaringen in de tunnel van Antwerpen en van Soumagne (verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat);
- de toevoeging van een Engelse vertakking op de driehoek van Etterbeek (verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat)<sup>152</sup>;
- het plaatsen van de twee sporen van L50A aan de ingang van Brussel Zuid;
- het toevoegen van een kokerbrug onder L36 en van de aansluitingswissel in de tunnel;

Het verlengen van de looptijd van de werven heeft dan weer geleid tot:

- supplementen voor *programme management*-prestaties (alle projecten met uitzondering van de bocht van Nossegem);
- verzekeringssupplementen (L161 en L124);
- werken om de lijn op bevredigende wijze te blijven gebruiken ondanks de werfzones (L161 en L124);
- extra tussentijdse werken om de lopende opdrachten verder de laten gaan (L161)<sup>153</sup>.

De extra kosten van de GEN-werken die onder meer samenhangen met de planningachterstand worden ook uit het GEN-fonds betaald. Terwijl het GEN-fonds bestemd was voor capaciteitsuitbreiding, blijkt een deel van de kredieten van het fonds te worden

---

<sup>150</sup> Overstap van een seininrichting van het type "Relaisbeveiliging" naar de "Elektronische bedieningspost (EBP)". De EBP-technologie maakt het mogelijk de seinen per computer te bedienen. Ze stelt voor elk traject en voor elke trein een reisweg voor. De operator kan die reisweg aanvaarden of wijzigen naargelang van de omstandigheden. Die technologie maakt tijdswinst mogelijk en waarborgt een veiliger treinverkeer.

<sup>151</sup> Zo werden de vereisten voor de spoorwegexploitatieveiligheid in werffase verhoogd, met wijzigingen aan de lopende werkzaamheden tot gevolg.

<sup>152</sup> Vertakking waardoor de treinen vanuit Ottignies (westkant) naar de tunnel Schuman-Josaphat (oostkant) kunnen oversteken zonder op hetzelfde niveau te kruisen.

<sup>153</sup> Bijkomende tussentijdse werkzaamheden om via de lopende overheidsopdrachten de perrons aan te leggen.

besteed aan de instandhouding van de capaciteit en het onderhoud van lijnstukken. In hoofdstuk 5 worden de oorzaken van de vertraging van de werken meer in detail geanalyseerd.

Voor de projecten die momenteel minder ver gevorderd zijn, zullen de kosten veroorzaakt door de nieuwe vereisten die Infrabel hanteert en door de verlenging van de termijn voor de verwezenlijking van de werken waarschijnlijk de totale kosten van die projecten nog doen stijgen.

#### 4.5.3.3 Evolutie van de ramingen

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de initiële ramingen van de totale kosten van de projecten onderzocht.

De ramingen van de kosten ten laste van het GEN-fonds zijn gebaseerd op diverse studies<sup>154</sup> die werden gemaakt bij het uittekenen van het GEN-project. Bepaalde elementen konden moeilijk worden voorspeld bij het uitwerken van die eerste ramingen, zoals de kosten door de vertraging bij de uitreiking van de stedenbouwkundige vergunningen, de architectuur- en milieureisten van bepaalde gemeenten waar het GEN passeert enz. Daarenboven werden bepaalde ramingen gemaakt op basis van een kosten/kilometer-raming die als referentie dient voor klassieke spoorlijnen. De GEN-lijnen hebben echter andere specifieke kenmerken; zo rijden ze grotendeels door een dichtbevolkt stedelijk weefsel, wat meer milieuverplichtingen meebrengt.

Voor L124 en L161 werden in 2002 documenten met de budgettaire raming van die twee projecten aan het directiecomité van de NMBS voorgelegd<sup>155</sup>. In de twee gevallen kwamen de ramingen overeen met de begrotingen uitgetrokken in het meerjarig investeringsplan 2001-2012<sup>156</sup>. Die ramingen<sup>158</sup> werden na de milieueffectenrapporten herzien in 2004 en voorgelegd aan het directiecomité. Ze bleven verenigbaar met de kredieten uit meerjarig investeringsplan 2001-2012. Er werd echter expliciet vermeld dat die ramingen geen rekening hielden met de volgende “milieumaatregelen”: de geluidwering, de eventuele verlengingen van overdekte sleuven gevraagd in het kader van de milieueffectenrapporten en specifieke trillingsisolatie. Die kunnen een deel van de kostenverhogingen in samenhang met het verkrijgen van de vergunningen verklaren.

Wat L161 betreft, lijkt de impact van de vervanging van het ontwerp van nieuwe lijn tussen Watermaal en Louvain-la-Neuve door het “klassiek” viersporig maken vragen te hebben opgeroepen. De raad van de bestuur van de NMBS preciseerde op 1 juni 2001 immers dat het viersporig maken van de oude lijnen meer zou kosten en verschillende problemen zou doen

<sup>154</sup> Sofretu-studie in 1995 en Systra-studie in 2000.

<sup>155</sup> (DC 20/12/2002 voor L124 – DC 21/10/2002 voor L161).

<sup>156</sup> Voor de andere infrastructuurwerken bestaat geen gelijkaardig document.

<sup>157</sup> Volgens die documenten zouden de werken op lijn L124 immers 428,9 miljoen euro<sub>2001</sub> kosten (443,6 miljoen euro<sub>2001</sub> gepland in het meerjarig investeringsplan 2001-2012) en de werken op lijn L161 453,1 miljoen euro<sub>2001</sub> (465,5 miljoen euro<sub>2001</sub> in het meerjarig investeringsplan 2001-2012).

<sup>158</sup> De bovenvermelde ramingen omvatten een gedetailleerde berekening van de werkzaamheden voor de uitrusting (sporen, bovenleidingen, seininrichting), voor burgerlijke bouwkunde (viaducten, bruggen, overdekte sleuven, steunmuren, grondwerk, sanering, milieumaatregelen), onteigeningen en algemene kosten.

rijzen, aangezien op bepaalde plaatsen het aanleggen van vier sporen onmogelijk was<sup>159</sup>. In die optiek gaf de versie van juni 2001 van het meerjarig investeringsplan 2001-2012 de voorkeur aan het ontwerp van nieuwe lijn. In juli 2001 werd echter in het definitief meerjarig investeringsplan 2001-2012 ervoor gekozen de lijn 161 op de klassieke manier viersporig te maken. Die optie werd er echter voorgesteld als 56 miljoen euro<sub>2001</sub> goedkoper dan de nieuwe lijn. De financiering die daardoor vrijkwam, werd toegekend aan het rollend GEN-materieel.

Infrabel wijst er overigens op dat bepaalde prestaties tijdens de studies of bij de uitvoering van de werven onvoldoende werden ingeschat of niet in aanmerking werden genomen. Infrabel wijst in dat opzicht op bepaalde specifieke technische moeilijkheden:

- bestaande bermen moesten worden verstevigd (L161, L124, L50A);
- verschillende werkzaamheden moesten anders worden uitgevoerd wegens geotechnische moeilijkheden die bij de voorstudie niet aan het licht waren gekomen (L161 en L124).

Infrabel heeft meer algemeen in de loop van de werven erkend dat bepaalde werken waren onderschat in de initiële raming:

- de werkzaamheden in de tunnels en stations (verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat);
- werkzaamheden op afgesloten en moeilijk toegankelijke plaatsen (L161);
- werken voor spoorweguitrusting (bocht van Nossegem).

Voor alle projecten samen, met uitzondering van de bocht van Nossegem, wijst Infrabel er tot slot op dat de ramingen werden verfijnd in elke fase van het project, m.n. het voorontwerp, het ontwerp, de aanbesteding en de finale verwezenlijking (bijvoorbeeld wijziging van de bestelde hoeveelheid van materiaal...). Die herzieningen hebben geleid tot budgetverhogingen voor de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat, lijn L161 en L50 en tot een vermindering van het budget voor lijn L124.

In tabel 5 wordt met de laatste drie bovenvermelde punten (technische moeilijkheden, initiële onderschatting, verfijning van de ramingen in elke fase van het proces) rekening gehouden in de kolom "Stijging verbonden met de herziening van de ramingen".

#### **4.5.3.4 Stations en parkeerterreinen**

##### *Oorzaken verbonden met de vergunningen*

Naar aanleiding van de milieueffectenrapporten en de onderhandelingen met de gemeenten en gewesten over de vergunningen werden bijkomende werkzaamheden gepland om een betere toegang tot de stations te garanderen en het aantal parkeerplaatsen in de nabijheid van de stations en de stopplaatsen te verhogen. In het algemeen hebben de gemeentelijke overheden heel wat inrichtingswerken geëist en gekregen, onder meer in de omgeving van de stopplaatsen en om het multimodaal vervoer in de hand te werken.

---

<sup>159</sup> De raad van bestuur was overigens van oordeel dat die optie tot langere uitvoeringstermijnen zou leiden als men het verkeer niet wil verstoren.

De stedenbouwkundige vergunningen hebben in verschillende gevallen de verplichting opgelegd om parkeerplaatsen aan te leggen in parkings met verdiepingen of in parkings onder de sporen om ervoor te zorgen dat die parkings zo weinig mogelijk terrein van de omgeving van de buurtbewoners innemen. De brandweerdiensten leggen voor dergelijke parkings extra verplichtingen op.

De projecten werden ook gewijzigd om personen met beperkte mobiliteit toegang te bieden door liften te installeren, vaak de enig mogelijke techniek gelet op de beschikbare ruimte.

*Oorzaken die verbonden zijn met de door Infrabel na te leven nieuwe vereisten en de verlenging van de looptijd van de werven*

In 2008 heeft de NMBS-Holding nieuwe exploitatievereisten uitgewerkt voor de parkeerterreinen. De strategie van de NMBS-Holding vereiste een beheer op afstand van de parkeerterreinen. Dat beheer op afstand zorgt voor hogere investeringskosten maar die worden gecompenseerd door lagere operationele kosten.

Nieuwe veiligheidsvereisten in de loop van de werf hebben ook een weerslag op de werken voor de parkeerterreinen<sup>160</sup>.

*Evolutie van de ramingen*

Het Rekenhof heeft de kwaliteit van de initiële ramingen van de totale kosten van de stations en de parkeerterreinen onderzocht. Het stelt vast dat de initiële begroting in het specifieke geval van de aanleg van de stations en parkeerterreinen duidelijk werd onderschat, zoals hierna wordt aangetoond.

Het meerjarig investeringsplan 2001-2012 voorzag in een budget van 95,4 miljoen euro<sub>2001</sub> voor de aanleg van de stations en de parkeerterreinen in het kader van het GEN-fonds. Het legde echter geen verdeling van dat budget tussen de lijnen, stations of parkeerterreinen vast en bevatte geen nauwkeurige inventaris van de uit te voeren werken.

In de beheerscontracten 2005 en 2007 werd vervolgens gepreciseerd dat de stations in kwestie in de GEN-perimeter lagen, op de drie lijnen die op vier sporen zouden worden gebracht (L50A, L124 en L161), en op lijn L36 (baanvak Leuven-Brussel Noord)<sup>161</sup>. De stations en stopplaatsen van de spoorwegverbinding Watermaal-Schuman-Josaphat (Brussel-Schuman, Mouterij, Etterbeek en Arcaden) worden dan weer geïntegreerd in het programma van de verbinding en worden niet opgenomen onder de titel *Aanleg van de stations en parkeerterreinen*.

De werken in de andere stations en stopplaatsen van de GEN-perimeter worden niet door het GEN-fonds ten laste genomen.

De eerder vermelde documenten die in 2002 aan het directiecomité van de NMBS werden voorgelegd voor lijn L124 en L161 hadden ook betrekking op de stations en stopplaatsen. Die documenten gaven voor elk ervan een budgettaire raming. Ze schatten dat de aanleg van de stations en stopplaatsen in totaal 45,9 miljoen euro<sub>2001</sub> voor L124 en 48,1 miljoen euro<sub>2001</sub> voor

<sup>160</sup> Ingevolge het neerstorten van een heimachine op de sporen in Ternat in 2011.

<sup>161</sup> De stations langs lijn L36 zijn ten laste van het GEN-fonds, ook al werden de werken op de lijn zelf al uitgevoerd in het kader van de HST.

L161 zouden kosten. Dat is nagenoeg het volledige budget dat het meerjarig investeringsplan 2001-2012 voor de aanleg van de stations en parkeerterreinen uittrok (95,4 miljoen euro<sub>2001</sub>) ten laste van het GEN-fonds. Het was voor het directiecomité van de NMBS dus duidelijk dat de bedragen in het meerjarig investeringsplan 2001-2012 voor de stations en parkeerterreinen ten laste van het GEN-fonds, ontoereikend waren, nog zelfs voordat de werken waren begonnen. Het directiecomité was van oordeel dat 20 miljoen euro zou kunnen worden aangerekend op de rubriek “stations en parking” van het programma “aanvulling mobiliteit Brussel”.

Die ramingen werden in 2004 herzien na de milieueffectenrapporten. Op 13 december 2004 werd een document aan het directiecomité van de NMBS voorgelegd dat voor de stations preciseerde dat de raming van de totale begroting voor de aanleg voor de lijnen 124, 161 en 36 15,6 % hoger lag dan de bedragen in het meerjarig investeringsprogramma 2001-2012 ten laste van het GEN-fonds. Dat document stelde overigens ook dat die overschrijding enerzijds door het GEN-fonds ten laste zou kunnen worden genomen dankzij de vermindering van bepaalde delen van de projecten (niet-verwezenlijking van de bocht van Waver) en zo nodig door het klassieke onthaalbudget.

In een document dat op 15 maart 2004 aan het directiecomité werd voorgelegd, wees de NMBS er bovendien op dat de gedetailleerde studie van de stationsgebouwen grotendeels zou afhangen van de voorwaarden die in de vergunningen zouden worden opgelegd en dat de afwerking van de omgeving nog met de betrokken gemeenten zou moeten worden besproken.

Wat de raming van de kosten van de stations betreft, vat een informatief document dat op 27 februari 2015 aan de Raad van Bestuur van Infrabel werd voorgelegd, de toestand heel goed samen: het bedrag dat in de initiële ramingen aan de GEN-stations toegewezen was, was niet gekoppeld aan een precieze definitie van specifieke investeringen, maar was in zekere zin de “aanpassingsvariabele” waarmee men precies kon komen tot het totaalbedrag toegekend aan het GEN-fonds [...]. Het is echter moeilijk de juiste omvang van die initiële onderschatting te bepalen.

Infrabel merkt van zijn kant op dat de technische moeilijkheden voor het project van de stations en parkeerterreinen een beperkte budgettaire weerslag hebben gehad<sup>162</sup>. In tabel 5 stemt de herziening van de geraamde kosten van de aanleg van de stations en de parkeerterreinen (1,1 miljoen euro) overeen met die enkele technische moeilijkheden. Ze weerspiegelt niet de initiële onderschatting van het project.

#### 4.5.4 Conclusies

Volgens de meest recente schattingen van Infrabel ontbreekt 800 miljoen euro<sub>lopend</sub> in het GEN-fonds om de projecten ten laste van het fonds te finaliseren.

De kredieten werden aan het fonds gestort voordat de werken werden uitgevoerd. Daardoor zouden de bedragen, die weliswaar bij de storting van de schijven werden herzien, ontoereikend geweest zijn om de later betaalde kosten van de werken te dekken, zelfs als de

---

<sup>162</sup> Dergelijke herzieningen hebben enkel betrekking op de parkeerterreinen van Nijvel (in het kader van de drainagewerkzaamheden) en van Eigenbrakel (in het kader van vochtproblemen).



initiële budgettaire ramingen volledig correct geweest zouden zijn. Infrabel heeft de kosten van dat tijdsverloop tussen de storting en de uitgaven op 199 miljoen euro<sup>0lopend</sup> becijferd.

Volgens een raming uit 2016 zijn de intrinsieke kosten van de projecten bovendien met 27,2 % gestegen tussen 2001 en 2016, d.i. met 673 miljoen euro<sub>2016</sub>. Die stijging van de intrinsieke kosten kan worden verklaard door extra werken die gekoppeld zijn aan het verkrijgen van de vergunningen, door nieuwe reglementaire of technische vereisten die Infrabel moet naleven, door het verlengen van de looptijd van de werven en door de wijziging van sommige ramingen.

In het specifieke geval van de aanleg van de stations en de parkeerterreinen was de initiële begroting duidelijk onderschat en was ze waarschijnlijk een aanpassingsvariabele in het kader van de gesloten enveloppe.

De belangrijke werken die nog moeten worden uitgevoerd op bepaalde lijnen (L124 en L161), zullen bovendien waarschijnlijk aanleiding geven tot grote budgettaire stijgingen die nog niet zijn verwerkt in de geraamde totale kostprijs van de werken. De nauwkeurigheid van de ramingen evolueert immers naarmate de werven worden gerealiseerd. De huidige raming van 800 miljoen euro om het GEN te finaliseren is bijgevolg waarschijnlijk te laag geschat.

## HOOFDSTUK 5

# Deadline voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds

Dit hoofdstuk onderzoekt de deadlines voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds. Het vergelijkt de huidige deadlines van de werken met de initiële deadlines opgenomen in het samenwerkingsakkoord van oktober 2001 tussen de Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS. Het behandelt vervolgens de voornaamste oorzaken van vertraging.

### 5.1 Projecten ten laste van het GEN-fonds en initiële deadlines

Het GEN-fonds neemt zes projecten ten laste, die allemaal zijn opgenomen in het samenwerkingsakkoord van oktober 2001<sup>163</sup>.

Niet alle werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het GEN zijn ten laste van het GEN-fonds, ze kunnen immers ten laste zijn van de dotatie die de Staat voor spoorweginvesteringen stort (werken buiten de GEN-scope).

Het projectmanagement en de uitvoering van deze projecten gebeurt door TUC Rail in opdracht van Infrabel.

#### *L 124 Linkebeek – Eigenbrakel – Nijvel: derde en vierde spoor*

Het project is bedoeld om een derde en vierde spoor op het baanvak tussen Linkebeek en Nijvel te leggen om de gelijktijdige doorgang van snelle (rechtstreekse) treinen en trage (GEN-) treinen mogelijk te maken. Het doorkruist de drie gewesten en omvat zware werken van burgerlijke bouwkunde (grondwerken, kunstwerken, sanering...) en werken inzake uitrusting van lijnen (sporen, bovenleidingen, seininrichting) binnen een dicht stedelijk

---

<sup>163</sup> De beschrijvingen van punt 5.1 zijn op de volgende bronnen gebaseerd:

- Document "RER : Évolution du scope, du budget et du planning" (Infrabel, juni 2016) ;
- Fiches van project 2004-1 ;  
Wanneer in het verslag sprake is van de "projectfiches", gaat het om de projectdossiers die de spoorwegmaatschappijen moeten opstellen op basis van het beheerscontract, naargelang van de planning, de opvolging en de controle van de spoorweginvesteringen door de FOD. Zie ook Rekenhof, *Evaluatie van de uitvoering van de beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding*. Verslag in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 23 juli 2015, Brussel, 27 januari 2016.
- Aanvullend DOC RvB 2001/2.

weefsel. Het doorkruisen van de woonwijken van Linkebeek, Sint-Genesius-Rode en Waterloo is een delicaat punt.

#### *L 161 Watermaal – Louvain-La-Neuve*

Het project is bedoeld om een derde en vierde spoor op het baanvak tussen Watermaal en de kruising van Louvain-la-Neuve in Ottignies aan te leggen. Het wilde ook een nieuwe verbindingsbocht aanleggen tussen de lijnen L161 en L139 om rechtstreekse verbindingen met Waver mogelijk te maken, maar dat subproject heeft men laten varen na het milieueffectenrapport in 2003.

Het project doorkruist net als L124 de drie gewesten en omvat zware werken van burgerlijke bouwkunde (grondwerken, kunstwerken, sanering...) en werken inzake uitrusting van lijnen (sporen, bovenleidingen, seininrichting) binnen een heel dicht stedelijk weefsel (Terhulpen, Rixensart, Ottignies). Volgens het project doorkruist het spoor diepe valleien en zijn er nieuwe ophogingen en uitgravingen nodig om het spoor te verbreden. Het project kruist ook een groot aantal tamelijk smalle en bochtige sporen waarvan de breedte bovendien beperkt is door bestaande kunstwerken die vaak dateren van bij de aanleg van de lijn (150 jaar).

#### *Watermaal-Schuman-Josaphat*

Ook dit project is opgenomen in het samenwerkingsakkoord van oktober 2001. De scope, het budget en de planning van het programma waren echter al beschreven in het samenwerkingsakkoord (en de verschillende bijvoegsels) dat op 15 september 1993 werd ondertekend tussen de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot bepaalde initiatieven om de internationale rol en de functie van hoofdstad van Brussel te bevorderen, en in het protocolakkoord dat op 5 juli 2001 werd ondertekend tussen het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur en de NMBS in verband met de aanleg van een spoorwegverbinding tussen Watermaal en Josaphat via de stations Brussel Luxemburg en Brussel Schuman.

Om de spoorwegbediening van de Europese wijk te verbeteren beoogt het project het op vier sporen brengen van de lijn L161 tussen de stations van Watermaal en Brussel Schuman via het station Brussel Luxemburg (niet-overdekt baanvak) enerzijds en de aanleg van een nieuwe spoorwegverbinding tussen de stations van Brussel Schuman en Josaphat (baanvak in tunnel) anderzijds, op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het project is al opgestart in 1996.

Het project is heel ingewikkeld omdat het onder andere passeert door de kelderverdiepingen van het Résidence Palace en onder de Wetstraat, vanwege de aanleg van het metrostation Schuman en de autotunnelschacht Wet-2, de aanleg van het huidige metrostation Schuman, de voltooiing van de twee delen van het NMBS-station, de passage onder de infrastructuur van het Berlaymont-gebouw en de aanpassing van de toegangen tot de verschillende parkings, de verwezenlijking van de spoorwegtunnel onder de Kortenberg-autotunnel enz.

#### *L 50A Brussel – Denderleeuw: derde en vierde spoor*

Het project is bedoeld om de lijn 50A (Brussel-Gent) op vier sporen te brengen tussen Brussel-Zuid en Denderleeuw. Lijn 50A is een snelle rechtstreekse lijn. De bedoeling van deze werken is te vermijden dat het GEN-verkeer tussen Denderleeuw en de noord-zuidverbinding via Brussel-Zuid het snelle verkeer ophoudt van de huidige lijn 50A, die het drukste spoorlijnstuk van het Belgische spoorwegennet is. Het gaat om tracé- en

infrastructuurwerken over een afstand van ongeveer 15 km, 30 % in het Brussels Gewest en 70 % in het Vlaams Gewest. De lijn kruist geen residentiële centra.

#### *L36 – Bocht van Nossegem*

De bedoeling van dit project is om een duurzame en betrouwbare toegang tot de luchthaven te bieden (beslissing van de ministerraad van 11 februari 2000). De bestaande verbidingsbocht tussen het station van Zaventem en lijn 36 Brussel-Leuven ligt op de verbinding met Brussel. De nieuwe spoorverbidingsbocht biedt de mogelijkheid een rechtstreekse verbinding met Leuven, Luik en Hasselt te maken. Het project ligt enkel in Vlaanderen. Toen het project werd aangevat, waren er al werken op lijn 36 bezig om de lijn tussen Brussel en Leuven volledig op vier sporen te brengen in het kader van de hogesnelheidslijn Brussel-Keulen. De kokerbrug die de bocht van Nossegem onder die lijn door moest leiden, moest in het kader van dat laatste project worden gebouwd. De werken op de sporen en op de bovenleidingen evenals de werkzaamheden voor de laagspanning werden eveneens in de ondernemingscontracten van dat project opgenomen.

#### *Aanleggen van stations en parkings*

Het samenwerkingsakkoord van oktober 2001 plant ook investeringen voor de aanleg van de stations en parkings, en dit elk jaar vanaf 2003. Er is één rubriek voor de aanleg van de stations en parkings, zonder precieze inventaris van de werken. Zoals gepreciseerd in hoofdstuk 4, zal het duren tot de beheerscontracten 2005 en 2007 vooraleer de omvang van de werken enigszins wordt gepreciseerd<sup>164</sup>.

De deadline van die werken hangt rechtstreeks samen met de voortgang van de werken van het op vier sporen brengen.

De stations en stopplaatsen van de spoorwegverbinding Watermaal-Schuman-Josaphat zijn opgenomen in het programma van de verbinding.

## **5.2 Evolutie van de deadlines voor de werken**

Om de deadlines van de werken voor de zes hierboven vermelde projecten te onderzoeken, heeft het Rekenhof zich gebaseerd op de initiële deadlines vermeld in het meerjarig investeringsplan 2001-2012. Die staan vermeld in de volgende tabel.

---

<sup>164</sup> Aanleg van de stations buiten de perrons, gangen onder de sporen en voetgangersbruggen binnen de GEN-perimeter op de lijnen L50A, L124, L161 en L36. Voor lijn L36 werden de werken voor het op vier sporen brengen uitgevoerd in het kader van de hogesnelheidslijn.

Tabel 6 – Initiële deadline voor de werken ten laste van het GEN-fonds (MIP 2001-2012)

Projectbeschrijving	Initiële deadline
L124 Linkebeek – Eigenbrakel – Nijvel: 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> spoor	2003-2012
L161 Watermaal-Bosvoorde – Louvain-La-Neuve	2003-2011
Watermaal-Schuman-Josaphat	(2002-)2009
L50A Brussel – Denderleeuw: 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> spoor	2003-2012
L36 Bocht Nossegem	2004-2005
Aanleg stations en parkings	2003-2012

*Bron: Rekenhof, op basis van het meerjarig investeringsplan 2001-2012*

De geplande werken werden niet uitgevoerd binnen de aanvankelijk vooropgestelde deadlines. De onderstaande tabel geeft een beknopte stand van zaken van de voortgang van de werken van de vijf infrastructuurprojecten van het GEN-fonds. Aangezien de aanleg van de stations en parkings rechtstreeks samenhangt met de voortgang van de werken van het viersporig maken, houdt deze tabel hiermee geen rekening.

Tabel 7 – Voortgang van de werken van de vijf infrastructuurprojecten van het GEN-fonds

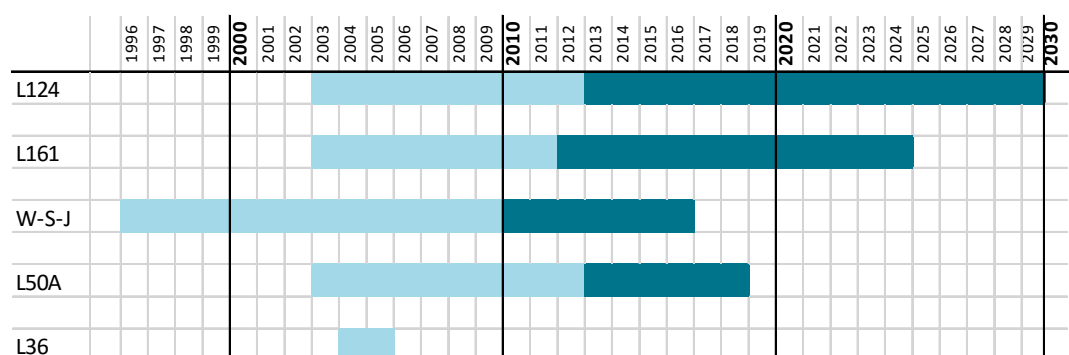
	Gerealiseerd	Nog te realiseren
L 124 Linkebeek – Eigenbrakel – Nijvel: 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> spoor	<p>Verwezenlijking van een deel van de grote werken van burgerlijke bouwkunde vóór de verplaatsing van de sporen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• werken gedeeltelijk voltooid in het Waals Gewest (+/- 7 km van de 16 km)</li> <li>• werken volledig beëindigd in Brussel</li> <li>• werken nog niet aangevat in het Vlaams Gewest (+/- 6 km).</li> </ul> <p>Er zijn onvoldoende werken gerealiseerd om de sporen beginnen te verplaatsen.</p>	<p>Opnieuw beginnen met de studies voor het indienen van de nieuwe vergunningsaanvragen in Vlaanderen en Brussel.</p> <p>De werken van burgerlijke bouwkunde voltooiën vóór de verplaatsing van de sporen.</p> <p>De sporen plaatselijk verplaatsen.</p> <p>De ontbrekende delen burgerlijke bouwkunde voltooiën</p> <p>De sporen op hun definitief tracé leggen per spoorlijnstuk.</p> <p>Het viersporig maken finaliseren.</p>
L 161 Watermaal – Louvain-La-Neuve	<p>Verwezenlijking van de grote werken inzake burgerlijke bouwkunde vóór de verplaatsing van de sporen</p>	<p>De sporen lokaal verplaatsen.</p> <p>De enkele ontbrekende stukken inzake burgerlijke bouwkunde afwerken.</p> <p>De sporen op hun definitief tracé leggen per spoorlijnstuk</p> <p>Het viersporig maken finaliseren.</p>
Watermaal-Schuman-Josaphat	<p>Viersporig maken tussen Brussel Luxemburg en Etterbeek</p> <p>Vernieuwing van de perrons van het station van Etterbeek</p> <p>Exploitatie van de nieuwe stopplaats Mouterij</p> <p>Ingebruikneming van de tunnel Schuman-Josaphat en van het station Schuman</p> <p>Het baanvak tussen het station van Etterbeek en de stopplaats Watermaal in dienst nemen.</p> <p>De tweede stopplaats Arcaden exploiteren</p>	.
L 50A Brussel – Denderleeuw: 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> spoor	<p>Indienstneming van het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> spoor.</p> <p>Uitdienstneming van de centrale sporen (oorspronkelijke sporen) en opstarten van de moderniseringswerken voor die sporen</p>	<p>De centrale sporen moderniseren (buiten het GEN-fonds)</p> <p>Indienstneming van de vier sporen.</p>
L36 - Bocht van Nossegem	<p>Finalisering van de werkzaamheden van dat programma in december 2005.</p>	

*Bron: Rekenhof, op basis van de raad van bestuur van Infrabel van 29 februari 2016 en van het document GEN en voorstedelijk aanbod van, naar, in en rond Brussel, voorgelegd aan het ECMM op 10 juni 2016*

De volgende grafiek vergelijkt voor de vijf infrastructuurprojecten van het GEN-Fonds de initiële deadlines met de geactualiseerde deadlines die Infrabel aan het Rekenhof heeft

meegedeeld in het kader van deze audit (verslag van 15 juni 2016)<sup>165 166</sup>. Aangezien de aanleg van de stations en parkings rechtstreeks samenhangt met de voortgang van de werken inzake het viersporig maken, wordt deze buiten beschouwing gelaten in de grafiek.

Grafiek 3 – Evolutie van de deadlines



L 124 Linkebeek – Eigenbrakel - Nijvel: 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> spoor  
 L 161 Watermaal-Bosvoorde - Louvain-la-Neuve  
 Watermaal-Schuman-Josaphat  
 L 50 A Brussel – Denderleeuw: 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> spoor  
 L 36 Bocht van Nossegem



initiële timing op basis van het meerjarig investering  
 vertragingen (verslag van 15 juni 2016)

Bron: Rekenhof, op basis van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (BS 26/03/2002) en het document 'RER: Evolution du scope, du budget et du planning' (Infrabel)

Slechts een van de vijf projecten werd binnen de vooropgestelde termijn gerealiseerd, met name de bocht van Nossegem op de L36. Voor de andere projecten werden de deadlines overschreden en is er sprake van grote vertragingen, variërend tussen zes en 17,5 jaar.

Ondanks de aanzienlijke vertragingen die al waren vastgesteld, is het Rekenhof overigens van oordeel dat de huidige deadlines voor de verwezenlijking van de werken die Infrabel in het verslag van 15 juni 2016 heeft meegedeeld, achterhaald zijn, aangezien daartoe de volgende voorwaarden moesten zijn vervuld:

- een nieuw meerjarig investeringsplan moest worden goedgekeurd vanaf juni 2016 ;
- de geannuleerde vergunningen voor L124 in Vlaanderen en het Brussels Gewest moesten worden uitgereikt binnen een termijn van drie jaar en zonder beroepsprocedures;
- er moet budget beschikbaar zijn naargelang van de noden.

<sup>165</sup> Document "RER : Évolution du scope, du budget et du planning", 15 juni 2016.

<sup>166</sup> De in de grafiek vermelde deadlines bevatten niet:

- voor L50A: de werkzaamheden aan de ingang van Brussel-Zuid voor een effectieve indienststelling van de vier sporen.
- voor L161: de volledige renovatie van de site van Ottignies.

Tot nu toe is er echter nog steeds geen nieuw meerjarig investeringsplan en heeft Infrabel geen nieuwe vergunningsaanvraag ingediend voor lijn L124.

De finale deadlines voor de verwezenlijking van lijnen L161 en L124 waren trouwens niet meer opgenomen in de presentatie van de minister van Mobiliteit aan het ECMM op 10 juni 2016 (cf. punt 2.4.2). In de nieuwe aanpak die bij die gelegenheid werd voorgesteld, wordt 2024 als deadline vooropgesteld voor het partieel viersporig maken en voor het uitbreiden van het aanbod op de lijnen 124 en 161, maar wordt het volledig viersporig maken uitgesteld voor onbepaalde tijd. Het Rekenhof is van oordeel dat het nuttig ware geweest er van bij de totstandkoming van de projecten in te voorzien dat de werkzaamheden per baanvak in plaats van per spoor zouden worden uitgevoerd.

Hierna onderzoekt het Rekenhof de oorzaken van de langere deadlines voor de vier infrastructuurprojecten ten laste van het GEN-fonds die met aanzienlijke vertraging kampen.

### 5.3 Vertragingen om de oorspronkelijke vergunningen te verkrijgen

Voor de meeste projecten heeft het langer geduurd dan gepland om de initiële vergunningen (buiten eventuele beroepsprocedures) bij de verschillende gewesten te verkrijgen. Elk gewest waarin werken worden uitgevoerd, moet voor elk project een milieueffectenrapport<sup>167</sup> goedkeuren en een stedenbouwkundige vergunning toekennen. Elk gewest heeft zijn eigen wetgeving op dat vlak. Soms moet ook vooraf een bestemmingswijziging worden goedgekeurd afhankelijk van het advies van het gewest.

#### 5.3.1 Indiening van de aanvragen

De NMBS kreeg de opdracht om voor het einde van 2002 de aanvraagdossiers voor de projecten L124 en L161 in te dienen (m.a.w. binnen negen maanden na publicatie van het samenwerkingsakkoord van 2001 in het Belgisch Staatsblad op 26 maart 2002). Uit de volgende tabel blijkt dat dit enkel is gelukt voor de dossiers bij het Brussels Gewest. De dossiers bij het Vlaams en het Waals Gewest volgden in februari 2003 voor de L161 en in mei en juli 2003 voor de L124.

Tabel 8 – Datum indiening aanvraagdossiers vergunningen voor L124 en L161

Gewest	L124	L161
Vlaams Gewest	06/05/2003	11/02/2003
Waals Gewest	16/07/2003	26/02/2003
Brussels Gewest	31/12/2002	07/11/2002

Bron: Rekenhof, op basis van de projectfiches en het document "RER : Historique des permis" (Infrabel).

<sup>167</sup> Milieueffectenrapport is de Vlaamse benaming. In Brussel spreekt men van een "stedenbouwkundig attest/certificat d'urbanisme" en in Wallonië van "étude d'incidence".



Voor de L50A werd geen enkele deadline vooropgesteld. Het dossier werd bij het Vlaams Gewest ingediend op 6 oktober 2003. Uit het advies van het gewest bleek dat er een bestemmingswijziging via een Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (GRUP) noodzakelijk was: hiervoor werd het dossier op 1 september 2004 ingediend. Het Brusselse deel van het dossier werd bij het Brussels Gewest ingediend op 3 december 2003.

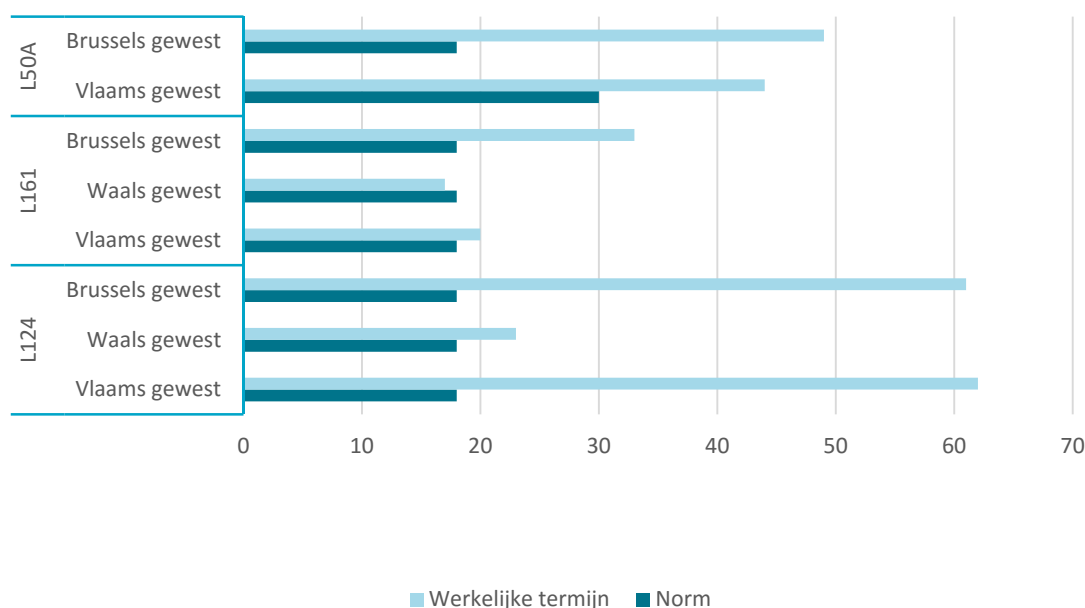
### 5.3.2 Beslissingen van de gewesten

#### *L124, L161 en L50A*

De regeringen van het Waals Gewest, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben zich ertoe verbonden de procedures betreffende de administratieve toelatingen en de vergunningsaanvragen zo snel mogelijk af te handelen en de verschillende termijnen in de verschillende stadia van de procedure zoveel mogelijk in te korten<sup>168</sup>. Voor de projecten L124, L161 en L50A was een maximumtermijn van achttien maanden vanaf de indiening van het volledige dossier gepland, die eventueel twaalf maanden zou kunnen worden verlengd als de stedenbouwkundige plannen en de plannen inzake ruimtelijke ordening zouden moeten worden gewijzigd.

De volgende grafiek toont de werkelijke termijnen die nodig waren om de vergunningen te verkrijgen naast de vooropgestelde norm uit het samenwerkingsakkoord (maximum achttien maanden voor milieueffectenrapport en bouwvergunning, te verlengen met twaalf maanden indien een bestemmingswijziging noodzakelijk is). De grafiek bevat niet de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat, waarvoor verschillende vergunningen werden gevraagd.

Grafiek 4 – Werkelijke termijnen van de vergunningen ten opzichte van de vooropgestelde norm (in maanden)



<sup>168</sup> Artikelen 7 tot 13 van het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001.

*Bron: Rekenhof, op basis van de projectfiches en het document 'RER : Historique des permis' (Infrabel).*

Enkel het Waals Gewest heeft de oorspronkelijke vergunningen uitgereikt binnen een termijn die de overeengekomen termijn benadert.

De procedures om de initiële vergunningen te verkrijgen voor de L124 in het Vlaams Gewest en het Brussels Gewest namen drie keer zoveel tijd of meer in beslag als afgesproken. Vooral de milieueffectenrapportering duurde lang: drie jaar en acht maanden in Vlaanderen en vier jaar en vier maanden in Brussel. Voor de L161 verliep de procedure in Brussel moeizaam. In Vlaanderen ging het relatief snel. Voor de L50A in Vlaanderen werd de nochtans verlengde termijn met meer dan 30 % overschreden, en ook in het Brussels Gewest duurde het meer dan dubbel zo lang als afgesproken.

#### *Verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat*

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verbond zich ertoe de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunningen te verlenen binnen een termijn van vier (voor bovengrondse inrichtingen) tot zes maanden (voor andere infrastructuurwerken)<sup>169</sup>. Deze termijnen werden ruimschoots overschreden.

Het aanvraagdossier werd ingediend op 12 juni 1996. Het duurde 35 maanden om het stedenbouwkundig attest op te maken (tot 28 mei 1999). Vervolgens moesten vier afzonderlijke bouwvergunningen worden verleend (tunnel Wet-2, Watermaal-Schuman: vier sporen bovengronds, Schuman-Josaphat: tunnel en station Schuman): die werden na vier tot 26 maanden uitgereikt. De laatste, voor het station Schuman, werd verkregen op 23 november 2006. Deze doorlooptijd van 26 maanden is te wijten aan een wijziging van de scope van het project tijdens de vergunningsprocedure: het project moest prestigieuzer worden en afgestemd worden op de werkzaamheden om de Raad van Europa onder te brengen in Residence Palace. Tot slot was ook de Brusselse vergunning voor het op vier sporen brengen van de L161 (zie hoger) noodzakelijk voor dit project.

Gelet op de bovenstaande analyse en de omvang van de overschrijding van bepaalde termijnen is het Rekenhof van oordeel dat de vooropgestelde theoretische termijnen waarschijnlijk te optimistisch waren, zelfs los van de eventuele beroepsprocedures tegen de stedenbouwkundige vergunningen.

#### **5.4 Andere oorzaken van vertraging**

Naast de tijd die noodzakelijk was om de initiële vergunningen te verkrijgen heeft het Rekenhof drie andere oorzaken van vertraging bij de werken ten laste van het GEN-fonds onderzocht: de beroepsprocedures, de grotere complexiteit van de werken en het gebrek aan middelen.

---

<sup>169</sup> Artikel 4, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 15 september 1993 tussen de Federale Staat en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot bepaalde initiatieven bestemd om de internationale rol en de functie van hoofdstad van Brussel te bevorderen.

### 5.4.1 Beroepsprocedures

#### 5.4.1.1 Onderzoek van de impact van de beroepsprocedures per lijn

L124

In de drie gewesten werden beroepsprocedures opgestart tegen de bouwvergunningen voor het viersporig maken van L124. Bijna de helft van de opgelopen vertraging van dit project ten opzichte van de initiële deadline is te wijten aan beroepsprocedures.

Het Vlaams Gewest verleende de bouwvergunning op 23 december 2008. Op 13 maart 2009 ging de gemeente Linkebeek in beroep bij de Raad van State. De Raad van State vernietigde de vergunning op 4 februari 2010. Op 23 augustus 2010 verleende het Vlaams Gewest een tweede vergunning. Vervolgens werden in september en oktober 2010 drie beroepen ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen: een eerste door de gemeente Sint-Genesius-Rode, een tweede door de gemeente Linkebeek en een derde door twee particulieren samen. De gemeente Sint-Genesius-Rode deed op 1 juli 2014 afstand van haar beroep. Het beroep van de gemeente Linkebeek werd ingewilligd: de vergunning werd vernietigd op 7 oktober 2014. De Raad oordeelde dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar de werken verkeerdelijk had voorgesteld als “een kleine wijziging van de bestaande lijninfrastructuur” waarvoor geen ruimtelijk uitvoeringsplan nodig zou zijn, terwijl er volgens de Raad wel een GRUP zou moeten worden opgemaakt<sup>170</sup>. De derde zaak werd na deze uitspraak zonder voorwerp verklaard. In totaal namen deze beroepsprocedures vijf jaar en tien maanden in beslag. Op het moment van deze audit had Infrabel geen nieuwe bouwvergunningsaanvraag bij het Vlaams Gewest ingediend.

De bouwvergunning in het Waals Gewest werd verleend op 1 september 2005. Na meerdere beroepsprocedures bij het gewest, verleende de Waalse regering een nieuwe vergunning op 9 februari 2006. Er werden vervolgens drie beroepsprocedures gestart bij de Raad van State: twee ervan werden verworpen op 30 januari 2007, de derde op 8 maart 2007. In totaal namen deze beroepsprocedures één jaar en zes maanden in beslag.

Het Brussels Gewest heeft drie opeenvolgende bouwvergunningen voor dit project verleend, namelijk op 21 maart 2008, 18 maart 2011 en 30 januari 2013. Elk van die vergunningen werd immers door de Raad van State vernietigd na een beroep aangetekend door eenzelfde particulier<sup>171</sup>. De drie vernietigingen waren gebaseerd op de toepassing van de bestuurstaalwet. Het struikelpunt was de heraanleg van het station van Linkebeek en de omgeving. Deze werf ligt tegelijk op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (gemeente Ukkel) en op het grondgebied van het Vlaams Gewest (gemeente Linkebeek). De Raad van State oordeelde dat de in het Frans opgemaakte vergunning van het Brussels Gewest onwettig was: de aanvraag had in het Nederlands moeten worden ingediend en het Brussels Gewest had zich in het Nederlands moeten uitspreken.

<sup>170</sup> Arrest A/2014/0687 van 7 oktober 2014 in de zaak 1011/0018/SA/8/0015, p. 53: ‘In redelijkheid kan niet gesteld worden dat het aanleggen van twee extra spoorlijnen over een lengte van 5,9 km, ook al gebeurt dat grotendeels op het bestaande platform, als een kleine wijziging aan de bestaande lijninfrastructuur beschouwd kan worden’.

<sup>171</sup> Arrest 209.862 van 20 december 2010, arrest 224.226 van 2 juli 2013 en arrest 229.048 van 4 november 2014.

In totaal namen deze beroepsprocedures zes jaar en acht maanden in beslag tot de laatste vernietiging van de vergunning op 4 november 2014. Sindsdien ligt de werf stil vermits Infrabel/TUC Rail geen nieuwe vergunningsaanvraag meer heeft ingediend.

#### *L161*

Tegen de bouwvergunningen voor het viersporig maken van de L161 werden in het Waals en het Brussels Gewest beroepsprocedures opgestart. Voor dit project waren de beroepsprocedures verantwoordelijk voor ongeveer 18 % van de opgelopen vertraging.

De bouwvergunning in het Vlaams Gewest werd verleend op 2 december 2004 en er werd geen beroep tegen aangetekend.

Het Waals Gewest reikte de bouwvergunning uit op 22 november 2004. Nadat beroep werd ingediend bij het gewest, werd de vergunning opnieuw uitgereikt op 22 april 2005. Er werd een procedure gestart bij de Raad van State, die de vraag tot vernietiging op 31 december 2005 verwierp. In totaal leidden deze beroepsprocedures tot één jaar en één maand vertraging.

In het Brussels Gewest werd zowel tegen het stedenbouwkundig attest als tegen de bouwvergunning beroep aangetekend. Op 16 juni 2004 werd het stedenbouwkundig attest uitgereikt. Een maand later diende de gemeente Watermaal-Bosvoorde een verzoek tot herziening in bij het Stedenbouwkundig College. Vermits dat college geen beslissing nam binnen de wettelijke termijn van 75 dagen, ging de toenmalige NMBS in beroep bij de Brusselse regering. Pas op 4 augustus 2005, na veel discussie, bevestigde de regering het stedenbouwkundig attest. Ook hier gingen de discussies over de vraag of er een bestemmingswijziging nodig was of niet. De bouwvergunning voor dit project werd verleend op 8 januari 2008. Opnieuw diende de gemeente Watermaal-Bosvoorde een verzoek tot herziening in bij het Stedenbouwkundig College. Omdat het college geen beslissing nam binnen de wettelijke termijn van 75 dagen ging Infrabel in beroep bij de Brusselse regering. De regering bevestigde de vergunning op 1 december 2008. In totaal namen deze procedures twee jaar en één maand in beslag.

#### *L50A*

Tegen de door het Vlaams Gewest toegekende bouwvergunning voor het viersporig maken van lijn L50A werden beroepsprocedures opgestart. Deze verklaren nagenoeg 60 % van de vertraging van het project.

In het Vlaams Gewest moest voor dit project een GRUP worden opgemaakt en een bouwvergunning worden verkregen. Het GRUP werd goedgekeurd op 26 januari 2007. Op 29 oktober 2007 werd de bouwvergunning geleverd. Tegen het GRUP werd op 11 mei 2007 beroep aangetekend bij de Raad van State. Dit werd verworpen op 30 oktober 2007. Op 30 december 2007 werd tegen de bouwvergunning een verzoek tot schorsing en vernietiging ingediend bij de Raad van State. Het schorsingsberoep werd op 17 november 2008 verworpen, maar op 19 oktober 2009 verklaarde de Raad van State het annulatieberoep wel ontvankelijk. Op 15 juni 2010 kwam het tot een akkoord. In totaal duurden deze procedures drie jaar en zes maanden.

In het Brussels Gewest werd de bouwvergunning verkregen op 24 oktober 2008, zonder beroepsprocedures.

#### *Verbinding Watermaal-Schumann-Josaphat*

Van de vier afzonderlijke bouwvergunningen die voor dit project moesten worden verleend, is er een, met name de vergunning voor de tunnel, die aanleiding heeft gegeven tot een beroepsprocedure. Toch zijn het de procedures tegen de L161 in het Brussels Gewest (zie hoger) die in grote mate hebben gezorgd voor de vertraging in dit project. Alles bijeen verklaren de beroepsprocedures bijna 44% van de opgelopen vertraging in dit project.

De bouwvergunning voor de tunnel werd op 24 juli 2002 verleend. Op 21 augustus 2002 dienden de gemeente Schaarbeek en de stad Brussel een beroep in bij het Stedenbouwkundig College. Op 6 november 2002 ging de NMBS in beroep tegen het uitblijven van een beslissing van dit College. Op 23 december 2003 leverde het Brussels Gewest dan finaal de vergunning. Dit alles duurde in totaal één jaar en vijf maanden.

#### **5.4.1.2 Algemene vaststellingen**

Het is moeilijk op voorhand in te schatten of beroepsprocedures zullen worden opgestart en hoe lang die zullen duren.

Het Rekenhof stelt vast dat de NMBS van bij de planning van het viersporig maken van de lijnen L124 en L161 wist dat de werken aanleiding zouden geven tot betwistingen. In een in januari 2001 voorgelegd document werd onderstreept dat die werken een enorme impact op de omgeving hebben (geluid, trillingen, modder, stof, intens verkeer van vrachtwagens in de gemeenten...) en dat de vijandigheid van de buurtbewoners, ondersteund door het gemeentebestuur, toen al duidelijk was<sup>172</sup>.

Het Rekenhof stelt vast dat TUC Rail initiatieven heeft genomen door informatiesessies te organiseren en een reeks acties te ondernemen: beperking van de werkzaamheden 's nachts en in het weekend, het minimaliseren van het aantal onteigeningen, vermindering van de geluids- en trilhinder enz.

In 2006 werd binnen de communicatiedienst van Infrabel een cel Info Buurtbewoners opgericht om te vermijden dat burgers juridische stappen zouden ondernemen wegens een gebrek aan informatie en duidelijkheid<sup>173</sup>. Die cel telt zes medewerkers die de project- en werfbeheerders moeten bijstaan. Ze antwoorden op vragen en klachten, stellen informatieberichten en brochures op, organiseren informatieavonden en houden de rubriek "Buurtbewoners" op de website van Infrabel up-to-date<sup>174</sup>. De cel heeft in totaal 80 informatievergaderingen over de GEN-werven georganiseerd van 2006 tot 2015.

Het Rekenhof stelt vast dat TUC Rail/Infrabel ook initiatieven heeft genomen nadat bezwaarschriften werden ingediend. In het dossier van lijn L50A werd de procedure aldus beëindigd via een dading. Ook in het dossier van lijn L124 vond overleg plaats met de gemeenten en de betrokken buurtbewoners. TUC Rail/Infrabel heeft aanpassingen in het project voorgesteld in de hoop dat ze ervan zouden afzien om beroep aan te tekenen, maar de buurtbewoners van Linkebeek hebben dat voorstel geweigerd<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> Aanvullend document van de raad van bestuur 2001/2 van 26 januari 2001, p. 4.

<sup>173</sup> Brochure "*Buurtbewonerscommunicatie, tot uw dienst!*", p. 5.

<sup>174</sup> [www.infrabel.be/nl/buurtbewoners](http://www.infrabel.be/nl/buurtbewoners)

<sup>175</sup> Projectfiche 2012.

#### 5.4.2 Grotere complexiteit van de werken

De NMBS heeft zich gebaseerd op vroegere ervaringen met de aanleg van nieuwe lijnen (namelijk de hogesnelheidslijnen en het viersporig maken van de lijn L96 tussen Halle en Brussel en lijn L36 tussen Leuven en Brussel) om de complexiteit van de werken in te schatten<sup>176</sup>. De GEN-werken bleken echter ingewikkelder te zijn dan aanvankelijk gedacht, omdat ze in sterk verstedelijkt gebied plaatsvinden, omdat de omwonenden en de plaatselijke overheidsdiensten druk uitoefenen en vanwege de evolutie van de technische vereisten.

Zowel voor de projecten in verband met L124, de L161 en de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat halen TUC Rail/Infrabel in die context de complexiteit van de werken aan als bijkomende oorzaak van vertraging<sup>177</sup>.

- Voor de lijnen L124 en L161 heeft de ingewikkelde fasering voor problemen gezorgd: om het aantal onteigeningen van huizen te beperken, werden de nieuwe sporen links of rechts, of aan weerszijden van de bestaande sporen ingeplant, die op hun beurt in veel gevallen werden verplaatst om de overgang tussen die verschillende configuraties te verzekeren. Die variaties leiden in combinatie met het blijven exploiteren van de lijn tijdens de werkzaamheden tot een ingewikkelde fasering die een extra termijn van anderhalf jaar (L161) of twee jaar (L124) vergt.
- Tijdens de uitvoering van de werken aan de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat werd het verboden heimachines met een hoge mast in de nabijheid van de operationele sporen te gebruiken, als gevolg van het ongeval in Ternat in 2011. De technische wijziging (beschoeide sleuven in plaats van een secanspalenwand) heeft een directe weerslag op het tijdschema gehad, en heeft de werken zeventien maanden langer laten duren. Volgens TUC Rail/Infrabel hebben de ingewikkelde fasering, de coördinatie tussen de verschillende disciplines en partijen en de uitdaging om zoveel mogelijk exploitatie tijdens de werken mogelijk te maken, eveneens een rol gespeeld.

#### 5.4.3 Gebrek aan financiële middelen

TUC Rail/Infrabel legt uit dat vanaf 2011, toen het nieuw meerjarig investeringsplan 2013-2025 werd uitgewerkt, een herschikking van de financiële middelen tussen de verschillende prioriteiten (1. Investerings in veiligheid, 2. Instandhouding van de capaciteit, 3. Uitbreiding van de capaciteit), rekening houdend met de 60/40-verdeelsleutel heeft geleid tot een vertraging van de investeringen in het op vier sporen brengen van de lijnen 124 en 161<sup>178</sup>. De 60/40-verdeelsleutel werd uitgelegd in punt 4.4. supra.

De toepassing van de 60/40-sleutel verklaart nagenoeg 54 % van de achterstand in project L161. De werken zijn gestart in 2008, maar door de toepassing van de verdeelsleutel konden vanaf 2011 geen nieuwe overheidsopdrachten voor werken worden gegund. De werf ligt sindsdien stil. Het MIP 2013-2025 werd in juli 2015 opgeschort. Infrabel stelt sindsdien als voorwaarde voor de hervatting van de werken dat de regering een nieuw MIP moet goedkeuren. Bovendien zullen bij het heropstarten van de werken nieuwe deadlines moeten

<sup>176</sup> Vergadering van 17 juni 2016.

<sup>177</sup> Infrabel, "RER : Évolution du scope, du budget et du planning", p. 7, 13 en 18.

<sup>178</sup> Idem, p. 4.

worden vooropgesteld (uitwerken van een nieuw bestek en lanceren van de aanbestedingsprocedures)<sup>179</sup>.

Wat lijn L124 betreft, werden de stedenbouwkundige vergunningen die nodig zijn voor de werken in Vlaanderen en Brussel eind 2014 vernietigd door de Raad van State. Bij gebrek aan een nieuw meerjarig investeringsplan doet Infrabel geen stappen meer om nieuwe vergunningen te verkrijgen<sup>180</sup>.

## 5.5 Conclusies

Slechts één van de vijf projecten, de bocht van Nossegem op L36, werd uitgevoerd binnen de geplande termijn. De termijnen van de andere projecten werden overschreden. Het gaat daarbij om belangrijke vertragingen van zes tot 17,5 jaar.

Voor de vier projecten die vertraging hebben, heeft het Rekenhof een overzicht van de belangrijkste oorzaken van de vertraging opgemaakt, zoals ze werden vastgesteld in een door Infrabel overgezonden verslag van 15 juni 2016.

Bij de meeste projecten is meer tijd nodig geweest dan gepland om de oorspronkelijke vergunningen te verkrijgen (zonder eventuele beroepsprocedures) bij de verschillende gewesten.

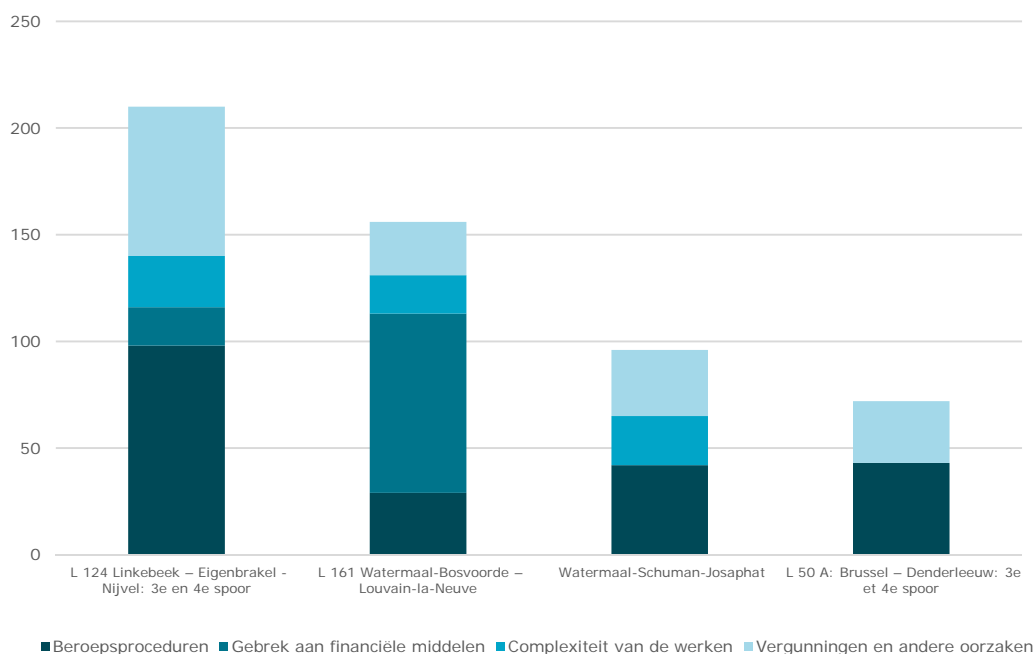
Naast de duur van de periode voor het verkrijgen van de oorspronkelijke vergunningen stelde het Rekenhof drie andere oorzaken vast van vertraging bij de werkzaamheden ten laste van het GEN-fonds: de beroepsprocedures (18 tot 60% van de vertragingen), de toegenomen complexiteit van de werkzaamheden en de onbeschikbaarheid van de financiële middelen (voor L124 en L161).

---

<sup>179</sup> Idem, p. 13.

<sup>180</sup> Idem, p. 18.

Grafiek 5 – Voornaamste oorzaken van de vertragingen (in maanden)



Bron: Rekenhof, op basis van het document "RER : Évolution du scope, du budget et du planning" (Infrabel).

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat de huidige termijnen om de werken te realiseren zoals die zijn vermeld in het verslag van 15 juni 2016 dat Infrabel heeft toegestuurd, afhangen van drie essentiële voorwaarden:

- de goedkeuring van een nieuw meerjarig investeringsplan in juni 2016;
- de beschikbaarheid van het budget naargelang van de noden;
- het uitreiken van de vernietigde vergunningen voor lijn L124 in het Vlaams Gewest en in het Brussels Gewest binnen een termijn van drie jaar en zonder beroepsprocedures.

Bij het opstellen van dit rapport waren de eerste twee voorwaarden echter niet vervuld en de kans dat de derde zou worden vervuld, wordt steeds kleiner aangezien Infrabel geen nieuwe aanvraag voor een vergunning heeft ingediend. De vertraging bij de verwezenlijking van de werken is nu dus nog groter dan vermeld in de grafiek hierboven.



Het Rekenhof merkt in dat opzicht op dat een presentatie van de minister van Mobiliteit in de vergadering van het ECMM van 10 juni 2016 een nieuwe planning van de projecten aankondigt, waarbij de werken per baanvak worden uitgevoerd. Bij die aanpak wordt het partieel op vier sporen brengen en het verhogen van het aanbod op de lijnen 124 en 161 vooropgesteld tegen 2024, maar wordt het volledig op vier sporen brengen uitgesteld voor onbepaalde tijd. Het Rekenhof is van oordeel dat het nuttig ware geweest om van bij de totstandkoming van de projecten te plannen dat de werkzaamheden per baanvak in plaats van per spoor zouden worden uitgevoerd.

## HOOFDSTUK 6

# GEN-spoorwegaanbod

Zoals aangehaald in hoofdstuk 2 krijgt het GEN-project vorm via het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 dat voorziet in infrastructuurwerken en via de overeenkomst van 4 april 2003 die de doelstellingen van het GEN, het verwachte GEN-aanbod en de sturingsorganen definieert.

Het Rekenhof beschrijft in dit hoofdstuk de voornaamste beslissingen die werden genomen in het kader van het GEN-spoorwegaanbod en maakt een stand van zaken op van het GEN-spoorwegaanbod volgens de dienstregeling die op 12 juni 2016 van kracht was.

### 6.1 Verwacht GEN-aanbod – overeenkomst van 2003

#### 6.1.1 Radiale en transversale verbindingen

De overeenkomst van 2003 beoogt *“een beduidende toename, kwantitatief en kwalitatief, van het aanbod aan gemeenschappelijk vervoer, inzonderheid via een voorstedelijk aanbod dat gevormd wordt door snelle radiale en transversale verbindingen. Het raamwerk is het spoorwegnet dat aangevuld wordt met een snelbusnet in de zones die niet door de spoorwegen bediend worden”*<sup>181</sup>.

Om het GEN uit te voeren heeft de overeenkomst een voorstedelijk spoorwegaanbod vastgelegd dat bestaat uit de twaalf radiale spoorwegverbindingen. Die verbindingen stemmen overeen met spoorwegtrajecten die aan de gebruikers van het gemeenschappelijk vervoer worden voorgesteld.

De radiale verbindingen verbinden twee uiteinden van de GEN-zone via Brussel, hetzij via de noord-zuidverbinding, hetzij via Brussel-Luxemburg, hetzij via Schaarbeek-Josaphat. Ze worden vermeld in de volgende tabel. De transversale verbindingen verbinden twee punten van de rand van de GEN-zone zonder door Brussel te passeren.

Het GEN-aanbod is ontworpen om drie polen te bedienen: de noord-zuidverbinding, de wijk van de Europese instellingen ten oosten van Brussel en de luchthaven Brussel-Nationaal.

Elke radiale GEN-verbinding bedient bij voorrang minstens één van die drie polen. De andere twee polen zijn bereikbaar via elke radiale GEN-verbinding met maximum één overstap.

Het GEN-aanbod moest eind 2012 volledig operationeel zijn. Bovendien moesten uiterlijk op 31 december 2005 twee spoorwegverbindingen actief zijn, namelijk de verbinding van Geraardsbergen naar Mechelen, via de stations Merode en Delta (in afwachting van de tunnel

---

<sup>181</sup> Memorie van toelichting van de wet van 17 juni 2005 houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel.

tussen Brussel-Schuman en Schaarbeek-Josaphat) en de verbinding van 's Gravenbrakel naar Dendermonde.

Tabel 9 - Radiale spoorverbindingen volgens de overeenkomst van 2003

	Spoorwegverbindingen - GEN-overeenkomst van 4 april 2003	Deadline voor indienstelling van het aanbod
1	Verbinding 1a : Geraardsbergen – Denderleeuw – Brussel-Zuid – Brussel-Noord – Leuven – Arenberg	December 2012
2	Verbinding 1b : Zottegem – Denderleeuw – Brussel-Zuid – Brussel-Noord – Leuven – Arenberg	December 2012
3	Verbinding 2a : Villers-la-Ville – Ottignies – Brussel-Luxemburg – Brussel-Noord – Brussel-Zuid – Nijvel	December 2012
4	Verbinding 2b : Industriezone Louvain la Neuve – Ottignies – Brussel-Luxemburg – Brussel-Noord – Brussel-Zuid - Nijvel	December 2012
5	Verbinding 3 : Eigenbrakel – Linkebeek – Watermaal – Brussel-Luxemburg – Schaarbeek Josaphat – Luchthaven van Zaventem – Leuven	December 2012
6	Verbinding 4a : Geraardsbergen - Edingen - Halle - Brussel-Zuid - Brussel-Noord - Vilvoorde - Mechelen	December 2012
7	Verbinding 4b : Geraardsbergen - Edingen - Halle - Watermaal - Brussel-Luxemburg - Schaarbeek Josaphat - Vilvoorde - Mechelen	December 2005
8	Verbinding 5a : Aalst – Denderleeuw – Jette – Brussel-Noord - Brussel-Zuid	December 2012
9	Verbinding 5b : Aalst – Denderleeuw – Jette – Simonis – Brussel-West - Brussel-Zuid	December 2012
10	Verbinding 6 : 's Gravenbrakel - Halle - Brussel-Zuid - Brussel-Noord - Dendermonde	December 2005
11	Verbinding 7 : Halle – Linkebeek – Watermaal – Merode – Schaarbeek Josaphat – Vilvoorde	December 2012
12	Verbinding 9 : Basse-Wavre – Waver – Profondsart – Brussel-Luxemburg – Jette – Denderleeuw – Aalst	December 2012

Bron: Overeenkomst van 4 april 2003

### 6.1.2 Frequentie van de treinen en amplitude van de bediening

Om de modale verschuiving van de auto naar het gemeenschappelijk vervoer in de GEN-zone in de hand te werken, legt de overeenkomst van 2003 voorwaarden op met betrekking tot de amplitude en de frequentie<sup>182</sup> per verbinding.

De overeenkomst van 2003 schrijft een minimale amplitude voor van de bediening van 20 uur per kalenderdag, met de volgende kenmerken.

<sup>182</sup> De amplitude van een spoorverbinding is het aantal uren waarop er op die verbinding treinverkeer is. Voorbeeld: een spoorverbinding waarbij het eerste vertrek om 7 uur is en het laatste om 22uur, heeft een amplitude van 15 uur per dag. De frequentie van de treinen kan gebaseerd zijn op het een aantal treinen per tijdseenheid (vier treinen per uur) of op een specifieke cadans (een trein om de 15, 30, 60 minuten). Een trein per kwartier is dus een dwingend aanbod voor de organisatie van het treinverkeer dan een aanbod van vier treinen per uur.

	Ochtend	Avond
Werkdagen	Een eerste vertrek waardoor het mogelijk is om 6u. aan te komen in één van de drie polen	Een laatste vertrek van één van de drie polen om 24u.
Zaterdag, zon- en feestdagen	Een eerste vertrek waardoor het mogelijk is om 7u. aan te komen in één van de drie polen	Een laatste vertrek van één van de drie polen om 1u.

De bedieningsfrequenties bij de aankomst en het vertrek van één van de drie polen zijn:

	Centrale kern	Perifere ring
Piekuren (7u. tot 9.30u. en van 16u. tot 19.30u.)	1 trein/15 minuten	1 trein/15 minuten
Werkdag, buiten piekuren, tot 20u.	1 trein/15 minuten	1 trein/30 minuten
Avond vanaf 20u.	1 trein/30 minuten	1 trein/60 minuten
Zaterdag, zon- en feestdagen	1 trein/30 minuten	1 trein/30 minuten

Het GEN-project wilde de reizigers dus op welbepaalde trajecten een bediening geven met een specifieke cadans tussen elke trein (minstens één trein om de 15, 30 of 60 minuten). Het aanbod in de GEN-zone was een streefdoel, een versterkte dienstverlening voor de reizigers. De overeenkomst van 2003 stelde ook als voorwaarde dat het aanbod van de GEN-zone niet lager mocht liggen dan het bestaande spoorwegaanbod op het moment dat de overeenkomst in werking trad<sup>183</sup>.

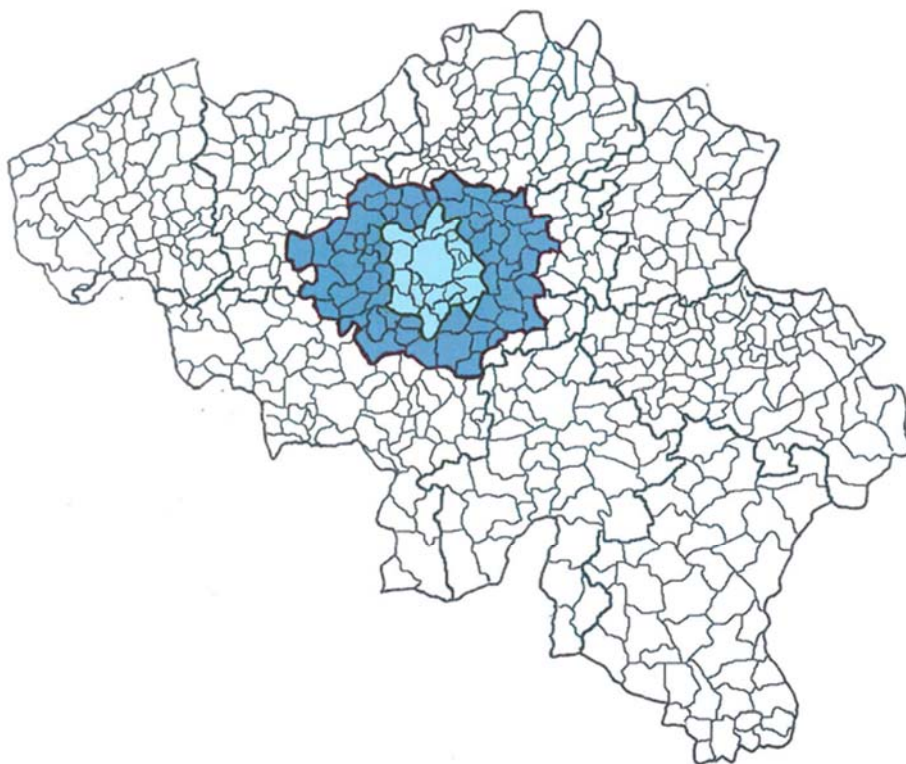
### 6.1.3 Stations

De geografische zone van het GEN bestaat uit een centrale kern (hierna in lichtblauw aangeduid) bestaande uit negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, achttien gemeenten van het Vlaams Gewest en vier gemeenten van het Waals Gewest en een perifere ring (voorgesteld in donkerblauw), bestaande uit 56 Vlaamse gemeenten en 29 Waalse gemeenten.

<sup>183</sup> Artikel 19, § 2, van de wet van 17 juni 2005 houdende instemming met de overeenkomst van 4 april 2003 met het oog op de verwezenlijking van het programma van het gewestelijk expresnet van, naar, in en rond Brussel.

De overeenkomst van 2003 geeft niet aan welke stations moeten worden bediend. Dit had kunnen gebeuren via de periodieke behoeftenanalyses die artikel 13 van de overeenkomst voorschreef.

Kaart 3 – GEN-zone



*Bron: Rekenhof*

#### 6.1.4 Voorbehoud

Versillende punten van voorbehoud werden geformuleerd ten aanzien van de doelstellingen voor het aanbod opgenomen in de overeenkomst van 2003.

In de eerste plaats stelde de overeenkomst frequenties per verbinding voorop die hoger lagen dan de werkhypothese van de NMBS in 2001<sup>184</sup>. De NMBS preciseerde destijds dat verschillende verbindingen<sup>185</sup> materieel niet uitgevoerd konden worden wegens de

<sup>184</sup> Raad van bestuur van 27 maart 2001.

<sup>185</sup> Verbindingen R3, R7 en R9.

configuratie of de capaciteit van de infrastructuur, door de beperkingen van het spoorwegnet en de infrastructuur. De NMBS had voorgesteld bepaalde verbindingen tijdens de piekuren maar door twee treinen per uur te laten bedienen.

De doelstelling van een frequentie van één trein om de vijftien minuten (d.i. vier treinen met vaste cadans per piekuur) in bijlage 3 van de overeenkomst was heel ambitieus in vergelijking met het spoorwegaanbod in 2001<sup>186</sup>.

Bovendien maakte de keuze voor verschillende frequenties tussen de centrale kern en de perifere ring partiële eindstations noodzakelijk om treinen buiten de centrale kern te stationeren.

De overeenkomst van 2003 bevatte twee deadlines (2005 en 2012), die heel optimistisch waren rekening houdend met het ingewikkelde project.

De NMBS gaf in 2004 al aan dat het tijdschema om het verwachte spoorwegaanbod uit te voeren zich eerder zou uitstrekken over een periode van december 2006 tot juni 2014.

In december 2004 is een groepering van consultants nagegaan in welke mate het netwerk dat tegen 2012 was gepland het opgelegde vervoerplan kan ondersteunen<sup>187</sup>. Ze legden daarbij de vinger op kritieke situaties waarbij treinen elkaar moeten kruisen<sup>188</sup> of moeten opvolgen, en wezen op signalisatieproblemen en verzadigingspercentages van de infrastructuur van meer dan 80 %. Ze kwamen tot de conclusie dat het onmogelijk was alle geplande cadansen in acht te nemen en tegelijk de kwaliteit van de bediening (de trajecttijd) van de IC/IR-treinen te handhaven.

Voor het Rekenhof bevestigden die elementen dat de GEN-overeenkomst een akkoord was om richting te geven aan het mobiliteitsbeleid dat niet berustte op een technische haalbaarheidsstudie. Er werd van bij het begin voorbehoud geformuleerd over de termijnen om het aanbod uit te voeren, over de manier om dat aanbod te realiseren en over de integratie van het GEN-aanbod in het bestaande spoorwegnet.

Aangezien de NMBS aanvoerde dat ze het GEN-aanbod op de verbindingen R4b en R6 onmogelijk kon uitvoeren in december 2005, heeft de ministerraad op 20 maart 2004 beslist het aanbodniveau progressief uit te voeren, fase per fase, op een geheel van lijnen. Er werd voorgesteld om vanaf 10 december 2006 een volledig vernieuwd aanbod uit te werken voor de interstedelijke en regionale verbindingen. Vanaf dat ogenblik zou het mogelijk zijn een frequentie van twee GEN-treinen per uur op zes bestemmingen aan te bieden. Die treinen zullen Brussel met Louvain-la-Neuve, Eigenbrakel, 's Gravenbrakel, Dendermonde, Mechelen en Leuven verbinden. In 54 tussenliggende stations zullen de reizigers over minstens twee treinen per uur naar de hoofdstad beschikken in de twee richtingen. De

---

<sup>186</sup> Bijlage 2 bij de overeenkomst van 2003.

<sup>187</sup> Studie van de eventuele capaciteitsproblemen op het spoorwegnet dat zal worden gebruikt door het GEN dat Brussel en zijn rand bedient. Studie besteld door de FOD Mobiliteit en gerealiseerd van 2002 tot 2004 door Tractebel Engineering (Tractebel Development Engineering en Corys Tess) in samenwerking met Semaly.

<sup>188</sup> In de terminologie van de spoorwegen is een kruising een situatie waarbij een trein het traject van andere treinen snijdt, waardoor die moeten wachten tot de trein gepasseerd is.

beoogde GEN-frequentie zou in de daluren bereikt worden. In het beheerscontract 2005-2007 werd die fasering van de systematische uitbreiding van het GEN-aanbod overgenomen.

## 6.2 Intermediair GEN-aanbod 2015

### 6.2.1 Studie “artikel 13”

Net als de bovenvermelde studie van 2004 heeft de studie van 2009<sup>189</sup> over de verplaatsingsbehoeften<sup>190</sup> ook duidelijk gemaakt dat het technisch onmogelijk was een exploitatieprogramma uit te voeren in overeenstemming met de bepalingen van de GEN-overeenkomst van 2003. Een van de moeilijkheden om het GEN in de bestaande capaciteit in te passen, is de flessenhals die de noord-zuidverbinding vormt. Daarenboven zijn er op bepaalde stukken van het netwerk conflicten van opvolging tussen GEN- en IC-treinen<sup>191</sup>. Trage treinen remmen immers snelle treinen af, aangezien er geen mogelijkheid is om in te halen. Er zijn ook mogelijke conflicten bij het kruisen van treinen. Dat leidt tot moeilijkheden voor het treinverkeer. De bovenvermelde studie van 2004 had al op analoge problemen gewezen.

In die context hebben de consultants in 2009 een alternatieve oplossing voorgesteld die tussen 2015 en 2018 moest worden doorgevoerd. Het gaat om een intermediair GEN-aanbod (hierna “intermediair GEN-aanbod 2015”), dat er onder meer in bestaat het treinverkeer op bepaalde GEN-lijnen anders te organiseren om de verzadiging van de noord-zuidverbinding te vermijden.

Volgens de consultants was dat voorstel technisch haalbaar en voldoende degelijk, en kon het bijdragen tot de toename van het marktaandeel van het gemeenschappelijk vervoer. Niet alle economische polen zouden echter toegankelijk zijn zoals bepaald in de overeenkomst van 2003 en enkele stations op de radiale verbindingen zouden niet vier keer per uur bediend worden.

Om het intermediaire GEN 2015 te realiseren, moesten grote geplande werken worden uitgevoerd (op vier sporen brengen, tunnel Schuman-Josaphat...) maar moesten ook infrastructuraanpassingen gebeuren voor de nieuw voorgestelde halteplaatsen (nieuwe stations waarvan verder sprake). Aanvullend werden ook infrastructuurwerken aanbevolen om de regelmatigheid, de capaciteit en de degelijkheid van de GEN-diensten te verbeteren.

De consultants stelden bovendien dat dit intermediaire GEN 2015 vanuit het standpunt van de reizigers aanvaardbaar en doeltreffend zou zijn, op voorwaarde dat het lagere aanbod op bepaalde verbindingen zou worden gecompenseerd door treindiensten die niet, of in

<sup>189</sup> Consortium Significance, Stratec, Tractebel & Tritel, *Evolutie en optimalisatie van het Gewestelijk Expresnet voor Brussel en omgeving. Uitwerking 2015 en visie op 2020 en 2030*, rapport voor de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

<sup>190</sup> Artikel 13 van de overeenkomst van 2003 bepaalde dat een onderzoek moest worden uitgevoerd naar de verplaatsingsbehoeften, geanalyseerd op grond van objectieve criteria, en naar de functionaliteitseisen inzake frequentie, amplitude en haltes.

<sup>191</sup> Volgens de studie van Tractebel in 2009 waren er opvolgingsconflicten tussen het GEN en de IC/IR-treinen in de noord-zuidverbinding, op lijn 161 (sectie Watermaal-Brussel Noord), lijn 89 (Denderleeuw-Zottegem), lijn 60 (Dendermonde-Jette), lijn 96 (tussen 's Gravenbrakel en Brussel Zuid), lijn 26 (tussen Meiser en Haren), lijn 36 (tussen Diegem en Leuven) en lijn 124 (tussen Moensberg en Brussel Zuid). Er werden ook mogelijke opvolgingsconflicten opgemerkt tussen de GEN-treinen en de semidirecte treinen op lijn 36 (tussen Diegem en Leuven), lijn 50 (tussen Jette en Denderleeuw), lijn 26 (tussen Diesdelle en Arcaden), lijn 124 (tussen Linkebeek en Nijvel) en lijn 161 (tussen Ottignies en Terhulpen).

mindere mate, beantwoorden aan het GEN-concept (frequentie en cadans) maar die op zijn minst de handhaving van het huidige aanbodniveau waarborgen.

### 6.2.2 Spoorwegverbindingen van het intermediaire GEN 2015

Het intermediaire GEN-aanbod 2015 dat in de studie wordt voorgesteld, voegt de volgende stations als GEN-station toe ten opzichte van de overeenkomst 2013: Archennes, Bara, Basse-Wavre, Florival, Ganshoren-expo, Gastuche, Halle Zuid, Hofstade, Josaphat, Muizen, Oud-Heverlee, Pannenhuis (Tour en Taxis), Pecrot, Klein Eiland, Schepdaal, Sint-Joris-Weert, Zellik-Pontbeek. Omgekeerd wordt de bediening van het station Coovi niet in het intermediaire GEN-aanbod 2015 opgenomen.

De spoorwegverbindingen (het traject van de treinen)<sup>192</sup> die in de overeenkomst 2003 zijn vastgelegd, worden aangepast om de noord-zuidverbinding te ontlasten.

Het station van Nijvel was bijvoorbeeld het vertrekpunt van een verbinding van vier treinen met een vaste cadans per uur (in de piekuren) naar de noord-zuidverbinding volgens de overeenkomst van 2003. In het intermediaire schema 2015 vertrekken twee verbindingen van twee treinen per uur (op het piek uur) van het station van Nijvel, één via de noord-zuidverbinding, terwijl de andere de lijn 28 bedient met de stations Simonis en Brussel-West. De verbinding met vertrek uit Aalst naar de noord-zuidverbinding (vier treinen met vaste cadans per uur) werd vervangen door twee verbindingen die lijn 28 bedienen en waarvan de ene door Brussel Zuid loopt en de andere richting Vorst-Zuid gaat.

De GEN-studie omvat nu een omleidingsverbinding<sup>193</sup> Leuven-Ottignies<sup>194</sup>. De studie "artikel 13" moest de twee transversale verbindingen Zottegem-Aalst en Dendermonde-Mechelen-Leuven-Ottignies-Nijvel evalueren. De consultants hebben enkel de tweede transversale verbinding in aanmerking genomen. Om infrastructurele redenen met het oog op 2015 werd het stuk Ottignies-Nijvel bovendien niet in aanmerking genomen. Het stuk Dendermonde-Mechelen-Leuven (dat overeenstemde met de tweede transversale verbinding) wordt niet opgenomen omdat het slechts tot weinig modale verschuiving leidt.

De gefaseerde uitvoering van het aanbod werd eveneens gewijzigd ten opzichte van de regeringsbeslissing van 2004, op basis van de voltooiing van de infrastructuurwerken en de levering van het GEN-materieel.

---

<sup>192</sup> In de studie "artikel 13" wordt het opschrift "lijnen A tot J" gebruikt voor de spoorwegverbindingen die overeenstemmen met mogelijke spoorwegtrajecten in de GEN-zone. Dat opschrift is niet overgenomen in de tabel van de intermediaire spoorwegverbindingen 2015 om verwarring met het woord "lijn" te vermijden dat wordt gebruikt om delen van de infrastructuur te identificeren waarvoor bijvoorbeeld werken gepland zijn (op vier sporen brengen van lijn 124 en van lijn 161).

<sup>193</sup> De consultants van de studie "artikel 13" noemen de transversale verbindingen van de overeenkomst van 2003 "omleidingslijn".

<sup>194</sup> De oude verbinding 3 wordt vanaf Eigenbrakel doorgetrokken naar Nijvel maar wordt ook vanaf Leuven verlengd tot Villers la Ville. Aan verbinding 3 wordt ook de omleidingslijn tussen Leuven en Ottignies toegevoegd en een deel van verbinding 2a (Villers la Ville-Ottignies). Dat resulteert in verbinding F "Nijvel – Luchthaven – Leuven – Ottignies – Villers la Ville".



Tabel 10 - Spoorwegverbindingen volgens het intermediair GEN-aanbod 2015

	Spoorwegverbindingen - Intermediair scenario 2015	Deadline voor indienststelling van het aanbod
1	Verbinding A : Zottegem – Denderleeuw – Brussel-Centraal – Diegem – Leuven	vanaf 2017
2	Verbinding B : Denderleeuw – Geraardsbergen – Halle – Schuman – Mechelen	vanaf 2014
3	Verbinding C : 's Gravenbrakel – Halle – Brussel-Centraal – Schuman – Ottignies – Louvain-la-Neuve	vanaf 2019
4	Verbinding D : Dendermonde – Jette – Brussel-West – Brussel-Zuid	vanaf 2012
5	Verbinding E : Nijvel - Brussel-West - Jette - Aalst	vanaf 2018
6	Verbinding F : Nijvel - Luchthaven - Leuven - Ottignies – Villers-la-Ville	vanaf 2014
7	Verbinding G : Aalst – Jette – Schuman – Ottignies – Louvain-la-Neuve	vanaf 2017
8	Verbinding H : Nijvel - Brussel-Centraal - Mechelen	vanaf 2018
9	Verbinding I : Dendermonde – Jette – Brussel-West – Klein Eiland	vanaf 2014
10	Verbinding J : Aalst – Jette – Brussel-West - Brussel-Centraal	vanaf 2012

Bron: Studie "artikel 13"

De uitvoering van dit intermediaire GEN-aanbod hangt samen met de werken, de levering van het materieel, de aanpassing van de andere diensten van openbaar vervoer en de wijziging van het spoorwegvervoerplan in zijn geheel.

### 6.2.3 Frequentie van de treinen en amplitude van de bediening

Het intermediaire GEN-aanbod 2015 maakt geen onderscheid in frequenties meer tussen de centrale kern en de perifere ring.

De frequentie wordt niet meer vastgelegd op basis van een vaste cadans (bijvoorbeeld vijftien minuten tussen elke trein) maar op basis van een aantal treinen per uur. Er is dus meer soepelheid mogelijk om het aanbod te halen. In het kader van de studie heeft de technische werkgroep immers laten zien hoe de cadans gekoppeld is aan het gebruik van de infrastructuurcapaciteit.

Het intermediaire GEN-aanbod 2015 stelt in vergelijking met de overeenkomst van 2003 ofwel een lagere (69 stations), ofwel eenzelfde (46 stations) ofwel een hogere (28 stations) frequentie voor in de piekuren<sup>195</sup>. Dat laatste kan worden verklaard door de toevoeging van

<sup>195</sup> De vergelijking houdt rekening met het station Coovi omdat dat deel uitmaakte van de doelstellingen van de overeenkomst van 2003. Dat dit station niet meer opgenomen is in het intermediaire GEN-aanbod 2015, betekent dat de doelstellingen van het GEN-aanbod teruggeschoefd werden. De stations die niet voorkomen in de overeenkomst van

zeventien extra haltes in vergelijking met 2003 en door een extra aanbod voor elf GEN-stations.

Wat de deadlines betreft, behouden slechts twaalf op 142 stations hetzelfde jaar voor de uitvoering van het GEN-aanbod. Voor alle andere stations wordt de deadline, soms met verschillende jaren, opgeschoven.

Op het vlak van de amplitude schreef de overeenkomst van 2003 een minimale amplitude van twintig uur per kalenderdag voor. Voor werkdagen moest het eerste vertrek het mogelijk maken in één van de polen aan te komen om 6u. en werd een laatste vertrek uit één van de polen om 24u. opgelegd, d.i. een bediening van 5u. 's morgens tot 1u. 's nachts.

Met het intermediaire GEN-aanbod 2015 wordt de amplitude teruggebracht tot 17u. voor weekdagen, met drie piekuren 's morgens (in plaats van 2.30u.) en drie piekuren 's avonds in plaats van 3.30u.). Bovendien is er geen sprake meer van de eis dat een trein om 6u. 's morgens in een pool moet aankomen en dat er een trein om 24u. uit die polen moet vertrekken.

#### 6.2.4 Gevolgen gegeven aan de studie “artikel 13”

Infrabel en de NMBS hebben de stuurgroep in mei 2009 hun overwegingen bij de conclusies van de studie “artikel 13” toegezonden.

Volgens Infrabel is het exploitatieprogramma “intermediair 2015” niet zonder meer toepasbaar. Het houdt geen rekening met de spoorwegbeperkingen buiten de GEN-perimeter, zoals de éénsporige baanvakken of de verbindingen die moeten worden verzekerd in de spoorwegknooppunten buiten de GEN-perimeter. Bovendien houdt dat exploitatieprogramma onvoldoende rekening met de gedetailleerde bezetting van de sporen met perrons in bepaalde stations<sup>196</sup>. De lijst van de nieuwe infrastructuur die kan bijdragen tot meer degelijkheid van de dienstregelingen weerspiegelt het hoge benuttingspercentage van de infrastructuur en het lage percentage dat beschikbaar is om vrij de toekomstige treindienst te bepalen (IC/IR + GEN).

Volgens de NMBS<sup>197</sup> is de studie “artikel 13” een theoretische studie op basis van mathematische modellen ontwikkeld binnen de restrictieve grenzen van de GEN-zone. Er werd geen rekening gehouden met heel wat exploitatie-elementen. Opdat de GEN-dienstregelingen die de consultants hebben voorgesteld, steek zouden houden, moeten de dienstregelingen en de trajecttijden van verschillende IC/IR-treinen worden gewijzigd.

De consultants hebben ook de trajecttijden berekend op basis van de benutting van de maximale performantie (versnelling, vertraging) van het DesiroML-materieel van Siemens, voor alle GEN-diensten, maar de NMBS kan zich niet met zekerheid aansluiten bij die hypothese.

---

2003 en die in het intermediair GEN-aanbod toegevoegd zijn, worden ook in rekening genomen, omdat ze het verwachte aanbod vergroten.

<sup>196</sup> Brief van Infrabel van 25 mei 2009 aan de stuurgroep van het GEN.

<sup>197</sup> Directiecomité van de NMBS van 26 mei 2009 (DC 2009/366).

De NMBS stelt ook dat aangezien de noord-zuidverbinding bijna verzadigd is, er moet worden gestreefd naar een sterkere specialisering van bepaalde reismogelijkheden om Brussel te doorkruisen en dat gebruik moet worden gemaakt van de complementariteit die het metronet biedt om de verschillende delen van de stad te bereiken (sluitend maken van de metro aan het Weststation).

Volgens het Rekenhof kon eind 2009 worden vastgesteld dat:

- het GEN-aanbod zoals gepland in de overeenkomst van 2003 niet realiseerbaar was;
- het intermediaire GEN-aanbod 2015 afhing van de verwezenlijking van verschillende werken, de levering van materieel en de invoering van nieuwe dienstregelingen;
- het intermediaire GEN-aanbod 2015 beperkingen had en misschien niet verenigbaar is met de andere spoorwegdiensten buiten de GEN-zone;
- op middellange termijn nog talrijke infrastructuurproblemen en problemen met de organisatie van het spoorwegvervoer moesten worden opgelost om het GEN-aanbod van zijn intermediair schema 2015 te laten evolueren naar het in de overeenkomst van 2003 geplande schema.

Op 8 mei 2012 vroeg het ECMM het intermediaire GEN-aanbod 2015 uiterlijk in 2018 te realiseren, naargelang de in aanleg zijnde infrastructuur ter beschikking wordt gesteld (viersporig maken van de lijnen 124 en 161, tunnel Schuman-Josaphat, aanpassing van de infrastructuur op lijn 50A).

In 2012 stelde de NMBS een programma voor om het GEN-aanbod uit te voeren op basis van de planning van de werkzaamheden van Infrabel, ingevolge de budgettaire beperkingen van de federale regering en de prioriteit die werd verleend aan de investeringen in spoorwegveiligheid (TBL<sub>1+</sub>, ETCS).

Volgens de NMBS was de volledige uitrol van het intermediaire GEN-aanbod 2015 bemoeilijkt en vertraagd wegens de realisatietermijnen van de infrastructuurwerken, bijvoorbeeld het in gebruik nemen van de vier sporen van lijn 161 (Ottignies) tussen 2019 en 2022.

Volgens de NMBS zal het GEN-aanbod volgens het intermediaire scenario 2015 niet volledig kunnen worden gerealiseerd in 2018, zoals gevraagd door het ECMM. Rekening houdend met de vordering van de infrastructuurwerken zal het bedieningsniveau van het intermediaire scenario in december 2022 kunnen worden gehaald, op enkele uitzonderingen na:

- slechts een deel van de treinen van lijn 36 en lijn 161 zullen toegang hebben tot de noord-zuidverbinding wegens capaciteitsgebrek op deze verbinding;
- de bedieningsfrequentie op lijn 96 is beperkt tot maximum drie treinen per uur in de piekuren, bij gebrek aan capaciteit op het knooppunt Halle.

Bovendien zal het onmogelijk zijn het aanbod aanzienlijk verder te verhogen dan de intermediaire doelstelling om te komen tot het GEN-aanbod van de overeenkomst van 2003, omdat de meeste werken die nodig zijn voor dat aanbod, niet zijn opgenomen in het investeringsplan 2013-2025.

## 6.3 Uitvoering van het GEN-spoorwegaanbod

### 6.3.1 Voorstedelijke spoorwegverbindingen "S"

De NMBS wenste in 2015 haar spoorwegaanbod in de GEN-zone beter zichtbaar maken. Daartoe werden twaalf voorstedelijke spoorwegverbindingen of S-verbindingen geïdentificeerd en gepromoot.

Tabel 11 - Voorstedelijke S-verbindingen

Voorstedelijke spoorwegverbindingen "S"	
1	Verbinding S1 : Nijvel - Brussel - Mechelen
2	Verbinding S2 : 's Gravenbrakel - Brussel - Leuven
3	Verbinding S3 : Zottegem – Brussel - Dendermonde
4	Verbinding S4 : Aalst – Schuman – Merode – Vilvoorde
5	Verbinding S5 : Geraardsbergen – Halle – Schuman – Mechelen*
6	Verbinding S6 : Aalst – Brussel – Schaarbeek
7	Verbinding S7 : Halle – Merode – Muizen – Mechelen
8	Verbinding S8 : Brussel – Ottignies – Louvain-la-Neuve
9	Verbinding S81 : Schaarbeek – Ottignies *
10	Verbinding S9 : Leuven– Schuman – Eigenbrakel
11	Verbinding S10 : Dendermonde - Brussel - Aalst
12	Verbinding S20 : Ottignies – Leuven

\* Ingevolge de verlenging van de werkzaamheden voor het indienstnemen van de tunnel Schuman-Josaphat uitgevoerd door de infrastructuurbeheerder Infrabel, volgen de verbindingen S5 en S9 een gewijzigd traject tot april 2016.

Bron: NMBS

Het Rekenhof benadrukt dat die voorstedelijke spoorwegverbindingen verschillen van de verbindingen die in de overeenkomst van 2003 of in het intermediaire GEN-aanbod 2015 werden beoogd. De meest opvallende wijziging ten opzichte van het intermediaire GEN-

aanbod 2015 is het minder uitgebreide gebruik van spoorweglijn L28 (Brussel-West, Simonis enz.). De trajecten werden verdeeld over de noord-zuidverbinding en de as Brussel Luxemburg-Schuman.

### 6.3.2 Frequentie van de treinen in het vervoerplan 2016

Om het huidige aanbod in de GEN-zone te beoordelen heeft het Rekenhof onderzocht hoe de GEN-stations worden bediend op basis van de dienstregeling in juni 2016. Aangezien noch de NMBS noch de FOD Mobiliteit en Vervoer de ontplooiing van het GEN-aanbod in detail en in voldoende mate opvolgen, heeft het Rekenhof deze analyses uitgevoerd op basis van de gepubliceerde dienstregelingen van de NMBS.

Het gebruikte daarvoor de volgende methodologie.

Aangezien het GEN geen specifiek aangelegd netwerk is maar een zone waar het spoorwegaanbod moet beantwoorden aan criteria voor de amplitude en de frequentie, wordt rekening gehouden met alle treinen (S, IC, P en L) van het binnenlands vervoerplan van de NMBS om het aanbod te meten. De (142) stations die in de analyse worden meegenomen, zijn de stations die worden beoogd in het intermediair GEN-aanbod 2015.

Het GEN-aanbod wordt per station voorgesteld, in één rijrichting, met als vertrekpunt hoofdzakelijk<sup>198</sup> het station in kwestie en met als bestemming Brussel, namelijk twee van de door het GEN beoogde polen (noord-zuidverbinding en Brussel Schuman). De dienstregeling werd onderzocht in het tijdsvak van het eerste piek uur 's morgens (7u. tot 7.59 u.)<sup>199</sup>. De huidige frequenties werden vergeleken met de frequenties die worden verwacht van het intermediaire GEN-aanbod 2015. Aangezien de studie "artikel 13" een gefaseerde indienstneming plande van de verbindingen A tot J tussen januari 2012 en januari 2019, heeft het Rekenhof de stations gerangschikt op basis van de datum waarop de bediening verwacht wordt. Als een station wordt bediend door verschillende verbindingen met een verschillende deadline, wordt de verst in de tijd gesitueerde deadline als referentie genomen voor de analyse.

Voor het specifieke geval van de stations op de spoorweglijn L90 zijn er twee mogelijkheden om Brussel te bereiken: ofwel via Denderleeuw maar met een overstap om in Brussel te geraken, ofwel via Edingen. Voor bepaalde stations is de tijdsduur van het traject via Denderleeuw naar Brussel met een overstap korter dan via Edingen. Voor andere stations is de tijdsduur voor de twee trajecten nagenoeg gelijk. Lijn 90 in de richting van Denderleeuw biedt echter meer frequente treinverbindingen. Voor de cijferanalyse worden de stations van lijn 90 in aanmerking genomen in de rijrichting naar Denderleeuw en vervolgens Brussel. Voor Geraardsbergen, dat op de kruising tussen de lijnen L90 en L123 ligt, wordt het traject via Denderleeuw ook in aanmerking genomen, omdat het de frequentie biedt die het dichtst in de buurt komt van de verwachte doelstelling. Tot slot wordt de omleidingslijn (of partiële transversale verbinding) in de rijrichting van Ottignies naar Leuven in aanmerking genomen.

<sup>198</sup> Sommige trajecten in de GEN-zone passeren niet door Brussel. Zo bijvoorbeeld de omleidingslijn tussen Ottignies en Leuven.

<sup>199</sup> De piekuren vastgesteld in de overeenkomst van 2003 zijn van 7u. tot 9.30u. en van 16u. tot 19.30u.

Dezelfde analyse werd uitgevoerd in verband met het GEN-aanbod in het weekend volgens de dienstregeling van kracht in juni 2016 en volgens dezelfde analysemethode. De verwachte frequenties in daluren stemmen overeen met de helft van de frequenties in piekuren zoals gedefinieerd in de studie “artikel 13” (intermediair GEN-aanbod 2015).

### 6.3.3 Vaststellingen

#### 6.3.3.1 Eerste piekuur ‘s morgens

Wat het aanbod op wekdagen tijdens het eerste piekuur ‘s morgens betreft, stelt het Rekenhof vast dat er nog aanzienlijke inspanningen moeten gebeuren om de doelstellingen van het intermediaire GEN-aanbod te halen.

Tabel 12 – Uitvoering van het GEN-aanbod tijdens piekuur (frequentie in juni 2016)

Deadlines voor indienstneming intermediair GEN-aanbod 2015	Aantal betrokken stations	Frequentie op piekuren <sup>(*)</sup> hoger of gelijk is aan het verwachte aanbod	Frequentie op piekuren <sup>(*)</sup> lager is dan het verwachte aanbod
Deadline gehaald	59	48 %	52 %
Januari 2017	20	35 %	65 %
Januari 2018	36	25 %	75 %
Januari 2019	27	41 %	59 %
<b>Totaal</b>	<b>142</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

(\*) Eerste piekuur ‘s morgens (7u. tot 7.59 u.).

Bron: Rekenhof

Volgens de deadlines van de studie “artikel 13” en de methodologie van het Rekenhof (namelijk de verst verwijderde deadline) worden 59 stations op 142 bediend door een spoorwegverbinding waarvan de deadline voor indienstneming al gehaald is (januari 2012 of januari 2014). Van die stations biedt 48 % een treinfrequentie die beantwoordt aan de frequentiedoelstelling die in het intermediaire GEN-aanbod 2015 werd vastgelegd. 52 % van de stations biedt daarentegen een lagere treinfrequentie dan verwacht<sup>200</sup>.

Voor 20 van de 142 stations is de indienstneming van de spoorwegverbinding in januari 2017 gepland. Voor 65 % van die stations moeten op zeer korte termijn (zes maanden) concrete inspanningen worden gedaan om niet onder de frequentie van het intermediair GEN-aanbod 2015 te blijven.

Voor stations die worden bediend door een spoorwegverbinding waarvan de ingebruikneming tegen januari 2018 gepland is (d.i. 36 stations), voldoen 25 % ervan al aan het verwachte GEN-aanbod. Er moeten inspanningen gebeuren voor de andere stations.

<sup>200</sup> Het station Arcaden werd in gebruik genomen na het vervoersplan van juni 2016 (dat als referentiepunt dient in de analyse van het Rekenhof).

Van de 27 stations waarvoor de deadline van januari 2019 geldt, biedt 41 % tot slot in 2016 een treinfrequentie die de doelstelling van het intermediair GEN-aanbod naleeft. Voor 59 % van die stations moeten inspanningen worden gedaan om het GEN-aanbod richting de doelstelling te brengen.

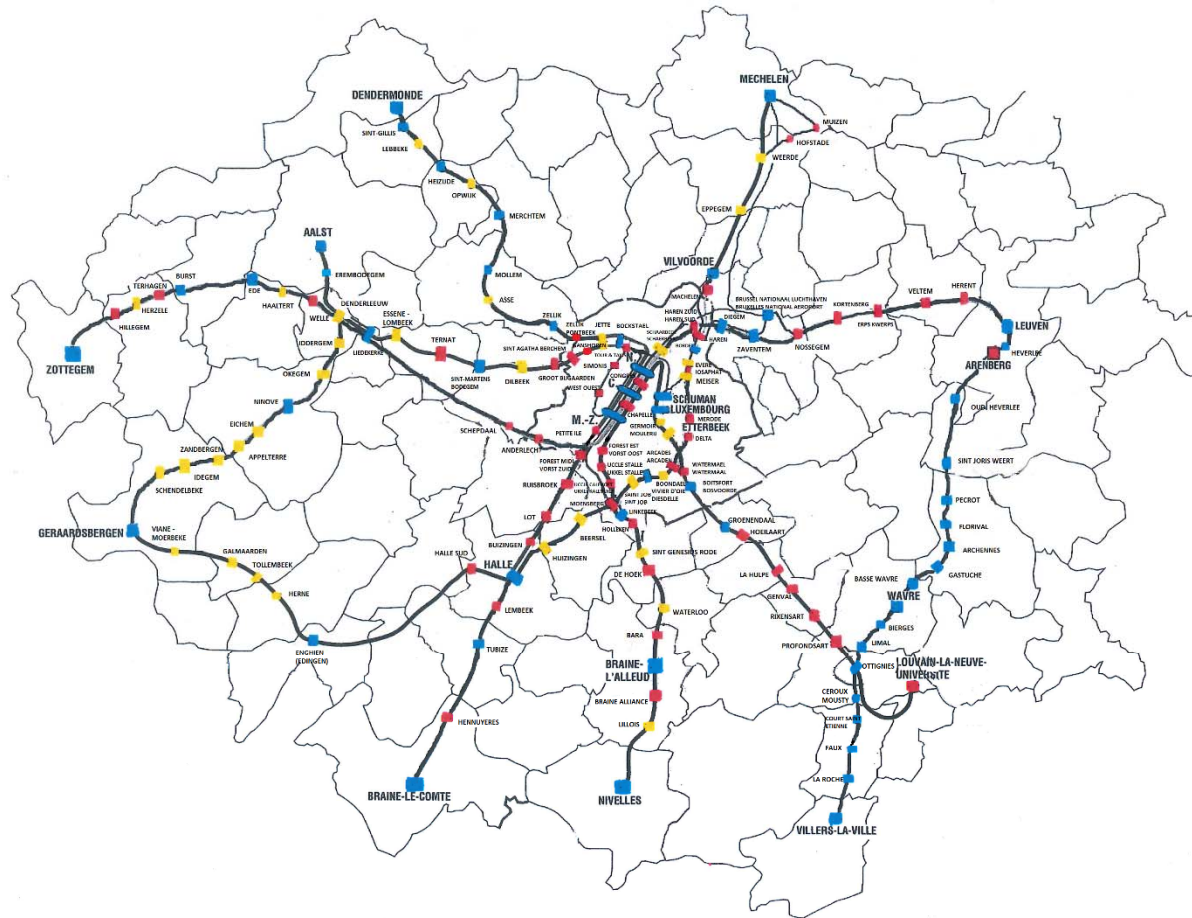
Hieronder wordt een kaart van de GEN-zone weergegeven om de stations te visualiseren waarvoor vorderingen worden verwacht om de doelstellingen in termen van treinfrequentie tijdens piekuren te halen.

Als de huidige frequentie overeenstemt met de doelstelling of hoger ligt, is het station in het blauw aangeduid. De stations waarvoor een inspanning moet gebeuren (tussen 1 % en 49 %), ongeacht de deadline, worden in het geel gemarkeerd. Als een aanzienlijke inspanning moet worden geleverd (meer dan 50 % in vergelijking met de doelstelling), worden de stations in het rood aangemerkt.

Kaart 4 – Te leveren inspanningen om de einddoelstelling te halen

■ Doelstelling gehaald    ■ Inspanningen te leveren    ■ Aanzienlijke inspanningen te leveren om het doel te halen

Bron: Rekenhof





### Antwoord van de NMBS

De NMBS preciseert dat voor het aanbod tijdens de spits het aantal rijpaden dat de infrastructuurbeheerder ter beschikking stelt voor de noord-zuidverbinding, sinds 2007 is gedaald (van 89 tot 84 voor binnenlands verkeer), deels om veiligheidsredenen. Die beperking van de capaciteit van de noord-zuidverbinding heeft een rechtstreekse impact op de S-verbindingen.

Wat de vergelijking betreft tussen het spoorwegaanbod vastgesteld in juni 2016 en het aanbod voorgesteld in het intermediaire GEN-scenario 2015, merkt de NMBS ook op dat tien stations nog niet bestaan (Anderlecht, Arenberg, Bara, Braine-alliance, Ganshoren-expo, Halle-Zuid, Josaphat, Klein-Eiland, Schepdaal en Zellik-Pontbeek).

### Standpunt van het Rekenhof

Het Rekenhof herhaalt dat het GEN-treinaanbod gemeten is ten opzichte van het verwachte aanbod dat vastgesteld is na de studie "artikel 13" (intermediair GEN-aanbod 2015). De geplande stations maken integraal deel uit van dat die vastgestelde doelstelling.

#### 6.3.3.2 Daluren (weekenddienstregeling)

Wat de daluren volgens de weekenddienstregeling betreft, stelt het Rekenhof vast dat er nog grotere inspanningen moeten gebeuren dan voor het aanbod op piekuren 's morgens.

Tabel 13 – Uitvoering van het GEN-aanbod in daluren tijdens het weekend (frequentie in juni 2016)

Deadlines voor indienstneming intermediair GEN-aanbod 2015	Aantal betrokken stations	Stations waarvoor de frequentie tijdens daluren (weekend) hoger dan of gelijk is aan het verwachte aanbod	Stations waarvoor de frequentie tijdens daluren (weekend) lager is dan het verwachte aanbod
Deadline gehaald	59	41 %	59 %
Januari 2017	20	20 %	80 %
Januari 2018	36	17 %	83 %
Januari 2019	27	26 %	74 %
<b>Totaal</b>	<b>142</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Bron: Rekenhof

Het huidige GEN-aanbod wijkt af van het aanbod dat wordt verwacht via het intermediaire scenario 2015<sup>201</sup>. Er worden immers 59 stations op 142 bediend door een spoorwegverbinding waarvan de deadline voor indienstneming al gehaald is (januari 2012 of januari 2014). Van die stations biedt 41 % een treinfrequentie die beantwoordt aan de frequentiedoelstelling uit het intermediaire GEN-aanbod 2015. 59 % van de stations biedt daarentegen een lagere treinfrequentie dan verwacht.

Voor 20 van de 142 stations is de indienstneming van de spoorwegverbinding in januari 2017 gepland. De vaststelling in het licht van de heel korte termijn is belangrijk. Voor 80 % van de stations moeten snel concrete inspanningen worden gedaan, zoniet blijft men onder de frequentie gewenst in het intermediair GEN-aanbod 2015.

Voor stations die worden bediend door een spoorwegverbinding waarvan de ingebruikneming tegen januari 2018 is gepland (d.i. 36 stations), voldoet 17 % al aan het verwachte GEN-aanbod. Er moeten inspanningen gebeuren voor de andere stations (83 %).

Van de 27 stations waarvoor de deadline van januari 2019 geldt, biedt 26 % tot slot in 2016 een treinfrequentie die de doelstelling van het intermediaire GEN-aanbod naleeft. Voor 74 % van die stations moeten inspanningen worden gedaan om het GEN-aanbod richting de doelstelling te brengen.

Tot besluit wordt voor de daluren in het weekend een achterstand vastgesteld op het vlak van het GEN-aanbod voor stations die worden bediend door spoorwegverbindingen waarvan de deadline gepland in de studie "artikel 13" reeds is gehaald.

#### **6.3.4 Verbetering van het GEN-aanbod in 2016**

In haar antwoord vermeldt de NMBS dat het voorstedelijke spoorwegaanbod werd verbeterd in december 2016:

- uitbreiding van het aanbod van de S9-verbinding (Leuven-Schuman-Eigenbrakel) die voortaan de hele dag rijdt;
- uitbreiding van de S1-verbinding (Nijvel-Brussel-Mechelen), die de hele dag door twee keer per uur rijdt;
- nieuwe IC-verbinding die tijdens het weekend elk uur rijdt tussen Eigenbrakel en Leuven via de Europese wijk en de nationale luchthaven;
- opening van het nieuwe station Arcaden te Watermaal-Bosvoorde op de S7-verbinding (Halle-Merode-Muizen-Mechelen).

#### **6.3.5 Vooruitzichten.**

Tijdens de audit liet de NMBS het Rekenhof ook weten dat een verhoging van het S-aanbod werd verhinderd door (zonder orde van belangrijkheid) de kosten van de infrastructuurvergoedingen, de exploitatiekosten veroorzaakt door het gebruik van rollend materieel, energie en personeel voor de besturing en begeleiding.

---

<sup>201</sup> In het scenario 2015 is de frequentie die in het weekend wordt verwacht, de helft van die tijdens piekuren.

Tot nu toe kon aan de aanvragen voor rijpaden tegemoet worden gekomen door aanpassingen van het gebruik van de infrastructuur die Infrabel van de NMBS eist.

Afgezien van de spoorwegknooppunten (zoals Halle, Jette-Bockstael, Brussel – Klein Eiland, noord-zuidverbinding)<sup>202</sup> en op lijn 161 ligt de bezettingsgraad van de infrastructuur<sup>203</sup> lager dan het plafond van spoorweginfrastructuurcapaciteit.

Infrabel heeft recent een studie uitgevoerd over de restcapaciteit van de infrastructuur. De lijnstukken werden door Infrabel in drie categorieën gerangschikt: geen restcapaciteit in minstens één van de twee richtingen; restcapaciteit van 1-3 rijpaden per twee uur in de twee richtingen; restcapaciteit van meer dan 3 rijpaden per twee uur in de twee richtingen. In de huidige stand van zaken is er weinig manoeuvreerruimte op bepaalde lijnstukken om het GEN-aanbod vooruitgang te laten boeken<sup>204</sup>.

Het GEN-aanbod zal kunnen worden verbeterd als het viersporig maken zal zijn uitgevoerd, waardoor aanvullende rijpaden zullen vrijkomen. Andere aanvullende werken (signalisatie, elektrificatie, perrons enz.) zijn nodig om het intermediaire GEN-aanbod 2015 te halen en om de degelijkheid van de GEN-diensten te verbeteren. Er moeten oplossingen worden gevonden voor de verschillende knooppunten (waaronder de kruisingsproblemen).

Een reorganisatie van het gebruik van bepaalde rijpaden kan potentieel bieden om het aanbod te verbeteren. Verschillende denkplaatjes kunnen worden gevolgd: de wijziging van sommige treintrajecten, de herziening van het aantal stopplaatsen van sommige treinen, een onderzoek van het aanbod van de NMBS in termen van Intercitytreinen en voorstedelijke treinen.

Het Rekenhof moet echter vaststellen dat er door de onzekerheid over de evolutie van de dotatie van de Staat voor de spoorweginvesteringen en de effecten van de 60/40-verdeelsleutel, geen geloofwaardig scenario kan worden getest voor de infrastructuurwerken die noodzakelijk zijn om het aanbod significant te verhogen (zie hoofdstuk 4 - Financiering van het GEN).

### **Antwoord van de NMBS**

De NMBS heeft aangekondigd dat het aanbod van voorstedelijke S-treinen zal worden verbeterd bij de aanpassing van het vervoersplan in december 2017 en 2018, rekening houdend met de capaciteitsbeperkingen van het netwerk. Die verbeteringen houden verleningen van verbindingen in, uitbreiding van de amplitude, verhogingen van de frequenties en meer treinen in het weekend.

---

<sup>202</sup> Bepaalde knooppunten worden weggewerkt. Het gaat om het knooppunt van Ottignies – Louvain-la-Neuve en dat van Etterbeek.

<sup>203</sup> Om het bezettingspercentage te bepalen berekent Infrabel eerst de technische capaciteit van de infrastructuur, namelijk het maximale debiet. Het debiet wordt uitgedrukt in aantal rijpaden. Vervolgens kijkt Infrabel naar het aantal rijpaden die de treinen van de dienstregeling "gebruiken".

<sup>204</sup> Rekening houdend met de voorlopige aard van de gegevens wijst de studie er in dit stadium op dat de capaciteit heel beperkt zou zijn voor de noord-zuidverbinding, voor Leuven-Brussel, voor Mechelen-Brussel, voor Jette-Brussel Zuid, voor Halle-Brussel Luxemburg-Brussel Noord, voor Zottegem – Brussel Zuid en voor Nijvel-Brussel Zuid. Er is capaciteit beschikbaar voor de lijnen Leuven-Ottignies en Mechelen-Vilvoorde. De capaciteit van de andere S-lijnen blijft beperkt.

## 6.4 Evolutie van het GEN-spoorwegaanbod

### 6.4.1 GEN-aanbod in juni 2016 in vergelijking met het spoorwegaanbod van 2002

Het Rekenhof heeft ook de meerwaarde onderzocht van het huidige GEN-aanbod in juni 2016 in vergelijking met de toestand van december 2002, d.i. vóór de ontwerpovereenkomst van 2003.

Dat vergelijkingspunt is neutraal in vergelijking met de initiatieven die de NMBS in het kader van het GEN-project heeft opgestart op het vlak van het aanbod. Ze heeft immers in 2003 de cityrailtreinen in dienst genomen als voorlopers van de voorstedelijke S-treinen. Het Rekenhof heeft zelf die vergelijking gemaakt omdat die informatie noch bij de NMBS noch bij de FOD beschikbaar was.

### 6.4.2 Vaststellingen

In verband met het eerste piek uur 's morgens (7u. tot 7.59 u.) stelt het Rekenhof ten opzichte van 2002 een daling vast van de frequentie voor 40 stations (d.i. 28 % van de 142 stations van de GEN-zone) en een status quo voor 71 stations (d.i. 50 %). In 31 stations is er daarentegen een verbetering van de frequentie (zijnde 22 %).

De overeenkomst van 2003 bepaalt dat het GEN-aanbod niet lager mag zijn dan dat op het moment van de inwerkintreding (in 2006). Het Rekenhof vergelijkt met 2002, vóór de ondertekening van de overeenkomst. Voor zover het aanbod in de GEN-zone is uitgebreid tussen 2002 en 2006, gaat de daling van de frequentie die werd vastgesteld bij 28 % van de stations in tegen de doelstelling van 2003. Die daling treft een groter aantal stations dan het aantal waar de frequentie verbeterd is (22 %). Voor het Rekenhof zouden de NMBS en de FOD Mobiliteit en Vervoer de eis om het bestaande aanbod te behouden nauwgezet moeten opvolgen.

Tabel 14 - GEN-spoorwegaanbod van juni 2016 vergeleken met aanbod van 2002 voor het eerste piek uur 's morgens

Frequentie juni 2016 ten opzichte van december 2002	Stations	
	Aantal	%
Lager	40	28
Gelijk	71	50
Hoger	31	22
<b>Totaal</b>	<b>142</b>	<b>100</b>

Bron: Rekenhof

### Antwoord van de NMBS

Volgens de NMBS zijn de gewoonten van de reizigers veranderd: flexibele werktijden, deeltijds werk enz. Daaruit vloeit voort dat de reizigers zich niet meer uitsluitend op het drukste moment van de ochtendspits verplaatsen. Het aanbod van de NMBS is afgestemd op de reizigersstromen.

De NMBS stelt een berekening van de evolutie van het aanbod voor die gebaseerd is op het totale aantal treinen op een weekdag per station van de GEN-zone in de richting van Brussel. Ze stelt op die manier een verhoging van het aanbod vast in heel wat stations gedurende de hele dag en niet enkel tussen 7u. en 7.59u.

Volgens de NMBS zou het totale aantal bedieningen per dag in de richting van de Brussel verhoogd zijn met 98 treinen voor 31 stations. Bij die berekening werden de stations van Aalst, Erembodegem, Schaarbeek en Tubeke buiten beschouwing gelaten (wegens tijdsgebrek). Ook werd geen rekening gehouden met de stations van Genval, Terhulpen, Rixensart, Merode en Delta (waar het aanbod momenteel beperkt is wegens werkzaamheden of de indienstneming van de tunnel Schuman-Josaphat).

### **Standpunt van het Rekenhof**

Het Rekenhof is van oordeel dat het totale aantal treinen op een dag een globale maateenheid is die weinig representatief is voor de mobiliteitsbehoeften.

Bovendien heeft het Rekenhof zich voor het meten van de evolutie gebaseerd op het treinaanbod vanuit het perspectief van de reiziger. In die benadering is er geen enkele reden om bepaalde stations weg te laten uit de analyse, bijvoorbeeld die waar een verminderd aanbod is wegens werkzaamheden. Voor het Rekenhof geldt dezelfde commentaar voor de stations Delta en Merode, waarvan de bediening is verminderd door de opening van de tunnel Schuman-Josaphat.

Tot slot herhaalt het Rekenhof dat het GEN-aanbod, zoals het vastgesteld is in het intermediaire aanbod 2015, uitgedrukt is in treinfrequenties per uur en niet in totaal aantal treinen per dag.

Wat het piek uur betreft, is het Rekenhof van oordeel dat dit een belangrijk moment blijft in termen van verplaatsingsbehoeften. Het gebruik van het NMBS-netwerk bedroeg recentelijk tussen 60.000 en 140.000 reizigers tussen 6u. en 9u. tegenover 25.000 tot 40.000 reizigers tussen 9u en 15u.<sup>205</sup>

### **Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer**

De FOD preciseert dat het GEN-treinaanbod in de toekomst maar kan worden opgevolgd als de controle van de conformiteit van het GEN-aanbod in de beheerscontracten zou worden vastgelegd en de NMBS verplicht is de FOD alle gegevens te verschaffen die nodig zijn om die conformiteit te controleren.

### **Standpunt van het Rekenhof**

Voor het Rekenhof blijft de FOD een speler in het mobiliteitsbeleid, onder de verantwoordelijkheid van de minister van Vervoer, met of zonder vermelding in de beheerscontract. Het treinaanbod is een essentieel onderdeel van de openbare

---

<sup>205</sup> Bron: FOD Mobiliteit en Vervoer, "Rail 4 Brussels", studie uitgevoerd door Technum, VUB en Espaces Mobilités in januari 2016 om de doortocht en bediening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door de trein in het een multimodale context te verbeteren.

dienstverlening aan de burgers dat niet te lijden mag hebben onder een gebrek aan omkadering.

## 6.5 Conclusies

### 6.5.1 Overeenkomst 2003

Het Rekenhof stelt vast dat de overeenkomst van 2003 een akkoord is dat richting moest geven aan het mobiliteitsbeleid maar niet gebaseerd is op een technische haalbaarheidsstudie. De doelstellingen voor het spoorwegaanbod werden erin vastgelegd zonder rekening te houden met alle technische beperkingen van het spoorwegennet. Ze waren dus onrealistisch, zelfs in de veronderstelling dat alle door het MIP 2001-2012 geplande infrastructuurwerken waren voltooid.

De overeenkomst werd immers goedgekeurd ondanks de aanzienlijke punten van voorbehoud die van bij de aanvang werden geformuleerd over de deadlines voor de uitvoering van het aanbod, over de manier om dat aanbod te realiseren en over de integratie van het GEN-aanbod in het bestaande spoorwegennet.

De Staat heeft de doelstellingen die hij heeft gedefinieerd niet afgestemd met de middelen die moesten worden ingezet om die doelstellingen te halen. Als het aanbod dat wordt verwacht door de overeenkomst van 2003 niet wordt aangepast, zal het pas in een verre toekomst kunnen worden gehaald na zware investeringen.

### 6.5.2 Intermediair scenario 2015

Het intermediaire GEN-aanbod 2015 dat in 2009 werd ontwikkeld en in 2012 werd goedgekeurd, is een meer realistische basis voor de ontwikkeling van een GEN-zone in Brussel.

Het aanbod dat dit scenario wil uitrollen tussen januari 2012 en januari 2019 is echter afhankelijk van de realisatie van verschillende werken, de levering van materieel en de invoering van nieuwe dienstregelingen. Bovendien is het niet zeker dat dat aanbod kan worden uitgevoerd zonder de treindienstverlening buiten de GEN-zone te wijzigen.

### 6.5.3 Uitvoering van het GEN-aanbod

Het Rekenhof stelt vast dat noch de NMBS noch de FOD Mobiliteit en Vervoer de ontplooiing van het GEN-aanbod gedetailleerd en voldoende opvolgt. Uit zijn eigen analyse blijkt dat het spoorwegaanbod voorgesteld volgens de dienstregeling van juni 2016 afwijkt van het aanbod dat wordt verwacht in het intermediair GEN-aanbod 2015. Voor het eerste piek uur 's morgens is het werkelijke aanbod kleiner dan het verwachte voor de helft van de stations die worden bediend door spoorwegverbindingen die in dienst genomen moesten zijn tussen januari 2012 en januari 2014<sup>206</sup>. Tegen de deadline van januari 2017 is er een niet te verwaarlozen aantal stations (ongeveer 65 %) waarvoor inspanningen moeten gebeuren om het verwachte GEN-aanbod te halen. Tegen de deadlines van januari 2018 en januari 2019 is er tijd beschikbaar om het aanbod te laten evolueren, maar moeten niettemin even

---

<sup>206</sup> Deadlines voor het in dienst nemen van de verbindingen zoals gedefinieerd in de studie "artikel 13" voor het intermediair GEN-aanbod 2015.

aanzienlijke inspanningen worden geleverd. De te leveren inspanningen zijn gespreid over de verschillende verbindingen in de GEN-zone.

Het Rekenhof stelt ook vast dat het GEN-aanbod in het weekend nog meer achterop hinkt ten opzichte van het verwachte aanbod, terwijl de vereisten ervan minder hoog zijn.

#### **6.5.4 Huidige meerwaarde van het GEN**

Wat het eerste piek uur 's ochtends betreft, stelt het Rekenhof vast dat uit de vergelijking tussen het spoorwegaanbod van 2002 en het huidige aanbod blijkt dat de treinfrequentie in de piekuren voor 31 stations is verbeterd en dat het aanbod voor 71 van de 142 stations gelijk gebleven is. Voor 40 stations (d.i. 28 %) is er echter een achteruitgang van het treinaanbod tijdens piekuren.

Het Rekenhof komt dan ook tot het besluit dat de volledige realisatie van het intermediaire GEN-aanbod 2015 verder opschuift in de tijd. Er blijven inspanningen noodzakelijk op het vlak van infrastructuurwerken en reorganisatie van het spoorwegennetwerk om de doelstellingen te halen. Door de onzekerheid over de evolutie van de dotatie van de Staat voor de spoorweginvesteringen en de effecten van de 60/40-verdeelsleutel kan geen geloofwaardig scenario worden uitgewerkt voor de voltooiing van de infrastructuurwerken die noodzakelijk zijn om het aanbod significant te verhogen.

Op korte termijn blijft het potentieel van de infrastructuur beperkt op bepaalde plaatsen tijdens piekuren. Een reorganisatie van het gebruik van bepaalde rijpaden biedt misschien enig potentieel voor het aanbod. Andere pistes zijn ook mogelijk, zoals trajectwijzigingen, een herziening van het aantal stopplaatsen van bepaalde treinen of het evenwicht tussen de verschillende spoorwegopdrachten die via IC- en S-treinen worden vervuld.

De partijen die betrokken waren bij de overeenkomst van 2003, alsook de NMBS en Infrabel moeten dus nagaan of de doelstellingen van het spoorwegaanbod in de GEN-zone momenteel nog relevant zijn en op welke manier de doelstellingen kunnen worden gekoppeld aan de middelen.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de overeenkomst van 2003 de maatschappelijke doelstelling wilde bereiken van een modale verschuiving van individuele verplaatsingen naar verplaatsingen met het gemeenschappelijk vervoer, en daarvoor een geïntegreerd aanbod van de verschillende actoren van het openbaar vervoer beoogde. Een nieuwe behoeftenanalyse zou het aanbod van alle vormen van openbaar vervoer in aanmerking moeten nemen en ervoor moeten zorgen dat de meest efficiënte oplossingen worden gekozen om de reizigers een betere dienstverlening te bieden.

## HOOFDSTUK 7

# Rollend materieel bestemd voor het GEN

## 7.1 Vaststelling van de behoeften

### 7.1.1 Rollend materieel in gebruik rond Brussel in de jaren 1990

In de jaren 1990 wordt het aanbod aan trage L- en P-treinen<sup>207</sup> naar en van Brussel verzorgd door drie types rollend materieel:

- Rijtuigen van type M2, gebouwd in de jaren 1950. Die rijtuigen die aanvankelijk voor IC-verbindingen<sup>208</sup> waren ontworpen, werden door de NMBS als verouderd beschouwd en zouden tegen 2004 ten laatste worden gedeclasseerd.
- De zogenoemde klassieke tweeledige motorstellen<sup>209</sup>. Hiervan werden ongeveer 500 exemplaren gebouwd tussen 1939 en 1980. Van de motorstellen die werden ingezet om de Brusselse agglomeratie te bedienen, dateerden er vijf van 1954 tot 1956, waarvan de declassering ook tegen 2004 ten laatste gepland was. Van die klassieke motorstellen werden de laatste exemplaren besteld tussen 1966 en 1979 (onder de naam AM 66-79). In het midden van de jaren 90 waren de recentste nauwelijks vijftien jaar oud. Dat materieel was echter volgens een oud ontwerp gebouwd en de NMBS wenste het te moderniseren.
- Tweënvijftig tweeledige motorstellen, de zogenoemde Sprinters (of AM 86). Die motorstellen werden tussen 1988 en 1991 besteld en opgeleverd. Ze werden ontworpen om stoptreindiensten in een stedelijke zone te verzekeren (ze trekken 20 % sneller op dan de klassieke tweeledige motorstellen). Ze zorgden voor de verbindingen in de GEN-zone (Mechelen-Vilvoorde-Etterbeek, Halle-Brussel-Schuman), maar ook daarbuiten (Antwerpen-Boom, Antwerpen-Sint-Niklaas en Antwerpen-Brussel).

---

<sup>207</sup> L-treinen zijn lokale treinen; P-treinen zijn treinen die enkel tijdens de piekuren rijden.

<sup>208</sup> Intercity-treinen (IC) verbinden twee of meer steden met elkaar. Door hun aard zijn het treinen die een middelmatige tot lange afstand afleggen.

<sup>209</sup> Een motorstel is een geheel van onderling verbonden rijtuigen, met een eigen motorisatie. Het rijdt dus zonder door een locomotief te worden getrokken. Naargelang het motorstel uit twee, drie of vier rijtuigen bestaat, wordt het tweeledig, drieledig of vierledig genoemd.



Foto 1 – AM 86 “Sprinter”



*Bron: NMBS*

Los van de invoering van een GEN-aanbod moest een deel van dat rollend materieel worden vervangen of vernieuwd. De NMBS beschikte over materieel dat adequaat is voor een stoptreindienst van stedelijke aard, maar slechts in beperkt volume. Voor de ontwikkeling van een grootschaliger GEN-aanbod zoyu aangepast materieel moeten worden aangekocht.

#### **7.1.2 Beheerscontract van de NMBS 1997-2004**

Een bijvoegsel dat in het jaar 2000 werd opgenomen in het tweede beheerscontract van de NMBS (1997-2004) bepaalde dat de NMBS tegen 31 december van dat jaar het technische gedeelte moest opstellen van het bestek voor aankoop van het toekomstig rollend materieel voor het GEN. Het bijvoegsel voegde eraan toe dat het bestek gebaseerd zou zijn op de indicaties in de studie van 1995. Die studie, die werd uitgevoerd door het studiebureau Sofretu op vraag van het studiesyndicaat GEN, beval aan het GEN-treinaanbod te exploiteren via performant rollend materieel, d.w.z. materieel dat snel kan optrekken en vertragen om de commerciële snelheid te verhogen en dat over bredere deuren beschikt.

Het bijvoegsel bij het beheerscontract bepaalde onder meer dat het bestek bijzondere aandacht moest besteden aan de toegankelijkheid van de rijtuigen voor personen met beperkte mobiliteit.

Tot slot bepaalde het bijvoegsel dat een werkgroep moest worden opgericht die werd voorgezeten door de NMBS en bestond uit vertegenwoordigers van de minister van Mobiliteit, de administratie en het Raadgevend Comité van de Treinreizigers (RGCT). Deze werkgroep moest de functionele specificaties mee helpen opstellen.

De NMBS kreeg ook als opdracht om een maquette op ware grote van het toekomstige GEN-rijtuig te maken. Die werd in september 2000 in het station van Brussel-Zuid tentoongesteld.

Ze werd gerealiseerd op basis van het model van M6-dubbeldeksrijtuigen, die nochtans voor IC-trajecten waren bestemd, en die bij Bombardier voor de NMBS werden geproduceerd.

De werkgroep vergaderde vijf keer tussen 24 mei 2000 en 13 juni 2001, maar er kwam geen akkoord uit de bus. Het RGCT had vragen bij het voorgestelde materieel, geïnspireerd op de M6, een rijtuig dat bestemd is voor lange trajecten met minder frequente haltes dan op de GEN-trajecten.

Doordat de werkgroep niet tot een compromis kwam, kon geen ontwerpbestek worden opgesteld tegen eind 2000.

### **7.1.3 MIP 2001-2012, overeenkomst van 2003 en ministerraad van 20 en 21 maart 2004**

Terwijl werd verwacht dat tegen eind 2000 een bestek voor de aankoop van rollend materieel zou zijn opgesteld, was in het meerjarig investeringsplan (MIP) 2001-2012 geen budget opgenomen voor de aankoop van rollend materieel voor het GEN.

In juli 2001 wijzigde de ministerraad het MIP door 260 miljoen euro in te schrijven voor de aankoop van rollend materieel voor het GEN<sup>210</sup>. Daarbij zouden de eerste motorstellen eind 2005 worden opgeleverd.

Wat de kwalitatieve vereisten betreft, verwees de overeenkomst van 2003 niet naar de vereisten van het tweede beheerscontract van de NMBS voor rollend materieel. Ook de kwalitatieve doelstellingen van het rollend materieel dat zou worden gebruikt voor het GEN-aanbod, werden niet omkaderd.

De ministerraad van 20 en 21 maart 2004 zorgde voor die omkadering door de NMBS op te dragen zo vlug mogelijk het nodige rollend materieel te bestellen en erover te waken dat het voldoet aan de volgende kenmerken:

- groot acceleratievermogen vanuit stilstand;
- aanzienlijk remvermogen;
- voldoende en brede deuren, die snel kunnen openen en sluiten;
- gemakkelijke in- en uitstap;
- zoveel mogelijk zitplaatsen;
- duidelijke reizigersinformatie;
- beperkte geluidsproductie.

De ministerraad drong er ook op aan dat 50 motorstellen zouden worden aangekocht en, optioneel, 107 extra motorstellen. Hij besliste de aankoop van het rollend materieel dat nodig is voor het GEN-aanbod (zowel qua hoeveelheid als qua kwaliteit) te dekken (zowel het kapitaal als de intresten).

---

<sup>210</sup> De NMBS beschikt dan over ramingen van de kosten en van de noodzakelijke rijtuigen, die onder andere werden gemaakt door de Sofretu-studie in 1995.

De NMBS zag die beslissing als ontoereikend en weigerde een bestelling te plaatsen zolang ze niet alle waarborgen had gekregen dat ze over de volledige financiering van dat rollend materieel zou kunnen beschikken. Bovendien trok het MIP 2005-2007 nog slechts 76 miljoen euro uit voor de aankoop van rollend materieel voor het GEN.

#### 7.1.4 Vaststellingen

Het Rekenhof formuleert de volgende vaststellingen:

- In de jaren 1990 werd het L-aanbod rond Brussel voornamelijk verzekerd door verouderd materieel, dat soms aanvankelijk was ontworpen voor IC-verbindingen, of door recenter materieel maar volgens een oud ontwerp dat gemoderniseerd moest worden.
- De NMBS beschikte destijds over materieel aangepast aan een stedelijke stoptreindienst (lagere maximumsnelheid maar hoger optrekvermogen). Dat materieel was recenter maar slechts in beperkt aantal voorhanden. Het werd bovendien ook ingezet voor andere verbindingen dan het L-aanbod rond Brussel. Dat materieel volstaat op zich niet om een grootschaliger GEN-aanbod te verzekeren. Er moest adequaat materieel worden aangekocht om een dergelijk aanbod te ontwikkelen.
- De NMBS is niet ingegaan op de tot dan toe gevoerde studies of genomen beslissingen, die het GEN-aanbod wilden verzekeren met aangepast rollend materieel, en stelde in 2000 rollend materieel voor dat is geïnspireerd op het materieel voor langeafstandsverbindingen.
- Daardoor kon ze de verplichting in haar beheerscontract niet naleven die inhoudt dat ze tegen 31 december 2000 een bestek moest opstellen om specifiek rollend materieel aan te kopen voor het GEN-aanbod.
- De overeenkomst van 2003 definieerde niet aan welke technische specificaties het rollend materieel voor het GEN-aanbod moest voldoen. De regering legde die specificaties vast in 2004. Ze bevestigden het voorstedelijke karakter van de trajecten die dat materieel zal moeten afleggen.

## 7.2 Aankoop van rollend materieel

### 7.2.1 Eerste bestek (2004)

Op 18 april 2003 lanceert de NMBS een aankondiging van opdracht om vervolgens een onderhandelingsprocedure met bekendmaking te voeren voor de aankoop van rollend materieel voor het Brusselse GEN. De basisbestelling wordt op 288 miljoen euro geraamd voor 14.400 zitplaatsen en bevat een optie van 27.000 extra zitplaatsen voor een bedrag van naar schatting 540 miljoen euro. De aard van het materieel (aantal stellen, dubbel- of enkeldek) wordt niet gepreciseerd om een beroep te doen op de creativiteit van de constructeurs en op de nieuwe technologieën.

De NMBS heeft een procedure en een tijdsplan opgesteld: de offerte zou in april 2004 door de raad van bestuur van de NMBS worden goedgekeurd en de eerste leveringen zouden eind 2006 gebeuren. Dat tijdsplan zal volledig worden overgenomen in bijlage VI van de overeenkomst van 2003.

Acht constructeurs (of tijdelijke verenigingen van constructeurs) lieten hun belangstelling blijken en stelden ontwerpen voor.

De analyse van de acht projecten nam meer tijd in beslag dan aanvankelijk gepland en het bestek voor de opdracht werd pas op 10 augustus 2004 aan de leveranciers toegezonden. Het voorzag in een basisbestelling van 50 eenheden, met de mogelijkheid een eerste optie van 50 eenheden en een tweede van 57 eenheden te bestellen; de eenheden moesten zijn aangepast voor perronhoogtes van 55 en 76 cm.

Op 20 december 2004 dienden vijf leveranciers een offerte in. Die offertes hebben niet geleid tot een overheidsopdracht: de voorgestelde prijs lag veel hoger dan het vooropgestelde bedrag. De termijnen die de NMBS in 2003 had gedefinieerd en die werden overgenomen in de overeenkomst van 2003 zullen niet worden nageleefd.

### 7.2.2 Studie van 2005 over de behoeften aan rollend materieel

De NMBS maakt in 2005 een gedetailleerde analyse van haar behoeften aan rollend materieel tegen 2008 en 2012. Voor het eerst sinds het begin van het GEN-project wordt de aankoop van rollend materieel voor het GEN opnieuw bekeken in de problematiek van de globale behoeften aan rollend materieel van de NMBS.

Op basis van die analyse beveelt de NMBS niet meer aan rollend materieel te kopen dat specifiek voor het GEN is bestemd, maar de voorkeur te geven aan de aankoop van standaard rollend materieel, dat op het hele net kan worden gebruikt, zelfs op lijnen met halteplaatsen met lage perrons (van 28 cm hoogte, terwijl de perrons in de GEN-zone 55 of 76 cm hoog zouden worden) en voor alle soorten verbindingen (IC, L, P, GEN). Voor de NMBS maakt die standaardisering van het rollend materieel de exploitatie makkelijker en biedt ze een comfortabeler beheer. De studie beveelt aan voortaan driedelige enkeldeksmotorstellen aan te kopen.

Wat de behoeften voor de GEN-dienst de studie aan zo vlug mogelijk één soort materieel in te zetten voor het lokale aanbod in en rond Brussel<sup>211</sup>. In 2005 werd dat aanbod verzekerd door vijf soorten materieel<sup>212</sup>.

### 7.2.3 Tweede bestek (2007)

Vanaf die studie van 2005 wijzigt de NMBS het bestek van 2004. Een nieuwe versie beoogt voortaan de aankoop van gestandaardiseerd materieel dat drie soorten diensten kan verzekeren:

- een interstedendienst (IC);
- een Brusselse voorstedelijke dienst met twee perronhoogtes (55 cm en 76 cm);
- een andere voorstedelijke of lokale dienst met drie perronhoogtes (28 cm, 55 cm en 76 cm).

<sup>211</sup> Het ging in 2005 om het aanbod City Rail, voorloper van het GEN.

<sup>212</sup> Het ging om de gemoderniseerde tweeledige AM, de vierledige AM 76, de zogenoemde AM 80 Break, de zogenoemde AM 86 Sprinter en de konvooien van M4-rijtuigen.

Volgens de NMBS bieden die wijzigingen in het bestek de mogelijkheid in dezelfde procedure verder te werken en enkel de vijf constructeurs die een offerte hadden ingediend, te raadplegen.

Op 21 december 2006 stemt de ministerraad in met de aankoop van 95 drieledige motorstellen, die volledig voor de GEN-lijnen zullen worden ingezet. De NMBS overweegt ook de optionele aankoop van 210 motorstellen voor andere diensten dan het GEN.

De ministerraad beslist gebruik te maken van een financiering via Eurofima (Europese maatschappij voor de financiering van rollend materieel) en de annuïteit van die financiering over een periode van 30 jaar ten laste te nemen. De beheerscontracten van de NMBS en van de NMBS Holding worden in de zin van die beslissingen gewijzigd.

Het aangepaste bestek werd bijgevolg op 28 februari 2007 toegezonden aan de vijf leveranciers die voordien een offerte hadden ingediend.

#### 7.2.4 Gunning van de opdracht

Er werden vier nieuwe offertes ingediend. Daarvan werd de offerte van Siemens met betrekking tot het Desiro-motorstelmodel gekozen. De offerte zal uiteindelijk slaan op 305 drieledige enkeldeksmotorstellen.

In 2008 beslist de NMBS naast de 95 motorstellen voor het GEN 210 extra motorstellen te bestellen voor IC- en L-treinen. Die 210 motorstellen werden via het MIP 2008-2012 gefinancierd.

Foto 2 – AM o8, ook Desiro genoemd



Bron: NMBS

Het contract voor de aankoop van 305 drieledige motorstellen met 280 zitplaatsen wordt op 15 mei 2008 door de NMBS ondertekend en beloopt 1,425 miljard euro, d.i. nagenoeg 16.700 euro per zitplaats. Het gaat om één van de grootste bestellingen van rollend materieel die de NMBS ooit heeft gedaan.

De 305 eenheden zijn technisch identiek, met uitzondering van de elektrische spanning. Uiterlijk zien ze er allemaal hetzelfde uit, enkel via hun stamnummer kan men ze onderscheiden.

- De eerste reeks omvat de 95 Desiro-stellen met enkelspanning bestemd voor het GEN (8001 tot 8095);
- De tweede reeks omvat 95 tweespanningsmotorstellen, d.w.z. dat ze ook kunnen rijden op de nieuwe of gemoderniseerde lijnen die zijn uitgerust met 25.000 volt (8501 tot 8595).
- De derde reeks omvat 115 motorstellen met enkelspanning (8096 tot 8210).

#### **7.2.5 Levering van de motorstellen**

Volgens de overeenkomst van 2003 werd de levering van motorstellen verwacht tegen eind 2006. Volgens de bestelling bij Siemens moet die levering lopen van februari 2011 tot november 2016.

Na ernstige en belangrijke mankementen en achterstand bij de levering (waarvoor tussen de NMBS en Siemens een dading werd gesloten), werd het materieel uiteindelijk geleverd tussen december 2011 en april 2015.

In april 2015, d.i. anderhalf jaar vóór de geplande einddatum, beschikte de NMBS over de 305 drieledige motorstellen die ze had besteld (85.400 zitplaatsen). Daarvan had ze in november 2013 de 95 motorstellen met 280 zitplaatsen per motorstel (26.600 zitplaatsen), bestemd voor het GEN-aanbod, ontvangen.

#### **7.2.6 Overeenstemming van het geleverde materieel met de gevraagde specificaties**

De Desiro-motorstellen beantwoorden aan de voornaamste kenmerken die worden verwacht van materieel bestemd voor een voorstedelijk aanbod en gedefinieerd door de ministerraad van 20 en 21 maart 2014. Het gaat onder meer om:

- een hoger optrekvermogen: 0,9 m/s tot 45 km/u.;
- het ontbreken van binnendeuren, zicht op het hele motorstel ("boa"-effect);
- een informatiesysteem voor de reizigers, met opgave van de haltes en de dienstregelingen van de aansluitingen.

Doordat de NMBS wilde beschikken over materieel dat op het hele net kan rijden en dat alle soorten aanbod (GEN, L, P of IC/IR) kan verzekeren, evolueerden echter de verwachte vereisten, zodat het materieel ook aan bepaalde kenmerken moest beantwoorden van de treinen die langere trajecten over het hele land afleggen.

Tabel 15 – Evolutie van de specifieke technische kenmerken van het rollend materieel voor het GEN

Specifiek kenmerk	Bestek 2004	Desiro
Verhouding zitplaatsen in eerste klasse	8 %	11 % (32 plaatsen op 280)
Hoogte van de perrons (toegankelijkheid)	55 en 76 cm	Alle types perrons (28, 55 en 76 cm)
Maximumsnelheid	140 km/u	160 km/u

Bron: Rekenhof

Dat materieel biedt eveneens airconditioning, 24 stopcontacten per motorstel en is uitgerust met de veiligheidssystemen TBL1+ en ETCS.

Wat de afstemming betreft van het rollend materieel op de technische bepalingen in verband met personen met een beperkte mobiliteit, wenste de NMBS de nieuwe technische specificaties inzake toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit niet toe te passen op het rollend spoor materieel<sup>213</sup>. Die specificaties waren al goedgekeurd toen de Desiro-motorstellen werden besteld (mei 2008), maar waren enkel verplicht voor het rollend materieel aangekocht na 1 juli 2008.

Dat materieel biedt ook veel meer zitplaatsen (280) dan het aanvankelijk door de NMBS geraamde aantal (180 zitplaatsen per drieledig motorstel).

Tot slot is een Desiro-motorstel 80 meter lang. Sommige konvoien bestaan uit één enkel motorstel (“één eenheid”). Andere konvoien zijn samengesteld uit verschillende Desiro-motorstellen die worden gekoppeld (of in “meervoudige eenheden”). In april 2016 heeft de NMBS aan Infrabel gevraagd alle perrons van de GEN-zone (die vaak 250 m lang zijn) te verlengen tot 265 om konvoien van drie Desiro-motorstellen te kunnen ontvangen (d.i. 240 meter lang), rekening houdend met de minimumveiligheidsafstand (van 15 tot 25 meter).

### 7.2.7 Vaststellingen

De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende fasen van de procedure voor de aankoop van het rollend materieel bestemd voor het GEN en vergelijkt de deadlines vastgelegd door die procedure met de werkelijke termijnen.

<sup>213</sup> Technische specificatie inzake interoperabiliteit “personen met beperkte mobiliteit” (TSI PBM), uitgewerkt door de CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies) en goedgekeurd door de beschikking 2008/164/EC van de Europese Commissie van 21 december 2007 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit “personen met beperkte mobiliteit” voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem. Deze beschikking werd vervangen door verordening (EU) nr. 1300/2014 van de Europese Commissie van 18 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit betreffende de toegankelijkheid van het spoorwegsysteem in de Unie voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit.

Tabel 16 – Uitvoering van de aankoopprocedure van rollend GEN-materieel: vastgelegde deadlines en werkelijke deadlines

Fase	Deadlines overeenkomst 2003	Werkelijke termijnen
Publicatie van de aankondiging van de opdracht	April 2003	April 2003
Ontvangst van de kandidatuurdoossiers	Mei 2003	Mei 2003
Selecteren van de firma's die een offerte mogen indienen	Juni 2003	Juli 2004
Verzending van het bestek	November 2003	Augustus 2004 (versie 1 van het bestek) Februari 2007 (versie 2 van het bestek)
Indiening van de becijferde offertes	Februari 2004	December 2004 (versie 1 van het bestek) Juni 2007 (versie 2 van het bestek)
Kiezen van de offerte door de NMBS	April 2004	April 2008
Eerste leveringen	Eind 2006	December 2011 <sup>(*)</sup>

(\*) Die termijn stemt overeen met de eerste leveringen en niet met de ingebruikneming van het materieel op de GEN-lijnen

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat:

- De aankoopkalender voor het specifiek GEN-materieel, zoals bepaald door de raad van bestuur van de NMBS en de overeenkomst van 2003, niet werd nageleefd. De procedure heeft meer dan acht jaar in beslag genomen, d.i. vijf jaar meer dan aanvankelijk gepland.
- De NMBS heeft in 2005 de problematiek van het rollend materieel voor het GEN opnieuw in het meer globale kader geplaatst van de behoeften voor het gehele treinaanbod. Ze koos daarbij voor gestandaardiseerd en polyvalent rollend materieel dat ook langeafstandsdiensten (IC) kan verzekeren.
- Op kwalitatief vlak beantwoorden de motorstellen aangekocht voor de GEN-dienst aan de verwachte kenmerken voor een voorstedelijk aanbod zoals gedefinieerd door de regering .
- Om treinen bestaande uit drie motorstellen te kunnen laten rijden in de GEN-zone, heeft de NMBS in 2016 aan Infrabel gevraagd sommige perrons te verlengen, die nochtans recent werden gebouwd. De aangekochte motorstellen zijn immers 80 meter lang. Rekening houdende met een minimumveiligheidsafstand, zijn de



perrons van 250 meter niet lang genoeg voor een konvooi van drie Desiro-motorstellen.

- Bij de aankoop van die motorstellen, die minstens tot 2045 zouden moeten rijden, hield de NMBS geen rekening met de toekomstige verplichtingen inzake toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit.
- De wijzigingen die werden aangebracht in het bestek voor de aankoop van nieuw rollend materieel, waren hoofdzakelijk bedoeld om gestandaardiseerd materieel te vinden dat geschikt is voor gemengd gebruik. Die keuze biedt de diensten van de NMBS beheergemak en een gemakkelijke exploitatie.

### 7.3 Gebruik van het oude rollend materieel

De NMBS beslist in 2006, vóórdat de bestelling van Desiro-motorstellen rond was, om oud materieel op een duurzame manier in te zetten voor het GEN-aanbod. Hoewel de studie van 1995 en het verslag van 1998 aanbevelen om alleen nieuw materieel te gebruiken, besliste de NMBS het GEN-aanbod tegen 2012 gedeeltelijk te verzekeren met gemoderniseerd oud materieel.

De klassieke tweeledige motorstellen waren op dat moment in renovatie. Het meerjarig investeringsplan 1996-2005 plande de renovatie van 298 van die motorstellen (gebouwd tussen 1962 en 1980), voor een kostprijs van nagenoeg 625.000 euro per eenheid. De bedoeling was ze zo vijftien jaar langer in dienst te houden, waardoor de gebruiksduur van de oudste wordt opgetrokken tot 50 jaar.

Dat programma werd in 1997 herzien. De NMBS besliste dan nog slechts de 181 meest recente klassieke tweeledige motorstellen (nl. de motorstellen die werden besteld tussen 1966 en 1979, genaamd AM 66-79, en die tot in 1980 werden gebouwd) te moderniseren en die modernisering te laten uitvoeren in de werkplaats Mechelen tussen 1998 en 2005. De planning voor die modernisering zou niet worden nageleefd. Op 1 januari 2005 waren slechts 94 motorstellen gerenoveerd.

Foto 3 – Niet-gemoderniseerde klassieke tweeledige AM 66-79



Bron: NMBS

Op 1 december 2005 besliste de NMBS om 40 van de nog te renoveren AM 66-79 om te bouwen tot specifiek GEN-materieel. Die modernisering zou ingrijpender zijn<sup>244</sup> dan die van de 141 andere motorstellen. Het was de bedoeling het aantal zitplaatsen te verminderen en het motorstel een “metrolook” te geven, waarbij bij wijze van proef staanplaatsen zouden worden gecreëerd<sup>245</sup>. Ze zouden bovendien in een speciaal kleedje worden gestoken en de benaming City Rail krijgen.

Het eerste City Rail-motorstel rolde in 2007 uit de werkplaats, het laatste in maart 2012.

In 2007 bepaalde een bijvoegsel bij het beheerscontract 2005-2008 dat 56 miljoen euro (te indexeren euro<sub>2001</sub>) van het bedrag dat de Staat in het GEN-Fonds zal inbrengen, zouden worden gereserveerd voor het specifiek GEN-materieel. De regering bepaalde dat een eventuele kostenoverschrijding zou worden opgenomen in het normale investeringsprogramma dat wordt gefinancierd door de eigen dotatie van de FOD Mobiliteit en Vervoer.

<sup>244</sup> De City Rail-motorstellen verschillen van een standaardmodernisering door de aanwezigheid van onder andere twee nieuwe multifunctionele compartimenten, een elektrische handdroger, vier stopcontacten van 220 volt (onder meer één voor de reizigers in eerste klasse) en een informatiesysteem voor de reizigers met een frontaal affichagepaneel voor elke voorkant van het motorstel, en acht laterale affichagepanelen en een systeem van automatische gesproken boodschappen.

<sup>245</sup> De NMBS vond die test niet geslaagd aangezien de leuningen de staande passagiers ertoe uitnodigden om de reizigersstroom te blokkeren. De NMBS is bijgevolg teruggekeerd naar een binneninrichting van de treinen met zoveel mogelijk zitplaatsen.

Na de renovatie van de 40 City Rail-motorstellen bedroeg de financiering van dat programma ten laste van het GEN-Fonds 66,72 miljoen euro.

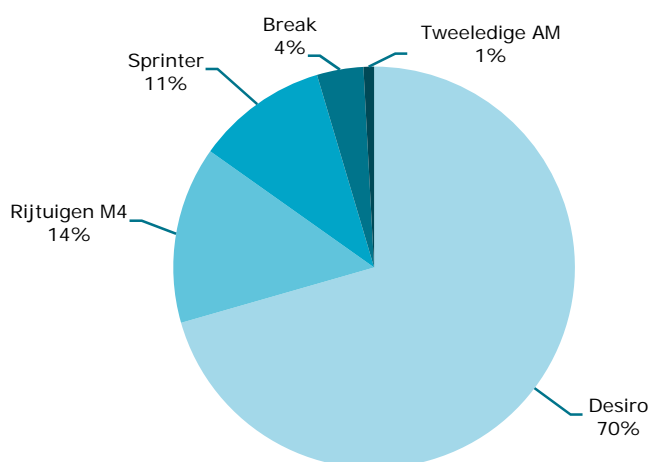
## 7.4 Inzetten van het rollend materieel

### 7.4.1 Rollend materieel gebruikt voor het S en P(S)-aanbod

Momenteel verzekert het voorstedelijke S-aanbod van de NMBS alsook piekurettreinen (P-treinen) grotendeels<sup>216</sup> de voorstedelijke treinen in en rond Brussel. Het P(S)-aanbod vormt het bijkomende voorstedelijke aanbod in de GEN-zone tijdens spitsuren.

De volgende grafiek geeft de verdeling weer van het aantal zitplaatsen in 2016 voor de dienst S, volgens het type rollend materieel:

Grafiek 6 – Type rollend materieel ingezet voor het S en P(S)-aanbod volgens het aantal aangeboden zitplaatsen



Bron: NMBS - Rekenhof

De 40.000 zitplaatsen die in 2016 werden ingezet voor het S en P(S)-aanbod worden voor meer dan 80 % verzekerd door materieel dat is aangepast voor dergelijk vervoer (Desiro en Sprinter). Indien enkel rekening wordt gehouden met het S-aanbod (waarbij het materieel de hele dag wordt gebruikt, in tegenstelling tot de P-dienst waarbij het materieel enkel op piekuren rijdt), blijkt dat nagenoeg uitsluitend aangepast materieel wordt gebruikt, met uitzondering van zes Break-motorstellen.

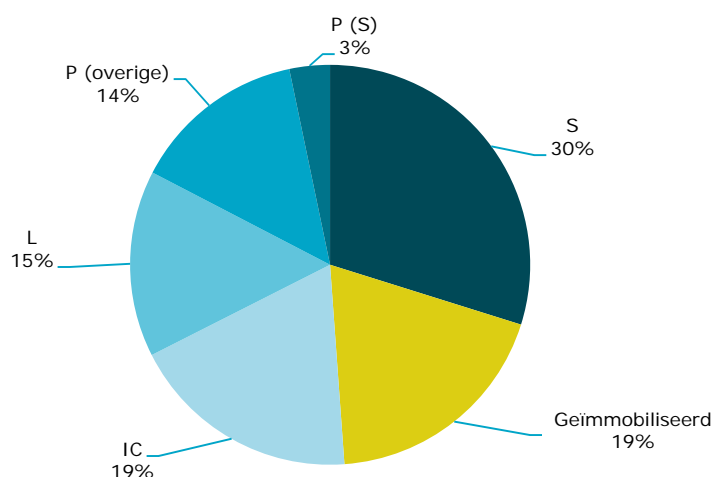
<sup>216</sup> Het S-aanbod valt niet volledig samen met het GEN-aanbod dat in de overeenkomst van 2003 werd gedefinieerd. Bepaalde S-lijnen bedienen immers bestemmingen buiten de GEN-zone (bijvoorbeeld verbinding S1 Nijvel-Antwerpen-Centraal). Bovendien worden andere trajecten die worden gelijkgesteld met een GEN-aanbod, bediend door IC-treinen (bijvoorbeeld het bedienen van de nationale luchthaven).

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de doelstelling die de studie van de NMBS van 2005 had gedefinieerd, namelijk het GEN-aanbod te verzekeren met één type materieel, nog niet is gehaald.

#### 7.4.2 Inzetten van de Desiro's

De 305 Desiro-motorstellen staan sinds april 2015 volledig ter beschikking van de NMBS. Ze werden in juni 2016 als volgt ingezet:

Grafiek 7 – Inzetten van de 305 Desiro-motorstellen



Bron: NMBS - Rekenhof

Ongeveer een derde van de Desiro-motorstellen (101 op 305) wordt ingezet voor het S- en P(S)-aanbod.

Het Rekenhof stelt echter vast dat 58 Desiro-motorstellen op 305 momenteel geïmmobiliseerd zijn. Dat is 19 %, een abnormaal hoog immobilisatiepercentage voor nieuw materieel. Het gemiddelde immobilisatiepercentage van het rollend materieel is over het algemeen bepaald op 15 %.

Een deel van het rollend materieel kan worden geïmmobiliseerd om technische redenen (onderhoud, onvoorziene schade, toevoegen van nieuwe uitrusting of bijwerken van software) maar ook om operationele redenen (versterking van bestaande konvoeien bij een toevloed van reizigers, gebruik voor speciale treinen wegens schoolreizen, extra diensten in geval van mooi weer of voor festivalplaatsen, vervanging van treinen die beschadigd zijn). In juni 2016 bestaat het immobilisatiepercentage van de Desiro-motorstellen uit 13,7 % technische immobilisatie en 5,3 % operationele reserve.

Volgens de NMBS ligt het percentage van de Desiro-motorstellen in de operationele reserve binnen de norm voor motorstellen. Wat het technische immobilisatiepercentage betreft, stelt het Rekenhof vast dat het percentage bijzonder hoog ligt voor nieuw materieel. De technische diensten van de NMBS zijn van plan hun procedure te wijzigen (nachtwerk,

betere coördinatie met de directie Transport, regelmatig doorsturen van het te herstellen materieel naar de werkplaatsen) om het technische immobilisatiepercentage te verminderen en te komen tot een totaal immobilisatiepercentage van 13 tot 14 %. Het bijkomende aantal beschikbare motorstellen voor de dienstverlening daardoor zal worden benut om het geplande S en P(S)-aanbod voor december 2017 uit te breiden.

### **Antwoord van de NMBS**

Voor de NMBS evolueerde de immobilisatie van de Desiro-treinstellen de voorbije twee jaar gunstig. Tussen juli en november 2016 lag de immobilisatiegraad tussen 8 en de 11 %.

De NMBS voegt eraan toe dat het bijstellen van het materieel altijd gebeurt tijdens de waarborgperiode (kinderziekten, kwaliteitsproblemen bij de levering enz.). Wat het Desiro-materieel betreft, wordt dat effect versterkt door de aanzienlijke integratie van de informaticasystemen aan boord en door het op punt stellen van de software. Dat gaf aanleiding tot vele immobilisaties, vooral vóór 2014. Het Desiro-materieel heeft nu de laagste immobilisatie- en incidentengraad van alle types rollend materieel van de NMBS.

### **Standpunt van het Rekenhof**

De percentages in het antwoord van de NMBS slaan enkel op Desiro's die stilstaan door technische redenen (13,7 % in juni 2016 volgens de gegevens meegedeeld aan het Rekenhof); ze bevatten dus niet de Desiro's die stilstaan in het kader van de operationele reserve (5,3 %).

#### **7.4.3 Inzetten van de AM 66-79**

Tussen 1999 en 2012 werden de 181 tweeledige motorstellen (AM 66-79) gemoderniseerd opdat ze ongeveer vijftien jaar langer zouden meegaan.

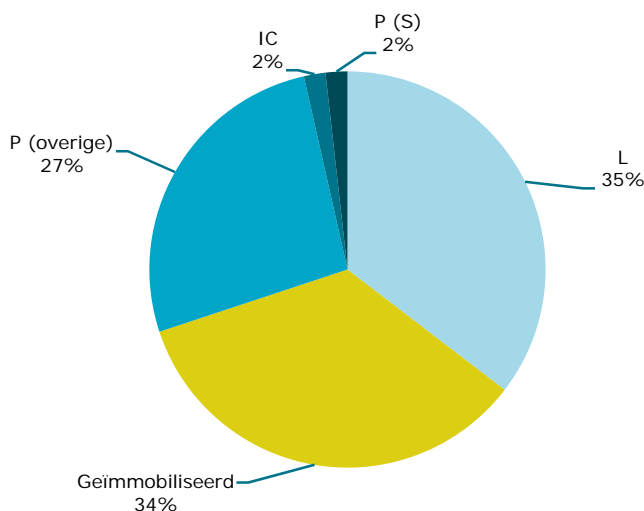
Op basis van die doelstelling kan er worden van uitgegaan dat de 37 motorstellen die meer dan vijftien jaar geleden werden gerenoveerd (tussen 1999 en 2001) en het motorstel dat betrokken raakte in het ongeval in Pérot terecht werden gedeclasseerd en dat er nog 143 motorstellen van in dienst zouden moeten zijn. De NMBS heeft echter sinds 2011 meer motorstellen gedeclasseerd dan gepland, waardoor er maar 113 AM 66-79 nog steeds in dienst zijn in 2016.

De NMBS verklaart de vroegtijdige declassering van tweeledige motorstellen door de levering van de Desiro-motorstellen.

Wat het inzetten van het materieel betreft, is het zo dat, terwijl de motorstellen in City Rail-uitvoering (waarvan de modernisering werd gefinancierd via het GEN-Fonds) oorspronkelijk prioritair in de GEN-zone werden ingezet, de NMBS nu geen onderscheid meer maakt en ze inzet in het hele land, samen met de andere AM 66-79.

In juni 2016 werden die 113 tweeledige motorstellen als volgt ingezet.

Grafiek 3 – Verdeling van de inzet van de 113 tweeledige motorstellen AM 66-79



Bron: NMBS - Rekenhof

Er worden heel weinig motorstellen AM 66-79 voor het S en P(S)-aanbod gebruikt, in tegenstelling tot wat de NMBS in 2005 plande, toen ze die allemaal voor die dienst bestemde.

Het immobilisatiepercentage van dat materieel (dat oploopt tot 34 %) biedt een reserve aan materieel voor de toename van het S en P(S)-aanbod die in december 2017 wordt verwacht.

#### 7.4.4 Vaststellingen

Het Rekenhof formuleert de volgende vaststellingen over de bestemming van het rollend materieel:

- De S en P(S)-dienst in en rond Brussel wordt voornamelijk verzekerd door rollend materieel dat is aangepast aan dat type van aanbod. Verschillende types rollend materieel die zijn ontworpen voor een IC-dienst, worden immers ook voor het S en P(S)-aanbod ingezet. De NMBS heeft tot nu toe de doelstelling die ze zichzelf in haar studie van 2005 had opgelegd, namelijk het GEN-aanbod verzekeren met één type van materieel, niet nageleefd. Momenteel worden immers vijf types materieel ingezet voor het plaatselijk S- en P(S)-aanbod in en rond Brussel. Die doelstelling zal niet kunnen worden gehaald vóór 2019, wanneer de indienstneming van het nieuwe rollend IC-materieel Desiro-motorstellen zal vrijmaken uit het IC-aanbod<sup>217</sup>.

<sup>217</sup> De NMBS heeft in december 2015 een contract gesloten voor de aankoop van 445 dubbeldeksrijtuigen voor 1,3 miljard euro bij het consortium Alstom/Bombardier. Deze rijtuigen zullen worden geleverd tussen september 2018 en december 2021. Aangezien die bestelling rijtuigen en gemotoriseerde rijtuigen omvat (een locomotief zal bijgevolg niet nodig zijn) en deze laatste pas vanaf 2019 zullen worden geleverd, zal het tot 2019 duren vooraleer de eerste M7 zullen rijden.

- De verschillende types rollend materieel die op eenzelfde lijn rijden, kunnen het spoorwegverkeer vertragen en een hogere frequentie belemmeren aangezien het minst krachtige rollend materieel zijn snelheid oplegt aan al het andere materieel.
- Het rollend materieel dat op de GEN-lijnen kan rijden, heeft momenteel een abnormaal hoge immobilisatiegraad. Die immobilisatie betreft zowel de Desiro-motorstellen als de gemoderniseerde tweeledige motorstellen.
- De levering van de Desiro-motorstellen heeft tot gevolg dat een groot aantal tweeledige motorstellen die nog steeds kunnen rijden, worden gedeclasseerd.
- De hoge immobilisatiegraad van het materieel en de vroegtijdige declassering van bepaalde motorstellen getuigen van een overcapaciteit aan rollend materieel van de NMBS, terwijl het S en P(S)-aanbod ver verwijderd blijft van de nagestreefde doelstellingen (cf. hoofdstuk 6).
- De NMBS beschikt momenteel over voldoende rollend materieel om op korte termijn het aanbod S en P(S)-treinen te kunnen verhogen.

## 7.5 Conclusies

In de jaren 1990 verzekerde de NMBS de voorstedelijke verbindingen hoofdzakelijk met oud materieel of materieel dat niet voor dat gebruik is aangepast. Dit bleef zo totdat tussen 2012 en 2015 305 Desiro-motorstellen in dienst werden genomen.

Vanaf de eerste studie over het GEN die in 1995 werd uitgevoerd, werd aanbevolen rollend materieel aan te kopen dat is aangepast voor voorstedelijke bediening. Dat materieel moest snel in- en uitstappen bevorderen en voldoende vlot kunnen optrekken. Door dat snelle optrekken kunnen de commerciële snelheid en de stiptheid worden verbeterd, en kan het gebruik van het spoorwegnet worden beperkt.

In een eerste fase stelde de NMBS rollend materieel voor dat was geïnspireerd op het materieel voor langeafstandsverbindingen, in tegenstelling tot wat haar beheerscontract voorschreef. De regering bevestigde echter in 2004 het voorstedelijke karakter van het materieel dat moest worden aangekocht. In 2005 opteerde de NMBS uiteindelijk voor gestandaardiseerd materieel dat zowel langeafstandsverbindingen als voorstedelijke verbindingen voor zijn rekening kan nemen.

De overheidsopdracht die werd gesloten voor de aankoop van dat rollend materieel, zou pas in 2008 tot resultaat leiden, terwijl de overeenkomst van 2003 mikte op 2004. Uiteindelijk begon de levering van het rollend materieel met vijf jaar vertraging ten opzichte van de oorspronkelijk vooropgestelde timing.

Het aangekochte materieel (Desiro) is aangepast aan de bediening van een voorstedelijke zone. De NMBS heeft echter niet geanticipeerd op de normen inzake toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit. Bovendien zullen de kortste perrons moeten worden verlengd, hoewel ze nog maar recent werden gebouwd, doordat treinen bestaande uit drie Desiro-motorstellen in de GEN-zone zullen rijden.

In 2016 worden de S- en de P(S)-dienst in en rond Brussel voornamelijk verzekerd door rollend materieel dat is aangepast aan dat type aanbod. Verschillende andere types rollend materieel, ontworpen om een IC-dienst te verzekeren, worden immers ook ingezet voor het S- en P(S)-aanbod. Momenteel worden vijf types materieel ingezet voor het S- en P(S)-

aanbod in en rond Brussel. Het veelvoud aan types rollend materieel op eenzelfde lijn kan het spoorwegverkeer echter vertragen en een hogere frequentie verhinderen doordat het minst performante rollend materieel zijn tempo oplegt aan al het ander materieel.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat het rollend materieel dat de NMBS inzet om te rijden op de GEN-lijnen (de Desiro-motorstellen en gemoderniseerd oud materieel) momenteel een abnormaal hoge immobilisatiegraad kent. Die immobilisatie en de voortijdige declassering van bepaalde gerenoveerde motorstellen wijzen erop dat het feit dat het GEN-aanbod de nagestreefde doelstellingen niet haalt, geen gevolg kan zijn van onvoldoende rollend materieel. De NMBS beschikt wel degelijk over voldoende rollend materieel om het aanbod van voorstedelijke treinen op korte termijn te verhogen.



## HOOFDSTUK 8

# Overzicht van de conclusies

## 8.1 Opdracht van het Rekenhof

In een resolutie van 17 maart 2016 vroeg de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Rekenhof een *“onderzoek te [...] voeren naar de oorzaken van het falen van het GEN-Fonds en van de aanzienlijke vertraging die de GEN-werkzaamheden hebben opgelopen”*.

Die vraag is voornamelijk gebaseerd op informatie waaruit blijkt dat *“het GEN-Fonds thans nog over amper 105 miljoen euro beschikt, terwijl uit de ramingen blijkt dat een bedrag van 700 à 900 miljoen euro nodig is om de werkzaamheden te voltooien”* en dat *“volgens de prognoses, de GEN-lijnen 161 en 124 in het beste geval tegen 2030 afgewerkt zullen zijn, en niet in 2012 zoals oorspronkelijk gepland”*.

## 8.2 Doelstellingen van het GEN

### 8.2.1 Goedkeuringsproces van het GEN

Het Rekenhof stelt vast dat er veel tijd is verstreken tussen de principiële beslissing die in maart 1999 op interministerieel niveau werd genomen om een GEN te creëren in en rond Brussel, en de inwerkingtreding in maart 2006 van de overeenkomst van 2003<sup>218</sup>.

Rekening houdende met de tijd die is verstreken tussen de goedkeuring van de overeenkomst op 4 april 2003 en de inwerkingtreding ervan op 11 maart 2006<sup>219</sup>, was artikel 30 van die overeenkomst, dat stelt dat het GEN-spooraanbod uiterlijk op 31 december 2005 operationeel moet zijn op ten minste twee radiale verbindingen, bovendien voorbijgestreefd zodra de tekst in werking trad.

### 8.2.2 Initiële doelstellingen

Het Rekenhof merkt ten eerste op dat er geen gedetailleerde en geactualiseerde analyse van de mobiliteitsbehoeften is gemaakt om de doelstellingen van het GEN te definiëren. Het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 over het MIP 2001-2012 van de NMBS bepaalde wel degelijk dat in 2003 een grootscheepse studie over de mobiliteitsbehoeften moest worden uitgevoerd zodat de investeringsopties konden worden verfijnd en afgestemd, maar die studie werd nooit uitgevoerd omdat de Staat of de NMBS er geen budget voor hadden toegekend. Voorts legt artikel 13 van de overeenkomst van 2003 de verplichting op om binnen achttien maanden na de inwerkingtreding ervan een studie uit te voeren naar de verplaatsingsbehoeften. Deze studie werd pas in 2009 afgeleverd.

Ten tweede zijn de goedgekeurde doelstellingen niet erg precies. Zo is het algemene doel van de modale verschuiving niet becijferd (er zijn geen referentiewaarde en streefwaarde

<sup>218</sup> De actoren hebben echter niet gewacht tot de overeenkomst in werking trad om te starten met de uitvoering van het project.

<sup>219</sup> Na de ratificeringen door de parlementaire vergaderingen.

gedefinieerd). Met het oog op de verbetering van het spoorwegaanbod legt de overeenkomst van 2003 bovendien vereisten op inzake spoorwegaanbod, maar niet inzake de verwachte groei van het aantal reizigers. In die zin kan wel worden nagegaan of de vereisten voor de bediening worden nageleefd maar niet in hoeverre het GEN-project zijn einddoel inzake modale verschuiving bereikt.

Ten derde blijkt uit geen enkele studie dat de verhouding van de (doelbewust vooruitstrevende) doelstellingen voor het aanbod en de geplande infrastructuurmiddelen om deze te bereiken coherent is. Zo wijst de NMBS er vanaf 2000 op dat de capaciteit van de noord-zuidverbinding ontoereikend is om de geplande uitbreiding van het vervoeraanbod te verwerken tijdens de spitsuren en dat ze daardoor niet anders kan dan andere spoorweginstallaties te gebruiken, zoals de Schuman-Josaphat-tunnel, lijn 28 die de multimodale terminal Brussel-Europa omvat, lijn 26 en de Diabolo<sup>220</sup>. Op dezelfde manier toont een studie die werd gerealiseerd op vraag van de FOD<sup>221</sup> in 2004 aan dat het niet mogelijk zal zijn het aanbod van de overeenkomst van 2003 te halen, zelfs als alle in het MIP 2001-2012 geplande investeringswerken voor het GEN zouden worden uitgevoerd.

Ten vierde merkt het Rekenhof op dat de naleving van de vereisten voor het spoorwegaanbod waarvan sprake in de overeenkomst van 2003 voor ernstige moeilijkheden zorgt om het treinverkeer georganiseerd te krijgen (zie in dat verband hoofdstuk 6).

Het Rekenhof merkt tot slot op dat de initiële ramingen van de termijnen en bijgevolg van de begroting onrealistisch waren (zie hoofdstuk 4 en 5).

### 8.2.3 Evolutie van de doelstellingen

Het Rekenhof merkt ten eerste op dat de doelstellingen voor het aanbod zoals opgenomen in de overeenkomst van 2003 niet konden worden gehaald rekening houdende met de geplande infrastructuurwerken en de moeilijkheden om het treinverkeer te organiseren als gevolg van die doelstellingen. Die doelstellingen werden echter gedurende het hele project formeel gehandhaafd. Een meer realistisch scenario (intermediair GEN-aanbod 2015) werd goedgekeurd naar aanleiding van de studie “artikel 13”. In de praktijk zijn het de doelstellingen van dit intermediair aanbod die worden nagestreefd door de uitvoering van het GEN. De realisatie van de initiële doelstellingen van de overeenkomst van 2003 wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld. Hoewel de doelstellingen niet werden herzien, werden de geplande deadlines om het GEN te realiseren wel geregeld opgeschoven (zie hoofdstuk 4 en 5).

Ten tweede stelt het Rekenhof vast dat artikel 13 van de overeenkomst van 2003, waarin staat dat regelmatig (om de vijf jaar) een studie moet worden uitgevoerd over de verplaatsingsbehoeften zodat het referentiespooraanbod van de overeenkomst van 2003 kan worden aangepast en kan evolueren, niet op een bevredigende manier werd uitgevoerd. Die studie werd slechts éénmaal - in 2009 - uitgevoerd en nadien niet meer geactualiseerd. Het nieuwe vervoersplan van de NMBS, dat werd verwacht in december 2014, vergrootte nochtans de opportuniteit om de actualisering van de studie zoals gepland in de

<sup>220</sup> NMBS, *Mobiliteit in en rond Brussel*, 8 september 2000. Doc RvB 2000-239.

<sup>221</sup> FOD Mobiliteit en Vervoer, *Studie van de eventuele capaciteitsproblemen op het spoorwegnet dat zal worden gebruikt door het GEN dat Brussel en zijn rand bedient – Dynamisch model van een deel van het NMBS spoorwegnet, eindverslag december 2004*.

overeenkomst uit te voeren. Het Rekenhof stelt dus vast dat er geen evaluaties zijn op basis waarvan regelmatig kan worden nagegaan of de doelstellingen en de ingezette middelen relevant blijven in het licht van de behoeften en de evoluties daarvan. Er is momenteel geen enkele garantie dat de ontwikkeling van het GEN, zoals gepland door de spoorwegmaatschappijen, beantwoordt aan de mobiliteitsbehoeften.

Ten derde was de beslissing van het ECMM van 2012 naar aanleiding van de studie “artikel 13” onrealistisch. Het ECMM beslist in 2012 enerzijds “een intermediaire fase” te laten uitvoeren tegen 2018 op basis van het scenario 2015 van de studie “artikel 13” en dringt er anderzijds op aan dat het volledige GEN-aanbod zoals gedefinieerd in de overeenkomst van 2003 zo snel mogelijk zou worden verwezenlijkt in het kader van het investeringsplan 2013-2025 (in plaats van in 2012 in de overeenkomst van 2003).

Die beslissing was irrealistisch: in 2012 kon de volledige realisatie van het intermediaire scenario die het ECMM tegen uiterlijk 2018 plant, rekening houdend met de planning van de werkzaamheden van Infrabel en de analyses van de NMBS, in werkelijkheid pas worden bereikt in december 2022<sup>222</sup>.

Bovendien moeten aanzienlijke extra infrastructuurwerken worden gepland om de bediening volgens het scenario 2020 te realiseren. De meeste van die werken zijn echter niet opgenomen in het ontwerp van meerjarig investeringsplan 2013-2025 van de NMBS-groep en voor sommige werken zijn stedenbouwkundige en milieuvergunningen nodig<sup>223</sup>.

Deze beslissing tot gefaseerde uitvoering van het ECMM van 2012 werd niet gevolgd in het ontwerp van MIP 2013-2025, dat zich beperkt tot de voltooiing van de GEN-infrastructuurwerken gepland in het MIP 2001-2012 volgens een geactualiseerde planning. Volgens deze planning komen de infrastructuur en het intermediair aanbod 2015 er tegen 2025 (en niet in 2018 zoals het ECMM vroeg). De realisatie van scenario 2020 dat de mogelijkheid biedt tegemoet te komen aan de doelstellingen van de overeenkomst van 2003 is niet vermeld in het ontwerp van MIP 2013-2025 en wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld.

Ten vierde onderstreept het Rekenhof dat de toepassing van het MIP 2013-2025 in juli 2015 werd opgeschort en dat momenteel geen enkel ander plan van kracht is om de doelstellingen voor de bediening van het intermediair GEN-aanbod 2015 te halen. Het feit dat er geen plan is dat de financieringen voor de uitvoering en de uitrol van het GEN-project voor de komende jaren omkadert en waarborgt, zorgt er mee voor dat de werken worden opgeschort en de deadlines voor het project nog verder opschuiven.

### 8.3 Aansturing van het GEN

Het Rekenhof stelt vast dat de aansturing waarvan sprake in de overeenkomst van 2003 onvoldoende werd ingevuld:

---

<sup>222</sup> Operationele groep, antwoord van het ECMM in verband met het meerjarig plan van het GEN, januari 2013, p. 9.

<sup>223</sup> Ibid., p. 22.

- Het ECMM, dat het hoogste beslissingsorgaan moest vormen, vergaderde slechts drie keer (waarvan twee keer in 2016) en was niet in staat om dit project zo aan te passen dat een doelmatige en nuttige invoering mogelijk was.
- De Stuurgroep volgde de verschillende delen van het project slechts op regelmatige wijze op tot in juni 2009, de maand waarin het eindverslag over de studie “artikel 13” werd ingediend. Nadien vergaderde de Stuurgroep minder regelmatig (zeven vergaderingen van juli 2009 tot juni 2016 in plaats van de 41 vergaderingen waarin de overeenkomst van 2003 voorzag), de samenstelling ervan werd in 2013 beperkt tot enkel de kabinetten en de activiteiten ervan waren vooral gericht op het gevolg dat aan die studie moest worden gegeven;
- Tot in 2009 voerde het permanent secretariaat de meeste van de taken uit die hem werden toevertrouwd. Aangezien de gewesten echter niet voldoende middelen ter beschikking stelden, moest het voornamelijk steunen op de FOD Mobiliteit en Vervoer en kon het niet op permanente wijze functioneren.
- De Operationele Groep werd pas opgericht in 2008. Hij stelde vier werkgroepen samen die niet altijd even vaak vergaderden en wisselende resultaten afleverden. De groep vergaderde erg weinig en de vraag om een geïntegreerd exploitatieschema voor het GEN (van de verschillende vervoersmaatschappijen) bleef onbeantwoord. De Operationele Groep zette zijn activiteiten stop eind 2012.

Via de wet van 19 april 2014 werden binnen de NMBS twee andere organen opgericht die moesten instaan voor bepaalde aspecten van de aansturing van het GEN: het GEN-oriëntatiecomité en de GEN-dienst. Zoals ook de Senaat opmerkte in zijn informatieverlag van 2 mei 2016, benadrukt het Rekenhof dat de precieze verhouding en de coördinatie tussen die nieuwe organen en de coördinatiestructuren waarin de overeenkomst van 2003 voorzag, niet duidelijk is.

Het Rekenhof wijst er ook op dat, aangezien er geen vertegenwoordigers van de gewesten werden aangewezen<sup>224</sup>, het GEN-oriëntatiecomité tot nu toe nog niet rechtsgeldig kon worden opgericht en dat geen enkel vijfjarenplan werd voorgelegd aan de raad van bestuur van de NMBS (terwijl dat plan werd verwacht tegen 1 oktober 2014). De recente aanwijzing van gewestelijke bestuurders in de raad van bestuur van de NMBS werkt de obstakels weg die de installatie van het GEN-oriëntatiecomité tegenhielden.

De GEN-dienst (‘GEN-cel’) daarentegen werd op 1 mei 2014 opgezet door de NMBS. Die blies het GEN-project nieuw leven in, meer bepaald door in december 2015 de lancering van het aanbod aan S-treinen tot een goed einde te brengen.

Bovendien droeg de oprichting in 2012 van een werkgroep van Infrabel en de NMBS bij tot een betere coördinatie en kon op die manier een nieuwe planning worden opgesteld waardoor de uitvoering van de werkzaamheden en de verbetering van het aanbod meer dan vroeger op elkaar konden worden afgestemd.

---

<sup>224</sup> Met toepassing van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de vertegenwoordiging van de gewesten in de raad van bestuur van Infrabel en de NMBS en in het GEN-oriëntatiecomité van de NMBS.

Ten slotte stelt het Rekenhof vast dat, doordat er geen vergaderingen waren van de stuurorganen zoals vooropgesteld in de overeenkomst van 2003, er geen beslissingskader was voor de NMBS en Infrabel totdat het ECMM zijn activiteiten hernam in februari 2016. Dit alles had een invloed op de coördinatie met de gewestelijke vervoersmaatschappijen, de geïntegreerde aard van het project, de betrokkenheid van de gewesten en de controle door de administraties van de geformuleerde voorstellen.

## 8.4 Financiering van het GEN

### 8.4.1 Beheer van het GEN-fonds

De Staat financierde het GEN-fonds overeenkomstig zijn verplichtingen voor een totaalbedrag van 2.184,2 miljoen euro<sup>225</sup>. Van 2006 tot 2014 kon het fonds de uitgevoerde uitgaven dekken. Het huidige saldo van het fonds zal daarentegen niet volstaan om de werkzaamheden tot de voltooiing van het GEN-project te financieren.

Als de middelen van het GEN-fonds niet zouden volstaan, zou de Staat de eventuele meerkosten, ongeacht de oorzaken ervan, financieren via de klassieke investeringstoelage<sup>225</sup>. De maatschappijen hebben die toelage tot nu toe nog niet gebruikt voor de GEN-werkzaamheden. Infrabel is bovendien van oordeel, sinds het MIP in juli 2015 werd opgeschort, dat er geen garantie is op financiering van de verdere GEN-werken en heeft daarom de werkzaamheden voor het grootste deel onderbroken.

Momenteel financiert het GEN-fonds niet langer uitsluitend een capaciteitsuitbreiding van het spoorwegnet, wat de kern van het project vormt, maar ook het onderhoud van de GEN-infrastructuur, en het onderhoud en de beveiliging van de stilgelegde werven.

De NMBS-Holding (nu de NMBS) komt haar verplichtingen na als beheerder van het GEN-fonds.

Wat het beheer van het fonds betreft, moeten de rapporten die artikel 61 van het beheerscontract 2008-2012 van Infrabel en artikel 66 van het beheerscontract 2008-2012 van de NMBS-Holding voorschrijven, nuttige informatie verschaffen over de actualisering van de raming van de totale kosten van het GEN-project en over de evaluatie van de nog bestaande budgettaire risico's. Door de besprekingen van het investeringsplan 2013-2025 hebben beide maatschappijen in 2012 geen rapport opgesteld. Om dezelfde reden konden in 2013 de totale geraamde kosten van de projecten niet uit het rapport worden afgeleid. Sinds 2015 is er geen rapport meer geweest. Volgens Infrabel ligt dat aan de onzekerheden over het nieuwe meerjarig investeringsplan, waardoor geen realistische raming kan worden opgemaakt. De FOD heeft de ontbrekende rapporten proberen te verkrijgen, maar zonder succes. Hij gaf ook kritiek op de oppervlakkige aard van de rapporten die hij ontving.

Noch de FOD, noch de gecentraliseerde dienst voor de controle van de overheidsopdrachten en de contracten, die onder de verantwoordelijkheid valt van het hoofd van de interne-auditdienst van de NMBS, hebben op basis van de stukken die de maatschappijen hebben voorgelegd belangrijke onregelmatigheden vastgesteld bij de benutting van het fonds. De

---

<sup>225</sup> Artikel 61 van het beheerscontract van Infrabel en artikel 66 van het beheerscontract van de NMBS-Holding.

controles van die twee diensten kunnen echter niet garanderen dat de middelen die het GEN-fonds ter beschikking stelt uitsluitend voor GEN-investeringen worden gebruikt.

Zoals het Rekenhof al had vermeld in zijn audit van januari 2016 is de controle van de FOD op de investeringen ontoereikend.

#### **8.4.2 Verdeelsleutel 60/40**

De toepassing van de 60/40-verdeelsleutel is één van de oorzaken dat het GEN vertraging oploopt.

De naleving van de verdeelsleutel kan ertoe leiden dat werken in een gewest worden opgedreven of versneld om werken in een ander gewest te kunnen uitvoeren. Omgekeerd kan, door de naleving van de verdeelsleutel, een significante vertraging in één gewest ertoe leiden dat de werven in een ander gewest worden stopgezet of vertraagd.

De opeenvolgende budgettaire beperkingen hebben de impact van de verdeelsleutel op het verloop van de werven vergroot vanwege de prioriteit die wordt gegeven aan de investeringen voor veiligheid en het behoud van de bestaande infrastructuur. Volgens Infrabel was de verdeling van de beschikbare kredieten voor een capaciteitsuitbreiding tussen het Vlaams Gewest en het Waals Gewest begin 2016 veeleer 80/20.

Het Rekenhof benadrukt in het algemeen dat de toepassing van een verdeelsleutel kan verhinderen dat de investeringskredieten rationeel en zuinig worden gebruikt, en zeker als die verdeelsleutel jaarlijks moet worden nageleefd.

#### **8.4.3. Evolutie van de kosten van de projecten**

Volgens de meest recente schattingen van Infrabel ontbreekt 800 miljoen euro<sup>10pend</sup> in het GEN-fonds om de projecten ten laste van het fonds te finaliseren.

De kredieten werden aan het fonds gestort voordat de werken werden uitgevoerd. Hoewel de bedragen worden herbekeken bij de storting van de verschillende schijven, zouden ze dus ontoereikend zijn geweest om de later betaalde kosten van de werken te dekken, zelfs als de initiële budgettaire ramingen volledig correct waren geweest. Infrabel heeft de kosten van dat tijdsverloop tussen de storting en de uitgaven becijferd op 199 miljoen euro<sup>10pend</sup>.

De intrinsieke kosten van de projecten zijn bovendien met 27,2 % gestegen tussen 2001 en 2016, d.i. met 673 miljoen euro. Die stijging kan worden verklaard door extra werken die nodig waren om de vergunningen te verkrijgen, door nieuwe reglementaire of technische vereisten die Infrabel moet naleven, door het verlengen van de looptijd van de werven en door de wijziging van sommige ramingen.

In het specifieke geval van de aanleg van de stations en de parkings was de initiële begroting duidelijk onderschat en was ze waarschijnlijk een aanpassingsvariabele in het kader van de gesloten enveloppe.

Voorts zullen de belangrijke werken die nog moeten worden uitgevoerd op bepaalde lijnen (L124 en L161) waarschijnlijk leiden tot grote budgettaire stijgingen die nog niet zijn opgenomen in de geraamde totale kostprijs van de werken. De nauwkeurigheid van de

ramingen evolueert immers naarmate de werven worden gerealiseerd. De huidige raming van 800 miljoen euro om het GEN te finaliseren is bijgevolg waarschijnlijk te laag geschat.

## 8.5 Deadline voor de infrastructuurwerken ten laste van het GEN-fonds

Slechts één van de vijf projecten, de bocht van Nossegem op L36, werd uitgevoerd binnen de geplande termijn. De termijnen van de andere projecten werden overschreden en de vertragingen lopen op van zes tot 17,5 jaar.

Het Rekenhof heeft voor de vier projecten met vertraging een overzicht opgemaakt van de belangrijkste oorzaken van de vertraging, zoals vastgesteld in een verslag dat Infrabel op 15 juni 2016 heeft voorgelegd.

Voor de meeste projecten heeft het langer geduurd dan gepland om de initiële vergunningen (buiten eventuele beroepsprocedures) te verkrijgen bij de verschillende gewesten.

Naast de tijd die het duurde om de oorspronkelijke vergunningen te verkrijgen, stelde het Rekenhof drie andere oorzaken van vertraging vast bij de werkzaamheden ten laste van het GEN-fonds: de beroepsprocedures (18 tot 60% van de vertragingen), de toegenomen complexiteit van de werkzaamheden en de onbeschikbaarheid van de financiële middelen (voor L124 en L161).

Het Rekenhof herinnert er overigens aan dat de huidige termijnen om de werken te realiseren zoals die zijn vermeld in het verslag van 15 juni 2016 dat Infrabel heeft toegestuurd, afhangen van drie essentiële voorwaarden:

- de goedkeuring van een nieuw meerjarig investeringsplan in juni 2016;
- de beschikbaarheid van het budget naargelang van de noden;
- het uitreiken van de vernietigde vergunningen voor lijn L124 in het Vlaams Gewest en in het Brussels Gewest binnen een termijn van drie jaar en zonder beroepsprocedures.

Bij het opstellen van dit rapport waren de eerste twee voorwaarden echter niet vervuld en de kans dat de derde zou worden vervuld, wordt steeds kleiner aangezien Infrabel geen nieuwe aanvraag voor een vergunning heeft ingediend. De vertraging bij de verwezenlijking van de werken is nu dus nog groter dan vermeld in grafiek 3 hierboven.

Het Rekenhof merkt in dat opzicht op dat een presentatie van de minister van Mobiliteit in de vergadering van het ECMM van 10 juni 2016 een nieuwe planning van de projecten aankondigt, waarbij de werken per baanvak worden uitgevoerd. Bij die aanpak wordt het gedeeltelijk op vier sporen brengen en het verhogen van het aanbod op de lijnen 124 en 161 vooropgesteld tegen 2024, maar wordt het volledig op vier sporen brengen uitgesteld voor onbepaalde tijd. Het Rekenhof is van oordeel dat het nuttig ware geweest er van bij de totstandkoming van de projecten in te voorzien dat de werkzaamheden per baanvak in plaats van per spoor zouden worden uitgevoerd.

## 8.6 GEN-spoorwegaanbod

### 8.6.1 Overeenkomst van 2003

Het Rekenhof stelt vast dat de overeenkomst van 2003 een akkoord is dat richting geeft aan het mobiliteitsbeleid zonder dat er een technische haalbaarheidsstudie aan is voorafgegaan. De doelstellingen voor het spoorwegaanbod van de overeenkomst werden vastgelegd zonder rekening te houden met alle technische beperkingen van het spoorwegnet. Die doelstellingen waren dus onrealistisch, zelfs in de veronderstelling dat alle door het MIP 2001-2012 geplande infrastructuurwerken waren voltooid.

De overeenkomst werd immers goedgekeurd ondanks de aanzienlijke punten van voorbehoud die van bij de aanvang werden geformuleerd over de deadlines voor uitvoering van het aanbod, over de manier om dat aanbod te realiseren en over de integratie van het GEN-aanbod in het bestaande spoorwegnet.

De Staat heeft de doelstellingen die hij heeft gedefinieerd en de middelen die moeten worden ingezet om deze te halen, niet op elkaar afgestemd. Als het aanbod dat wordt verwacht door de overeenkomst van 2003 niet wordt aangepast, zal het zal pas in een verre toekomst kunnen worden gehaald na zware investeringen.

### 8.6.2 Intermediair scenario 2015

Het intermediair GEN-aanbod 2015 dat in 2009 werd ontwikkeld en in 2012 werd goedgekeurd, is een meer realistische basis voor de ontwikkeling van een GEN-zone in Brussel.

Het aanbod dat dit scenario wil uitrollen tussen januari 2012 en januari 2019 is echter afhankelijk van de realisatie van verschillende werken, de levering van materieel en de invoering van nieuwe dienstregelingen. Bovendien is het niet zeker dat dat aanbod kan worden uitgevoerd zonder de treindienstverlening buiten de GEN-zone te wijzigen.

### 8.6.3 Uitvoering van het GEN-aanbod

Het Rekenhof stelt vast dat noch de NMBS noch de FOD Mobiliteit en Vervoer de ontplooiing van het GEN-aanbod gedetailleerd en voldoende opvolgt. Volgens het Rekenhof wijkt het spoorwegaanbod voorgesteld volgens de dienstregeling van juni 2016 af van het aanbod dat wordt verwacht via het intermediair GEN-aanbod 2015. Voor het eerste piek uur 's morgens is het werkelijke aanbod kleiner dan het aanbod dat wordt verwacht voor de helft van de stations die worden bediend door spoorwegverbindingen die in dienst genomen moesten zijn tussen januari 2012 en januari 2014<sup>226</sup>. Tegen de deadline van januari 2017 is er een niet te verwaarlozen aantal stations (ongeveer 65 %) waarvoor inspanningen moeten gebeuren om het verwachte GEN-aanbod te halen. Tegen de deadlines van januari 2018 en januari 2019 is er tijd beschikbaar om het aanbod te laten evolueren, maar moeten niettemin even aanzienlijke inspanningen worden geleverd. De te leveren inspanningen zijn gespreid over de verschillende verbindingen in de GEN-zone.

---

<sup>226</sup> Deadlines voor het in dienst nemen van de verbindingen zoals gedefinieerd in de studie "artikel 13" voor het intermediair GEN-aanbod 2015.



Het Rekenhof stelt eveneens vast dat het GEN-aanbod in het weekend nog meer achterop hinkt ten opzichte van het verwachte aanbod, terwijl de vereisten ervan minder hoog zijn.

#### **8.6.4 Huidige meerwaarde van het GEN**

Wat het eerste piek uur 's ochtends betreft, stelt het Rekenhof vast dat uit de vergelijking tussen het spoorwegaanbod van 2002 en het huidige aanbod blijkt dat de treinfrequentie in de piekuren voor 31 stations is verbeterd en dat het aanbod voor 71 van de 142 stations gelijk gebleven is. Voor 40 stations (d.i. 28 %) is er echter een achteruitgang van het treinaanbod tijdens piekuren.

Het Rekenhof komt dan ook tot het besluit dat de volledige realisatie van het intermediair GEN-aanbod 2015 verder opschuift in de tijd. Er blijven belangrijke inspanningen noodzakelijk op het vlak van infrastructuurwerken en reorganisatie van het spoorwegennetwerk om de doelstellingen te halen. Door de onzekerheid over de evolutie van de dotatie van de Staat voor de spoorweginvesteringen en de effecten van de 60/40-verdeelsleutel kan geen geloofwaardig scenario worden uitgewerkt voor de voltooiing van de infrastructuurwerken die noodzakelijk zijn om het aanbod significant te verhogen.

Op korte termijn blijft het potentieel van de infrastructuur beperkt op bepaalde plaatsen tijdens piekuren. Een reorganisatie van het gebruik van bepaalde rijpaden biedt misschien enig potentieel voor het aanbod. Andere pistes zijn ook mogelijk, zoals trajectwijzigingen, een herziening van het aantal stopplaatsen van bepaalde treinen of het evenwicht tussen de verschillende spoorwegopdrachten die via IC- en S-treinen worden vervuld.

De partijen die betrokken waren bij de overeenkomst van 2003, alsook de NMBS en Infrabel moeten dus nagaan of de doelstellingen van het spoorwegaanbod in de GEN-zone momenteel nog relevant zijn en op welke manier de doelstellingen kunnen worden gekoppeld aan de middelen.

Het Rekenhof herinnert eraan dat de overeenkomst van 2003 de maatschappelijke doelstelling wilde bereiken van een modale verschuiving van individuele verplaatsingen naar verplaatsingen met het gemeenschappelijk vervoer, en daarvoor een geïntegreerd aanbod van de verschillende actoren van het openbaar vervoer beoogde. Een nieuwe behoeftenanalyse zou het aanbod van alle vormen van openbaar vervoer in aanmerking moeten nemen en ervoor moeten zorgen dat de meest efficiënte oplossingen worden gekozen om de reizigers een betere dienstverlening te bieden.

### **8.7 Rollend materieel**

In de jaren 1990 verzekerde de NMBS de voorstedelijke verbindingen hoofdzakelijk met oud materieel of materieel dat niet voor dat gebruik is aangepast. Dit bleef zo totdat tussen 2012 en 2015 305 Desiro-motorstellen in dienst werden genomen.

Vanaf de eerste studie over het GEN die in 1995 werd uitgevoerd, werd aanbevolen rollend materieel aan te kopen dat is aangepast voor voorstedelijke bediening. Dat materieel moest snel in- en uitstappen bevorderen en voldoende vlot kunnen optrekken. Door dat snelle optrekken kunnen de commerciële snelheid en de stiptheid worden verbeterd, en kan het gebruik van het spoorwegennet worden beperkt.

In een eerste fase stelde de NMBS rollend materieel voor dat was geïnspireerd op het materieel voor langeafstandsverbindingen, in tegenstelling tot wat haar beheerscontract voorschreef. De regering bevestigde echter in 2004 het voorstedelijke karakter van het materieel dat moest worden aangekocht. In 2005 opteerde de NMBS uiteindelijk voor gestandaardiseerd materieel dat zowel langeafstandsverbindingen als voorstedelijke verbindingen voor zijn rekening kan nemen.

De overheidsopdracht die werd gesloten voor de aankoop van dat rollend materieel, zou pas in 2008 tot resultaat leiden, terwijl de overeenkomst van 2003 mikte op 2004. Uiteindelijk begon de levering van het rollend materieel met vijf jaar vertraging ten opzichte van de oorspronkelijk vooropgestelde timing.

Het aangekochte materieel (Desiro), is aangepast aan de bediening van een voorstedelijke zone. De NMBS heeft echter niet geanticipeerd op de normen inzake toegankelijkheid voor personen met beperkte mobiliteit. Bovendien zullen de kortste perrons moeten worden verlengd, hoewel ze nog maar recent werden gebouwd, doordat treinen bestaande uit drie Desiro-motorstellen in de GEN-zone zullen rijden.

In 2016 worden de S- en de P(S)-dienst in en rond Brussel voornamelijk verzekerd door rollend materieel dat is aangepast aan dat type aanbod. Verschillende andere types rollend materieel, ontworpen om een IC-dienst te verzekeren, worden immers ook ingezet voor het S- en P(S)-aanbod. Momenteel worden vijf types materieel ingezet voor het S- en P(S)-aanbod in en rond Brussel. Het veelvoud aan types rollend materieel op eenzelfde lijn kan het spoorwegverkeer echter vertragen en een hogere frequentie verhinderen doordat het minst performante rollend materieel zijn tempo oplegt aan al het ander materieel.

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat het rollend materieel dat de NMBS inzet om te rijden op de GEN-lijnen (de Desiro-motorstellen en gemoderniseerd oud materieel) momenteel een abnormaal hoge immobilisatiegraad kent. Die immobilisatie en de voortijdige declassering van bepaalde gerenoveerde motorstellen wijzen erop dat het feit dat het GEN-aanbod de nagestreefde doelstellingen niet haalt, geen gevolg kan zijn van onvoldoende rollend materieel. De NMBS beschikt wel degelijk over voldoende rollend materieel om het aanbod van voorstedelijke treinen op korte termijn te verhogen.

## BIJLAGEN

- Bijlage 1 Antwoord van de minister van Mobiliteit van 22 december 2016 (vertaling)
- Bijlage 2 Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer van 21 december 2016 (vertaling)
- Bijlage 3 Antwoord van de NMBS van 23 december 2016 (vertaling)
- Bijlage 4 Antwoord van Infrabel van 20 december 2016 (vertaling)

## BIJLAGE 1

# Antwoord van de minister van Mobiliteit van 22 december 2016

(vertaling)

## KONINKRIJK BELGIE

Minister van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen

De heer Philippe ROLAND  
Eerste Voorzitter  
De heer Jozef VAN INGELGEM  
Hoofdgriffier  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**Uw bericht**  
23/11/2016  
2016

**Uw kenmerk**  
A6-3.712.043L7

**Contactpersoon**  
Guy.vernieuwe@bellot.fed.be

**Ons kenmerk**  
FB/F/GV/2016-12/E10417/10785

**Datum**  
22 december

Betreft: Onderzoeksopdracht betreffende het GEN-fonds en de uitvoering van de GEN-werf.

Mijnheer de eerste voorzitter,  
Mijnheer de hoofdgriffier,

Ik ben het Rekenhof zeer dankbaar voor het werk dat het heeft geleverd in het kader van de onderzoeksopdracht met betrekking tot het GEN.

In uw conclusies noteer ik in het bijzonder de onverwachte en te lage ramingen van de kosten voor de infrastructuurwerken aan de stations en de bijbehorende inrichtingen, de veel langere looptijden dan geraamd voor elke fase van de GEN-projecten, de moeilijkheden die voortvloeien uit de jaarlijkse naleving van de gewestelijke verdeelsleutel 60/40, de onvoorspelbaarheid in de procedures om stedenbouwkundige vergunningen te verkrijgen en het gebrek aan globale coördinatie van het project van 2009 tot 2016.

Wat dit laatste punt betreft wens ik te benadrukken dat, op initiatief van het kabinet van Mobiliteit, het ECMM opnieuw vergadert, en dat driemaandelijks sinds begin 2016, om de problemen in verband met het GEN en meer in het algemeen aangaande de intermodaliteit, te behandelen.

Momenteel wordt ook onderzocht op welke manier de financiering van de rest van de GEN-werkzaamheden kan worden gewaarborgd en de werven zo snel mogelijk kunnen worden heropgestart.

Met de meeste hoogachting,

François BELLOT

## BIJLAGE 2

# Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer van 21 december 2016

(Vertaling)

Federale Overheidsdienst  
Mobiliteit en Vervoer

Directoraat-Generaal Duurzame Mobiliteit en Spoorbeleid  
Directie Contracten Openbare Dienst Spoor  
City Atrium  
Vooruitgangstraat 56  
Lokaal 5. 10B  
1210 Brussel  
Tel. 02 277 31 11 – Fax 02 277 40 05

De heer Philippe ROLAND  
Eerste voorzitter van het Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**Uw contactpersoon**  
Frederik De Ridder  
Adviseur  
Gsm: + 32 (0)476/96.25.81  
E-mail: frederik.deridder@mobiliteit.fgov.be

Ondernemingsnummer : 0 308 357 852  
Metro: Rogier  
Trein: Noordstation  
Bus- en tramhalte: Rogier  
Bewaakte fietsenstalling: Noordstation

Uw bericht van: 23/11/2016	Uw kenmerk: A6-3.712.043 L10	Ons kenmerk: 04399/FDR	Bijlage(n):	Brussel, 21.12.2016
-------------------------------	---------------------------------	---------------------------	-------------	------------------------

**Betreft:** Onderzoeksoopdracht betreffende het GEN-fonds en de uitvoering van de GEN-werf – Antwoord van de FOD Mobiliteit en Vervoer

Mijnheer de eerste voorzitter van het Rekenhof,

Mijn medewerkers en ikzelf hebben met veel interesse kennisgenomen van het verslag dat ons werd toegezonden met uw brief van 23 november 2016. Ik wens u ten zeerste te bedanken voor de excellente analyse- en syntheseswerkzaamheden. Ik ben ervan overtuigd dat deze nieuwe analyse zeker zal dienen als inspiratiebron om ons werk als administratie belast met de controle van de verplichtingen van openbare dienstverlening op het vlak van de spoorwegen, te verbeteren.

Desalniettemin zou ik een aantal zaken willen verduidelijken bij verschillende vaststellingen die betrekking hebben op de rol van de FOD in dit complexe dossier.

Vooreerst wat de aansturing van het GEN-project betreft. Het Rekenhof wijst erop dat het permanent secretariaat voornamelijk vertrouwd heeft op de FOD Mobiliteit en Vervoer en niet voortdurend gefunctioneerd heeft. Wij delen die vaststelling. Het lijkt ons niettemin nuttig te benadrukken dat doordat de stuurgroep werd omgevormd tot een beperkte

stuurgroep waarin enkel de politieke vertegenwoordigers zetelden, de rol die werd verwacht van de administratie zich in het beste geval beperkte tot het bijeenroepen van de vergaderingen en het opstellen van de notulen van de beperkte stuurgroep. Sinds 2013 heeft de stuurgroep geen enkele analyse aangevraagd. Ook delen we volledig de bedenking van het Rekenhof bij de precieze verbanden tussen de nieuwe organen die binnen de NMBS werden gecreëerd en de coördinatiestructuren die in de overeenkomst van 2003 waren vastgelegd. Het overleg met de gewestelijke entiteiten zal wel degelijk verzekerd zijn via het oriëntatiecomité dat binnen de NMBS zal worden opgericht, maar er kunnen zeker vragen worden gesteld bij de rol die het permanent secretariaat in de toekomst aan zal moeten spelen. De onderhandeling van een nieuw samenwerkingsakkoord in het kader van de goedkeuring van het volgende meerjareninvesteringsplan zou de gelegenheid kunnen zijn om, gelet op de institutionele evoluties, de manier van aansturen te herzien en de rol van elkeen te verduidelijken.

Wat de vaststelling over de ontoereikende controles van de FOD betreft, opgenomen in punt 3-4-5 van het verslag, zijn wij van mening dat zij samen moet worden gelezen met punt 3.3 van hetzelfde verslag, waarin wordt herinnerd aan de conclusies van de audit van 27 januari 2016. De FOD herinnert hierbij aan de reeds gedane inspanningen om, op ons eigen initiatief en in overleg met de NMBS, Infrabel en de beleidscel van de minister van Mobiliteit, een nieuwe methodologie in te voeren om de investeringen op te volgen, waardoor de opvolgstermijnen zouden moeten verbeteren en waarbij zou worden gefocust op de belangrijkste projecten. De vroegere vaststellingen dat het moeilijk is om van de twee overheidsbedrijven correcte gegevens te krijgen en de juistheid ervan na te gaan, en dat het personeel dat de investeringen controleert, beperkt is, in combinatie nog eens met de besparingen opgelegd aan de globale personeelskosten, blijven echter nog steeds actueel.

Wat het spoorwegaanbod betreft, wijst het Rekenhof erop dat de NMBS of de FOD Mobiliteit en Vervoer de ontplooiing van het GEN-aanbod niet nauwkeurig en afdoende opvolgen. Zoals het Rekenhof echter ook aangeeft, omvatten de huidige beheerscontracten geen nauwkeurige omschrijving van het verwachte aanbod per verbinding voor het GEN die het mogelijk had gemaakt een gedetailleerde controle uit te voeren van het aanbod. Als het voortaan de bedoeling is dat de FOD de conformiteit van het GEN-aanbod controleert, zou het gepast zijn dit vast te leggen in de beheerscontracten en ook de NMBS te verplichten de FOD alle gegevens te verschaffen die nodig zijn om die conformiteit te controleren.

Met de meeste hoogachting,

Eugeen VAN CRAEYVELT  
Voorzitter a.i. van het Directiecomité

Kopie (via e-mail):

- Mevrouw Véronique Simonis, eerste-auditeur-revisor

BIJLAGE 3

# Antwoord van de NMBS van 23 december 2016

(Vertaling)



De heer Philippe Roland  
Eerste Voorzitter  
De heer Jozef Van Ingelgem  
Hoofdgriffier  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 BRUSSEL

Brussel, 23 december 2016

**Ons kenmerk:** 2016/00233  
**Uw kenmerk:** A6-3.712.043L9

**Jo Cornu**  
Gedelegeerd bestuurder

Frankrijkstraat 56  
B - 1060 Brussel

Tel.: +32 2 525 20 00  
[jo.cornu@sncb.be](mailto:jo.cornu@sncb.be)  
[www.nmbs.be](http://www.nmbs.be)

Mijnheer de eerste voorzitter, mijnheer de hoofdgriffier,

**Betreft:** Analyse door de NMBS van het ontwerpverslag van het Rekenhof 'GEN - Invoering en financiering'

Ik heb het ontwerpverslag goed ontvangen van uw onderzoeksopdracht over de oorzaken van de vertraging en de begrotingsoverschrijdingen van de werkzaamheden die verband houden met het GEN.

De NMBS bedankt het Rekenhof voor dit ontwerpverslag dat het GEN-project uitgebreid behandelt vanaf de ontwikkeling ervan en een transversale analyse biedt van de verschillende aspecten van de invoering ervan zoals de financiering, de coördinatie alsook de vragen rond het gebruikte rollend materieel.

De NMBS merkt op dat het Rekenhof een uitgebreidere analyse heeft gemaakt dan gevraagd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, door op eigen initiatief het spoorwegaanbod alsook het gebruik van het rollend materieel te analyseren. Het Rekenhof heeft een algemene studie uitgevoerd over heel wat aspecten die verband houden met de invoering van het spoorwegaanbod van het GEN.

In het kader van de tegensprekelijke procedure met het Rekenhof zou de NMBS opmerkingen en analyses willen delen die verband houden met twee hoofdstukken van het ontwerpverslag die haar in het bijzonder aangaan: het spoorwegaanbod uitgevoerd in het kader van het GEN alsook het beheer van het rollend materieel van het GEN.

## **1. GEN-aanbod**

### **A. Vergelijking van het aanbod tussen 2002 en 2016**

Het Rekenhof vergelijkt de situatie van 142 stations van de GEN-zone tussen 2002 en juni 2016 op het niveau van de frequentie naar Brussel tussen 07.00 uur en 7.59 uur. Voor 40 stopplaatsen (28%) zou de frequentie gedaald zijn. De NMBS formuleert de volgende opmerkingen om de evoluties van het spoorwegaanbod toe te lichten :

- in de loop van de 15 voorbije jaren zijn de reizigersstromen geëvolueerd. De gewoonten van de reizigers blijken te zijn veranderd: flexibele werktijden, deeltijds werk enz. Daaruit vloeit voort dat de reizigers zich niet meer uitsluitend op het drukste moment van de ochtendspits verplaatsen en dat deze ochtendspits langer duurt. Het aanbod van de NMBS is afgestemd op de reizigersstromen;
- de NMBS exploiteert het aanbod tijdens de spits maximaal, maar het aantal rijpaden dat de infrastructuurbeheerder ter beschikking stelt voor de noord-zuidverbinding is gedaald sinds 2007 (van 89 tot 84 voor binnenlands verkeer), deels doordat sommige veiligheidsregels werden versterkt. Die beperking van de capaciteit heeft een rechtstreekse impact op de S-verbindingen die via de noord-zuidverbinding lopen;
- de geplande werkzaamheden die lopende zijn of stil liggen, meer bepaald op de spoorlijnen 124 (Brussel-Nijvel) en 161 (Namen-Brussel), remmen het gebruik van de capaciteit op die plaatsen af;
- in punt 6.2.4 van het ontwerpverslag neemt het Rekenhof de belangrijkste opmerkingen op die de NMBS en Infrabel formuleerden over de in de studie "artikel 13" voorgestelde bedieningsschema's, en meer bepaald over het intermediaire GEN-aanbod 2015. Het betrof voornamelijk beperkingen van de capaciteit van de infrastructuur (GEN-werkzaamheden en noord-zuidverbinding) alsook beperkingen van de compatibiliteit met de andere spoordiensten buiten de GEN-zone. Die beperkingen zijn wel degelijk nog aanwezig vandaag en maken dus een voorstedelijke bediening die zo uitgebreid is als voorgesteld in de studie "artikel 13" alsnog niet mogelijk;



- de opening van de Schuman-Josaphattunnel in april 2016 versnelde de uitbreiding van het voorstedelijke S-aanbod. In twee belangrijke stappen, december 2016 en december 2017, werden nieuwe verbindingen alsook de amplitude van bestaande verbindingen uitgebreid. Sinds december 2015 werden ook drie nieuwe stopplaatsen in dienst gesteld: Mouterij, Arcaden en Tour & Taxis. De beslissingen om het treinaanbod uit te breiden werden genomen in overleg met alle partners van de NMBS (Infrabel, toezichthoudende autoriteit, overheden en vervoersmaatschappijen). Bij gebrek aan precieze doelstellingen en aan het vereiste geheel aan infrastructuurinrichtingen (cf. de punten 2.3.4 en 2.4.5 van het ontwerpverslag) ziet de NMBS er in het bijzonder op toe tegemoet te komen aan de waargenomen mobiliteitsbehoeften.

In zijn analyse wijst het Rekenhof erop (tabel 14, punt 6.4.2) dat voor 40 stations de frequentie van treinen richting Brussel tussen 07.00 uur en 07.59 uur daalde tussen 2002 en juni 2016. Zoals hierboven vermeld, verbeterde het treinaanbod richting Brussel echter in vele stations over de hele dag (niet enkel tussen 07.00 uur en 07.59 uur). Wanneer men het totaal aantal treinen op een weekday per station van de GEN-zone in de richting van Brussel tussen 2002 en 2016 vergelijkt, stelt men een aanzienlijke uitbreiding van het aanbod vast.

Bij deze vergelijkende berekening werden de stations van Aalst, Erembodegem, Schaarbeek en Tubeke buiten beschouwing gelaten, aangezien daarvoor geen nauwkeurige analyse kon worden opgemaakt binnen de beschikbare termijn. Ook werd geen rekening gehouden met de stations van Genval, Terhulpen en Rixensart, waar het aanbod momenteel beperkt is omdat er GEN-werkzaamheden aan de gang zijn op lijn L161.

Bij de 33 overblijvende stations wordt een totale stijging van het aantal bedieningen per dag richting Brussel vastgesteld van 27 treinen. Wanneer de stations Delta en Merode buiten beschouwing worden gelaten, waar de bediening gedaald is ingevolge de opening van de Schuman-Josaphattunnel in april 2016, betreft het 98 bijkomende treinen die deze 31 stations bedienen.

#### B. Vergelijking van het aanbod tussen het intermediaire scenario 2015 van de studie “artikel 13” en het aanbod in 2016

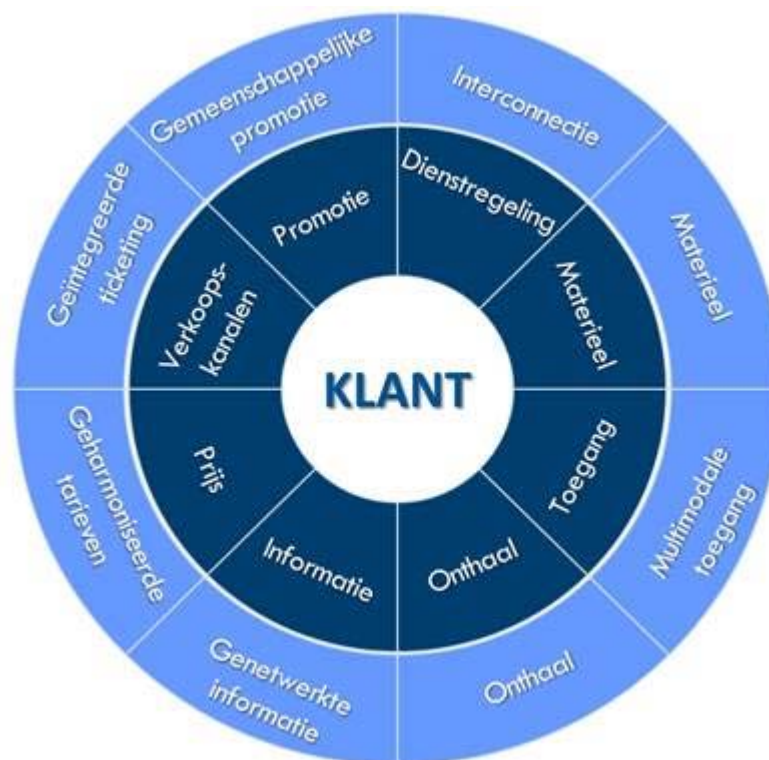
Wat de vergelijking betreft tussen het spoorwegaanbod vastgesteld in juni 2016 en het aanbod voorgesteld in het intermediaire GEN-scenario 2015 van de studie “artikel 13”, omvat het ontwerpverslag 10 stations die momenteel niet bestaan: Anderlecht, Arenberg, Bara, Braine-alliance, Ganshoren-expo, Halle-Zuid, Josaphat, Klein-Eiland, Schepdaal en Zellik-Pontbeek. Bovendien was het station Arcaden nog niet open op het moment dat de analyse van het Rekenhof werd uitgevoerd (in juni 2016 geldende vervoerplan).

#### C. Een nieuwe structuur en een nieuwe dynamiek

Ten slotte stelt de NMBS vast dat het Rekenhof (in punt 3.2.2.2.) terecht wees op de nieuwe en doeltreffende rol van de GEN-cel die op 1 mei 2014 werd opgericht. De doelstelling van deze cel bestaat erin op doeltreffende wijze een voorstedelijk spoorwegaanbod te ontwikkelen en uit te voeren in het kader van het GEN zoals dat werd omschreven in de overeenkomst van 2003. De GEN-cel heeft de voorkeur gegeven aan een pragmatische en

transversale aanpak gericht op de behoeften en de verwachtingen van de huidige en van potentiële klanten.

Daartoe ontwikkelde de NMBS een structuur, oftewel *GEN customer value proposition*, gebaseerd op de *Marketing Mix* met een aanpak op basis van de "4 P's" (Product, Prijs, Promotie, Plaats). Het gaat om dezelfde structuur als bij de verdeling van de activiteiten van de operationele groep van het ECMM.



De *Marketing Mix* in het kader van een aanbod zoals dat van het GEN ziet er als volgt uit:

- Product: dienstregelingen, rollend materieel, toegang tot de stations, onthaal van en informatie voor de klant;
- Plaats: distributiesysteem, verkoopkanalen;
- Prijs: harmonisering van de tarieven;
- Promotie: geïntegreerde promotie.

Deze *Marketing Mix* bestaat uit twee delen. Het eerste (donkerblauwe cirkel van de figuur hierboven) vertegenwoordigt de NMBS-dimensie en het tweede (lichtblauwe cirkel) staat voor de multimodale dimensie.

#### D. Recente verbeteringen van het voorstedelijke spoorwegaanbod

Het is op deze manier dat het voorstedelijke spoorwegaanbod werd opgevat en dat **het S-aanbod jaarlijks werd verbeterd op basis van de vervoerplannen van december 2014 en december 2015.**

- December 2014 – eerste aanzetten tot het voorstedelijke aanbod:
  - inzet van het rollend Desiro-materieel op 95% van de stoptreinverbindingen te Brussel;
  - ontwikkeling van de verbindingen op basis van een Brussels stoptrein-exploitatieschema;
  - ontwikkeling van aangepaste verbindingen voor een betere bediening van het oosten van Brussel bij de opening van de Schuman-Josaphattunnel;
  - overgang van één trein om de twee uur naar één trein per uur tijdens het weekend tussen Brussel en Dendermonde;
  - creatie van een L-uurtraject Geraardsbergen – Edingen – Brussel en, tijdens het weekend, van één treinverkeer per twee uur, beperkt tot de sectie Geraardsbergen – Edingen.
  
- December 2015 – lancering van het voorstedelijke S-aanbod:
  - nieuw concept voor het S-aanbod en de S-treinen en verbindingen;
  - kaart van het S-netwerk (week) waarin de voorstedelijke spoorwegverbindingen zijn opgenomen samen met de belangrijkste metro- en tramlijnen van de MIVB;
  - verlenging van de S4-verbinding tussen Aalst en Brussel-Luxemburg tot Vilvoorde via Merode;
  - opening van het nieuwe station Tour & Taxis op de S10-verbinding;
  - opening van het nieuwe station Mouterij op de S5-verbinding.
  
- April 2016 - opening van de Schuman-Josaphattunnel:
  - indienststelling van de S5-verbinding met 2 treinen per uur en per richting;
  - nieuwe S9-spitsverbinding tussen Eigenbrakel en Leuven via Brussel-Schuman;
  - verlenging door de nationale luchthaven van de IC 27- (vanaf Charleroi) en IC 17- verbinding (vanaf Dinant) via Brussel-Schuman;
  - uitbreiding van de avondlijke amplitude van de IC 27- en IC 17-verbinding;
  - opening van het nieuwe multimodale station van Brussel-Schuman.
  
- December 2016 – ontwikkeling van het voorstedelijke S-aanbod:
  - uitbreiding van het aanbod van de S9-verbinding die voortaan de hele dag rijdt;
  - uitbreiding van de S1-verbinding, die de hele dag door twee keer per uur rijdt;
  - nieuwe IC-verbinding die tijdens het weekend elk uur rijdt tussen Eigenbrakel en Leuven via de Europese wijk en de nationale luchthaven;
  - opening van het nieuwe station Arcaden te Watermaal-Bosvoorde op de S7-verbinding.

Die nieuwe uitbreidingen van het voorstedelijke spoorwegaanbod van Brussel weerspiegelen de ambitie van de NMBS om het spoorwegaanbod op een besluitvaardige en verantwoordelijke manier te verbeteren. Rekening houdend met de beperkingen van de netwerkcapaciteit zijn andere verbeteringen aan het S-aanbod gepland bij de aanpassingen

van het vervoerplan van december 2017 en 2018: verlengingen van verbindingen, amplitude-uitbreidingen, frequentieverhogingen, toevoeging van treinen tijdens het weekend enz.

## **2. Aankoop en gebruik van het rollend materieel aangewend voor de GEN-dienst**

### **A. Specificaties**

De in 2004 opgestelde specificaties van het benodigde GEN-materieel beoogden een compromis tussen comfort, capaciteit en instaptijden. Het kernelement bestond in de hoogte van het opstapje aan boord van de trein (gelijk aan het perron van 760 mm hoog, intussen de referentiehoogte) en in de sterke versnelling bij het vertrek van  $0.9 \text{ m/s}^2$ . Na een finaal akkoord over de financiering kon het GEN-project voor het rollend materieel van start gaan. Het werd vastgelegd in een akkoord dat in 2006 werd gesloten met de toezichthoudende minister. De NMBS had toen het bestek van 2004 aangepast en gekozen voor genormaliseerd materieel dat op het hele NMBS-netwerk kon worden gebruikt (perronhoogtes van 280, 550 en 760 mm en een snelheid van 160 km/uur).

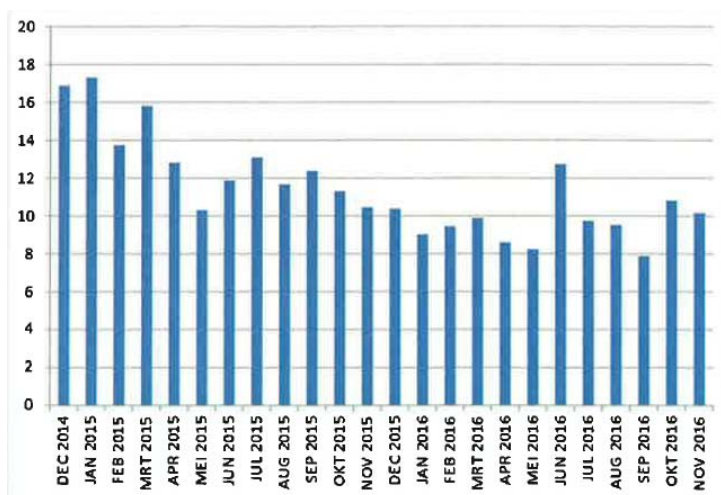
De conclusie van het ontwerpverslag van het Rekenhof schuift verschillende technische elementen naar voor, bijvoorbeeld dat de laatste deuren van de trein gesloten kunnen blijven, waardoor ook korte perrons kunnen worden bediend. In de specificatie werd een maximale lengte van 80 meter vermeld, en het Desiro-materieel beantwoordt aan dat criterium. Het aangekochte materieel beantwoordde aan de toewijzingscriteria en voldeed volledig aan de technische vereisten (onder andere wat de lengte betreft).

### **B. Immobilisatie van het rollend materieel**

Wat de AM o8 Desiro betreft, evolueerde de immobilisatie de voorbije 2 jaar gunstig. De grafiek hieronder illustreert die evolutie (immobilisatiegraad op de verticale as).

De immobilisatiegraad ligt momenteel tussen 8-10%.

Immobilisatiegraad van de Desiro-motorstellen (in %)



Het bijstellen van het materieel gebeurt altijd plaats tijdens de waarborgperiode (kinderziekten, kwaliteitsproblemen bij de levering enz.). Dat is niet abnormaal. Wat het Desiro-materieel betreft, wordt dat effect versterkt door de aanzienlijke integratie van de informaticasystemen aan boord en door het op punt stellen van de software. Dat gaf aanleiding tot vele immobilisaties, vooral tijdens de periode vóór 2014. Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat de huidige situatie, die voortvloeit uit maatregelen die in 2013 en 2014 werden getroffen, aanvaardbaar is. Het Desiro-materieel vertoont voortaan de laagste immobilisatie- en incidentengraad van alle types rollend materieel van de NMBS.

Ik hoop dat deze bijkomende informatie u een nauwkeurig beeld biedt van de situatie van het GEN-aanbod alsook van de doelgerichte acties die de NMBS heeft ondernomen om de burgers telkens een aantrekkelijker alternatief te bieden voor de wagen, en zo actief bij te dragen aan de inspanningen om de verkeersproblemen in en rond Brussel te verkleinen.

De NMBS blijft geheel te uwer beschikking voor bijkomende vragen of opmerkingen.

Met de meeste hoogachting,

Vincent Bourlard  
Algemeen directeur Stations

Jo Cornu  
Gedelegeerd bestuurder

## BIJLAGE 4

# Antwoord van Infrabel van 20 december 2016

(Vertaling)

**INFRABEL**

*Right on track*

**Luc Lallemand**

Gedelegeerd bestuurder  
Marcel Broodthaersplein 2  
BE - 1060 Brussel  
T +32 2 525 22 00  
Luc.lallemand@infrabel.be

**Mevrouw Véronique Simonis**

Eerste-auditeur-revisor  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B - 1000 Brussel

**Uw bericht van**

**Brussel**

20.12.2016

**Uw kenmerk**

**Ons kenmerk**

**Bijlage**

1

## Verslag over de uitvoering van het GEN

Mevrouw Simonis,

Infrabel heeft met veel interesse kennisgenomen van het ontwerpverslag dat de algemene vergadering van het Rekenhof goedkeurde op 23 december 2016. Infrabel wenst het Rekenhof te bedanken voor het uitgevoerde werk.

Uit uw ontwerpverslag begrijpen wij dat de evolutie van de planning en van de kosten voornamelijk wordt veroorzaakt door de vertraging en de bijkomende werkzaamheden om de vergunningen te verkrijgen, de nieuwe reglementaire of technische vereisten die moeten worden nageleefd en de verlenging van de looptijd van de werven.

Met dit schrijven wenst Infrabel een aantal opmerkingen en commentaren te formuleren om enkele verduidelijkingen, correcties of toelichtingen aan te brengen bij de analyses van het Rekenhof.

Ter bevordering van de leesbaarheid zijn de commentaren opgenomen als bijlage en volgen ze de paginavolgorde van het verslag.

Met de meeste hoogachting,

Luc Lallemand  
Gedelegeerd bestuurder

Christine Vanderveeren  
Director  
Infrabel - Finance & Business Administration

**Bijlage bij de brief betreffende het ontwerpverslag over het Gewestelijk Expresnet (GEN) – Invoering en financiering**

- **p. 23: Tabel 1 - Voornaamste herschikkingen van de deadlines ingevolge het meerjarig plan 2001-2012**

**Er staat:**

*‘Viersporig maken van L36                      verwezenlijkt (dec. 1997 + dec. 2006)’*  
*‘Viersporig maken van L96                      verwezenlijkt (dec. 2006)’*

**Er zou moeten staan:**

*‘Viersporig maken van L36                      **verwezenlijkt (dec. 2006)’***  
*‘Viersporig maken van L96                      **verwezenlijkt (dec. 1997 + dec. 2006)’***

- **p. 44: Tweede paragraaf (van punt 4.1 GEN-fonds)**

**Er staat:**

*‘1.460,60 miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de spoorinfrastructuurprojecten (Infrabel)’*

*94,4 miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de stationinfrastructuurprojecten (Infrabel en de NMBS-Holding)’*

**Er zou moeten staan:**

*‘**1.460,5** miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de spoorinfrastructuurprojecten (Infrabel)’*

*‘**95,4** miljoen euro<sub>2001</sub> voor de investeringen in de stationinfrastructuurprojecten (Infrabel en de NMBS-Holding)’*

- **p. 45: Vierde paragraaf (van punt 4.1 GEN-fonds)**

Aangezien het de eerste keer is dat TUC Rail wordt vermeld in het document, lijkt het zinvol hier te verduidelijken dat TUC Rail de dochteronderneming van Infrabel is waaraan het beheer van de GEN-infrastructuurprojecten werd toevertrouwd alsook de opvolging van de werkzaamheden (zie ook voetnoot 138 op bladzijde 59 van het verslag).

- **p. 45: Tabel 2 – Stortingen in het GEN-fonds (in miljoen euro, lopend)**

**Er staat:**

*‘30.07.2012: 224,10 miljoen euro, lopend’*

**Er zou moeten staan:**

‘30.07.2012: 234,10 miljoen euro, lopend’

➤ **p. 46: 4.2.2 Zoeken naar alternatieve financieringen**

**Er staat:**

*‘Toen bleek dat het GEN-fonds niet zou volstaan om de geplande werkzaamheden te voltooien, beoogden de maatschappijen alternatieve middelen om de werkzaamheden te financieren zonder een beroep te moeten doen op de klassieke toelage van de Staat voor de spoorweginvesteringen.’*

**Er zou moeten staan:**

‘Toen bleek dat het GEN-fonds niet zou volstaan om de geplande werkzaamheden te voltooien, **beoogde Infrabel** alternatieve middelen om de werkzaamheden te financieren zonder een beroep te moeten doen op de klassieke toelage van de Staat voor de spoorweginvesteringen.’

➤ **p. 46: 4.2.2.1 Europese subsidies**

**Er staat:**

*‘Er werden verschillende subsidieaanvragen ingediend bij de Europese Unie in het kader van de bouw van verschillende baanvakken van het GEN. Één van die aanvragen leidde in 2012 tot de toekenning van een subsidie van 33,94 miljoen euro voor de Schuman-Josaphattunnel.’*

**Er zou moeten staan:**

‘Er werden verschillende subsidieaanvragen ingediend bij de Europese Unie in het kader van de bouw van verschillende baanvakken van het GEN:

**Oproep tot het indienen van projecten 2012**

- Lijn 161 – Subsidieaanvraag voor 52 miljoen €
- Watermaal Schuman Josaphat – Subsidie-aanvraag voor 39 miljoen €

**Oproep tot het indienen van projecten 2014**

- Lijn 50A – Subsidieaanvraag voor 15 miljoen €
- Lijn 161 – Subsidieaanvraag voor 72 miljoen €

**Voor die projecten kon een subsidie worden aangevraagd aangezien ze op de Europese corridors gesitueerd zijn.** Één van die aanvragen leidde in 2012 echter tot de toekenning van een subsidie van 33,94 miljoen euro voor de Schuman-Josaphattunnel.’



➤ **p. 47: 4.2.2.2 Bespoediging van de GEN-werkzaamheden aan de hand van een gewestelijke prefinancieringsverrichting**

**Er staat:**

*‘Het gebruik van de prefinancieringen door het Waalse Gewest voor de spoorwegverbinding naar de luchthaven van Charleroi (20,4 miljoen euro<sub>2015</sub>) en van het eventuele saldo van de prefinanciering voor het Park&Ride-project van Louvain-La-Neuve werd niet geconcretiseerd.’*

**Er zou moeten staan:**

‘Het gebruik van de prefinancieringen door het Waalse Gewest voor de spoorwegverbinding naar de luchthaven van Charleroi (20,2 miljoen euro<sub>2015</sub>) en van het eventuele saldo van de prefinanciering voor het Park&Ride-project van Louvain-La-Neuve werd niet geconcretiseerd.’

➤ **p. 48: Zesde paragraaf (van punt 4.3 Beheer van het GEN-fonds)**

De uitleg bij de twee fouten die Infrabel heeft vastgesteld in de berekening die de NMBS-Holding maakte van het saldo dat op 1 januari 2013 beschikbaar was voor de GEN-investeringen gepland in het meerjareninvesteringsplan 2013-2025, moet worden opgehelderd. Het klopt immers niet dat er ‘geen indexering’ gebeurde en dat er ‘een boekhoudkundige fout’ werd gemaakt; het betrof daarentegen:

- een onderwaardering van het bedrag dat nog (cash) af te nemen is van het GEN-fonds voor de werkzaamheden uitgevoerd op 1 januari 2013 → overwaardering van het startpunt van het GEN-fonds;
- een indexering van het bedrag aanwezig in het GEN-fonds, bovenop de intresten genereerd door het GEN-fonds. Het bedrag dat in het fonds wordt gestort, genereert wel degelijk intresten, maar er bestaat geen mechanisme voor een verhoging van het GEN-fonds gekoppeld aan de indexering → overwaardering van het bedrag beschikbaar in het GEN-fonds

➤ **p. 48 Eerste paragraaf (die deel uitmaakt van punt 4.3.1 Financiële beleggingen van het GEN-fonds)**

Er moet worden verduidelijkt dat de 293,32 miljoen euro die op 31/12/2015 aanwezig was in het GEN-fonds niet moeten worden beschouwd als zijnde beschikbaar. Van het saldo van het GEN-fonds op 31/12/2015 moeten immers alle nog te betalen facturen worden afgetrokken die verband houden met reeds uitgevoerde werken.

Bijgevolg stemt het saldo van 293,32 miljoen euro op 31/12/2015 overeen met het saldo aanwezig in het GEN-fonds dat zowel de toekomstige uitgaven moet dekken als de uitgaven uit het verleden die op 31/12/2015 nog niet van het GEN-fonds werden afgenomen.

**Er staat:**

*‘Op 31 december 2015 had Infrabel 1,753 miljard euro benut, de NMBS 66,726 miljoen euro en de NMBS-Holding 92,405 miljoen euro. Op die datum was nog 293,610 miljoen euro beschikbaar in het fonds.’*

**Er zou moeten staan:**

*‘Op 31 december 2015 had Infrabel **1,799 miljard** euro benut, de NMBS 66,726 miljoen euro en de NMBS-Holding **94,614 miljoen** euro. Op die datum was nog **293,32 miljoen** euro beschikbaar in het fonds.’*

- **p. 51: Tweede paragraaf (P211 4.3.2.4 Naleving van de normen: tekst betreffende het beheer van het project alsook het bedrag)**

**Er staat:**

*‘Infrabel verantwoordt die onttrekking aan het GEN-fonds door aan te halen dat dat investeringsprogramma grotendeels het viersporig maken van de lijn 50A tussen Brussel en Denderleeuw aanvult. Die werkzaamheden werden geïntegreerd in programma I-02.01.015 wegens redenen van Program Management.’*

**Er zou moeten staan:**

*‘Infrabel verantwoordt die afname uit het GEN-fonds door aan te halen dat **die investeringen integraal deel uitmaken van het viersporig maken van de lijn 50A tussen Brussel en Denderleeuw: het betreft de laatste sectie van twee kilometer tot aan de ingang van het station van Brussel-Zuid.** Die werkzaamheden werden geïntegreerd in programma I-02.01.015 **dat alle werkzaamheden op die plaats omvat** wegens redenen van Program Management. **Enkel het deel betreffende de werkzaamheden aan het derde en vierde spoor van de lijn 50A wordt gefinancierd door het GEN-fonds.**’*

- **p. 52, 55, 56, 128 Paragraaf betreffende het jaarverslag overeenkomstig artikel 66**

Het is van belang te verduidelijken dat de NMBS en Infrabel in 2013 geen verslag overeenkomstig artikel 66 konden meedelen omdat het plan 2013-2025 nog werd besproken. Na de stilzwijgende goedkeuring van het plan 2013-2025 werd de FOD in 2014 een gemeenschappelijk verslag Infrabel/NMBS meegedeeld.

- **p. 55 Eerste paragraaf (van punt 4.3.5 Conclusies)**

**Er staat:**

*‘Het saldo van 293,610 miljoen euro op 31 december 2015 zal daarentegen niet volstaan ter financiering van de werkzaamheden om het GEN-project te finaliseren.’*

**Er zou moeten staan:**

‘Het op 31 december 2015 aanwezige saldo van 293,32 miljoen euro zal daarentegen niet volstaan ter financiering van de werkzaamheden om het GEN-project te finaliseren.’

➤ **p. 58 Derde paragraaf (van punt 4.4.4 Impact van de verdeelsleutel op het GEN-project)**

**Er staat:**

‘In het licht van die beperkingen stelt dat investeringsplan dat de ontwikkeling van het GEN-spoornet in het Waals Gewest (stuk Brakel-Nijvel op lijn 161) sterk moet worden afgeremd<sup>135</sup>.’

<sup>135</sup> NMBS-groep, Investeringsplan 2008-2012, p. 26.’

**Er zou moeten staan:**

‘In het licht van die beperkingen stelt dat investeringsplan dat de ontwikkeling van het GEN-spoornet in het Waals Gewest (stuk Brakel-Nijvel op lijn 124) sterk moet worden afgeremd<sup>135</sup>.’

<sup>135</sup> NMBS-groep, Investeringsplan 2008-2012, p. 30.’

➤ **p. 61 : Tabel 3 – Huidige en toekomstige uitgaven van de projecten ten laste van het GEN-fonds**

**Er staat:**

‘L 124 Brussel-Nijvel’	‘Raming niet-gefinancierde kosten’	‘105	[miljoen courante euro]’
------------------------	------------------------------------	------	--------------------------

**Er zou moeten staan:**

‘L 124 Brussel-Nijvel’	‘Raming niet-gefinancierde kosten’	‘106	[miljoen courante euro]’
------------------------	------------------------------------	------	--------------------------

➤ **p. 61 punt 4.5.1.2 Impact van het financieringsmechanisme van het GEN-fonds**

Het zou nuttig zijn opnieuw te verduidelijken dat Infrabel erin geslaagd is 33,94 miljoen euro aan Europese subsidies te krijgen, waarmee het tekort aan financiering kon worden verkleind.

➤ **p. 63-64 Laatste paragraaf (die deel uitmaakt van punt 4.5.2 Stijging van de totale kosten van de projecten)**

In de laatste paragraaf lijkt de verwijzing naar 4.2.3 foutief.

➤ **p. 63 : Tabel 4 – Totale kosten van de projecten in 2010 in miljoen euro<sub>2016</sub>**

**Er staat:**

'L 124 Brussel-Nijvel'	'719,5 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]
L 161 Watermaal - Bosvoorde - Louvain-La-Neuve	790,6 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]
Aanleg stations en parkeerterreinen'	258,9 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]

**Er zou moeten staan:**

'L 124 Brussel-Nijvel'	'719,6 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]
L 161 Watermaal - Bosvoorde - Louvain-La-Neuve'	'790,7 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]
Aanleg stations en parkeerterreinen'	'258,7 [miljoen euro <sub>2016</sub> ]

➤ **p. 65: Derde paragraaf (van punt 4.5.3.1 Oorzaken verbonden met de vergunningen)**

**Er staat:**

*'Zo werd voor het programma voor het viersporig maken van lijn L161 een park aangelegd boven de overdekte sleuf in Bosvoorde (meer dan twee hectaren) en een fietspad van 1,4 km langs de spoorwegberm in Waterloo.'*

**Er zou moeten staan:**

**'Zo moet** voor het programma voor het viersporig maken van lijn L161 een park **worden** aangelegd boven de overdekte sleuf in Bosvoorde (meer dan twee hectaren) en **werden** een fietspad **en een weg** van 1,4 km **aangelegd** langs de spoorwegberm in **Eigenbrakel**.'

➤ **p. 68: Derde paragraaf (van punt 4.5.3.3 Evolutie van de ramingen)**

**Er staat:**

*'Die herzieningen hebben geleid tot budgetverhogingen voor de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat, lijn L161 en L50 en tot minderkosten voor lijn L124.'*

**Er zou moeten staan:**

*'Die herzieningen hebben geleid tot budgetverhogingen voor de verbinding Watermaal-Schuman-Josaphat, lijn L161 en L50 en tot **een kleiner budget** voor lijn L124.'*

➤ **p. 70: Conclusies**

Infrabel wenst dat het volgende wordt verduidelijkt in de conclusie van dit hoofdstuk:

**'Om oplossingen te zoeken nam Infrabel het initiatief om verschillende subsidieaanvragen in te dienen bij de Europese Unie in het kader van de aanleg**

*van verschillende GEN-baanvakken. Voor die projecten kon een subsidie worden aangevraagd aangezien ze op de Europese corridors gesitueerd zijn. Één van die aanvragen leidde in 2012 echter tot de toekenning van een subsidie van 33,94 miljoen euro voor de Schuman-Josaphattunnel.'*

➤ **p. 73-74: Paragraaf betreffende de L 50A Brussel - Denderleeuw**

**Er staat:**

*'De bedoeling van deze werken is te vermijden dat de "trage" GEN-lijn 50 (met haltes in Dilbeek en Ternat) het snelle verkeer ophoudt. [...] Het is het drukste spoorlijnstuk van België, maar de lijn kruist geen residentiële centra.'*

**Er zou moeten staan:**

**'De bedoeling van deze werken is te vermijden dat het GEN-verkeer tussen Denderleeuw en de noord-zuidverbinding via Brussel-Zuid het snelle verkeer van de huidige 50A, het drukste spoorlijnstuk van België, ophoudt. [...] De lijn kruist geen residentiële centra.'**

➤ **p. 76: Tabel 7 - Voortgang van de werken van de vijf infrastructuurprojecten van het GEN-fonds**

*L 124 Linkebeek – Eigenbrakel – Nijvel: 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> spoor – Nog te realiseren*

**Er staat:**

*'Terug beginnen met de studies voor het indienen van de nieuwe vergunningsaanvragen in Vlaanderen en Brussel.  
De werken van burgerlijke bouwkunde voltooien vóór de verplaatsing van de sporen.  
De sporen plaatselijk verplaatsen.  
De sporen op hun definitief tracé leggen per spoorlijnstuk.  
Het viersporig maken finaliseren.'*

**Er zou moeten staan:**

**'Terug beginnen met de studies voor het indienen van de nieuwe vergunningsaanvragen in Vlaanderen en Brussel.  
De werken van burgerlijke bouwkunde voltooien vóór de verplaatsing van de sporen.  
De ontbrekende delen van burgerlijke bouwkunde voltooien.  
De sporen plaatselijk verplaatsen.  
De sporen op hun definitief tracé leggen per spoorlijnstuk.  
Het viersporig maken finaliseren.'**

- **p. 76: Tabel 7 – Voortgang van de werken van de vijf infrastructuurprojecten van het GEN-fonds**

*Watermaal – Schuman – Josaphat*

Infrabel merkt op dat de werkzaamheden voor de indienststelling van het spoorlijnstuk tussen het station van Etterbeek en de stopplaats Watermaal, alsook het in gebruik nemen van de tweede stopplaats Arcaden, intussen werden uitgevoerd.

- **p. 128: Eerste paragraaf (van punt 8.4.1 Beheer van het GEN-fonds)**

**Er staat:**

*‘Het saldo van 293,610 miljoen euro op 31 december 2015 daarentegen zal niet volstaan ter financiering van de werkzaamheden om het GEN-project te finaliseren.’*

**Er zou moeten staan:**

**‘Het op 31 december 2015 aanwezige saldo van 293,32 miljoen euro zal daarentegen niet volstaan ter financiering van de werkzaamheden om het GEN-project te finaliseren.’**

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
*Il existe aussi une version française de ce rapport.*



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)