

# Hoe een metrolijn beter niet gepland wordt

*De noodzaak van Utopia in stedelijke planning*

Chris Kesteloot

## How not to plan a new metro line

The necessity for Utopia in spatial planning



*Ruimte & Maatschappij*, 10 (4), 1-9

© Garant | ISSN 2032-8427 | juni 2019

### ABOUT THE AUTHOR

Chris Kesteloot is a retired professor in social and economic geography at the KU Leuven and is a citizen of the Brussels Capital Region

### KEYWORDS

Brussels, metro, financial burden, opportunity costs

### CORRESPONDING AUTHOR / CORRESPONDENTIEADRES

chris.kesteloot@kuleuven.be

### OVER DE AUTEUR

Chris Kesteloot is emeritus gewoon hoogleraar in sociale en economische geografie aan de KU Leuven en woont in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

### SLEUTELWOORDEN

Brussel, metro, budgettaire last, opofferingskosten

Een betwiste nieuwe metrolijn in Brussel zorgt voor moeilijkheden bij de regerings-onderhandelingen in het Hoofdstedelijk Gewest. Deze lijn, Metro-Noord of lijn 3, moet op termijn Evere en Schaarbeek via het stadscentrum met Sint-Gillis en Vorst verbinden.

In de verkiezingsfolders van de meeste partijen werd beloofd er werk van te maken. Niet weinigen bazuinden zelfs uit dat de metro de enige oplossing is voor de files in de stad. Meer nog, in de lezersreacties op de website van Bruzz, het weekblad van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel, staat te lezen dat elke zichzelf respecterende grote stad een metrolijn naar de luchthaven moet hebben.<sup>1</sup>

Pikant detail: de vorige regering heeft de dag voor de verkiezingen nog een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor het bouwen van het nieuwe metrostation Toots Thielemans aan de Stalingradlaan. Dit station is nodig omdat de metrostellen de bochten en de spookruisingen in de bestaande tunnels naar het Zuidstation niet kunnen nemen. Niet toevallig is dit de eerste vergunning voor het project: dit station heeft alleen maar zin als al de rest daarna ook gebouwd wordt. Zonder verpinken laat de aftredende regering weten dat dit gewoon gebeurde zodra de procedure voor de vergunning afgehandeld was.

## Een weinig geloofwaardige voorstudie

Wie in de geschiedenis van het project duikt<sup>2</sup>, ontdekt een ware saga met nog meer pikante details. Op vraag van de toenmalige Brusselse regering werd de haalbaarheidsstudie in 2010 opgestart door het consortium BMN, geleid door SWECO Belgium, een filiaal van een Zweedse multinational gespecialiseerd in grote stedelijke werken en infrastructuur. Amberg Engineering maakt ook deel van het consortium. Deze Zwitserse maatschappij is gespecialiseerd in de complexe begeleiding van het graven van

- <sup>1</sup> Waarbij vergeten wordt dat sinds de opening van de Schuman-Josafattunnel in 2016 er een rechtstreekse verbinding is tussen het Schumanstation in het hart van de Europese wijk en de luchthaven in minder dan 20 minuten. Zie bijgevoegde kaart die ook de nodige details levert over het metrotraject en de relaties met de bestaande spoorlijnen.
- <sup>2</sup> Voor deze bijdrage werden de artikels over de metro in Bruzz systematisch geanalyseerd (tussen 2008 en juni 2019). Andere bronnen zijn documenten van de **gewestelijke** Commissie voor Mobiliteit en de websites van de betrokken bedrijven en instellingen, waaronder metro3.be, een website van de MIVB die bedoeld is om de Brusselaars over het project te informeren. Ik dank Fred Dobruszkes die mij in deze analyse heeft gestort en die samen met Pierre Laconte en Michel Hubert de basisargumenten aangebracht hebben die ik in dit stuk heb uitgewerkt.

tunnels. Boormachines voor zo'n tunnels worden in de wereld door een klein aantal bedrijven geproduceerd en zijn meestal speciaal vervaardigd voor één enkele site en dan ook éénmalig gebruikt. Ze kosten tussen de 15 en 20 miljoen. De machines worden zoals nieuwe schepen met een naam bedacht en officieel gedoopt voor ze in gebruik genomen worden. In Europa blijft naast een nagenoeg failliet Frans bedrijf, één Duits bedrijf over die zo'n boormachines bouwt. De wereldleiders zijn twee Chinese staatsbedrijven die in eigen land de vele tunnels voor de hogesnelheidstrein hebben geboord. Die bedrijven hebben op hun beurt bedrijven zoals Amberg nodig om hun machines te sturen en alle grondmechanische en geohydrologische problemen bij het boren op te lossen. Al deze bedrijven zijn naarstig op zoek naar booropportuniteiten. Zonder nieuwe tunnels, geen toekomst. De andere leden van BMN, Métro TPFE-Bagon en Van Campenhout-Arep, hebben specialisaties in grondstabiliteit en het bouwen van metrostations. Het is dus geen wonder dat die studie uitpakt met het voorstel om een diepe metrolijn in de Brusselse ondergrond te boren.

Uit documenten die **het** de Gewestelijke Commissie voor Mobiliteit van BMN en Beliris<sup>3</sup> ontving, blijkt dat bovengrondse oplossingen met een ontstellend gemak van tafel werden geveegd. De lijn volgt het tracé van tram 55. Deze is verzadigd en loopt vaak vertraging op omdat hij door drukke wijken van Schaarbeek moet. De tram in eigen bedding plaatsen zou volgens BMN onmogelijk zijn want hij loopt door straten die daarvoor te smal zijn. Alleen zijn dat niet de straten waar de tram zijn vertraging oploopt. De aanpassing van de haltes voor trams met een hogere vervoercapaciteit zou te veel kosten. Maar die vertegenwoordigen een peulschil in vergelijking met de metro. De verbetering van de tramlijn zou geen modale shift meebrengen. Maar voor de metro wordt die op amper 0,6% geschat en de metro schept bovengronds juist meer plaats voor de auto. En de argumentatie wordt helemaal hallucinant als gesteld wordt dat er een grote vraag is naar parkeerplaatsen voor auto's langs de lijn: de metro moet er dus komen opdat er bovengronds meer plaats zou vrijkomen voor auto's.

Het maximale debiet die een tramlijn kan halen wordt rond de 6.000 passagiers per uur per richting geschat<sup>4</sup>, hoewel dat hoger kan als twee tramstellen aan elkaar gekoppeld worden. De Brusselse regering heeft zich blijkbaar laten wijs maken dat zdra dit maximum op een lijn overschreden wordt, de metro aangewezen is. Maar

<sup>3</sup> Beliris is een samenwerkingsverband tussen de federale staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met als doel de uitstraling van Brussel te verbeteren als hoofdstad van België en Europa. Beliris is door de federale staat gefinancierd en heeft het grootste deel van de studiekosten voor het project gedragen.

<sup>4</sup> Zie bvb. [mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/Centre%20de%20doc/CeMath%C3%A8que/cematheque26\\_200812\\_cmyk72dpi.pdf](http://mobilite.wallonie.be/files/eDocsMobilite/Centre%20de%20doc/CeMath%C3%A8que/cematheque26_200812_cmyk72dpi.pdf). Klein maar toch pikant detail: op de website van SWECO prijkt dat de lijn 60.000 passagiers *per jaar* zal "verwerken" ([swecobelgium.be/expertise/infrastructure/projecten/metro-noord-brussel/](http://swecobelgium.be/expertise/infrastructure/projecten/metro-noord-brussel/)).

internationaal wordt voor de metro stelselmatig een ondergrens van 10 of zelfs 12.000 passagiers gehanteerd (in Mekka haalt men 72.000 passagiers/uur/richting) Er is dus een tussenzone waar aan meerdere, ongeveer parallelle tram- of buslijnen moet gedacht worden<sup>5</sup>.

## De metro en het GEN

De verdedigers van het project halen twee problemen door elkaar: de huidige ondercapaciteit van tramlijn 55 en het optimaliseren van het openbaar vervoersnetwerk in de hele stad. Tramlijn 55 blijkt vooral gebruikt te worden voor korte afstanden, niet om meteen van Evere en Schaarbeek naar het Noordstation of het Rogierplein te reizen. De vervanging door een metrolijn levert bijgevolg geen tijdswinst voor de gebruikers. Immers, langs de metro zijn de afstanden tussen de stations groter en is er een grote verticale afstand tussen de ingang op straat en de perrons die op 30 m diepte liggen. Die diepte is bedoeld om de boormachine te kunnen gebruiken zonder (hopelijk) schade te veroorzaken aan de bovengrondse bebouwing. Het metrovoertuig is dan wel sneller, maar de gebruiker heeft meer wandeltijd nodig om het perron en zijn eindbestemming te bereiken.

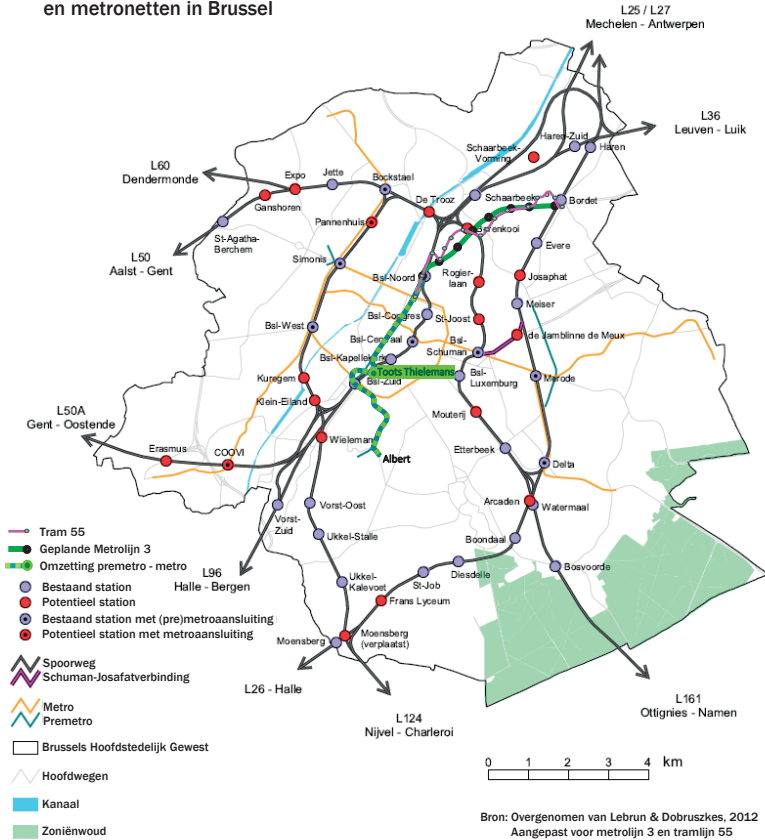
Het verbeteren van het hele openbaar vervoer daarentegen, kan niet zonder een vermindering van de autodruk in de stad. Nieuwe lijnen aanleggen heeft alleen maar zin als ze tot in de rand gaan, waar ruime parkeergelegenheden gecreëerd worden. Maar daar is Vlaanderen dan weer niet happig op. De NMBS moest het probleem ook helpen oplossen met het Gewestelijk ExpresNet. Dit net, dat vooral bestaande spoorlijnen zou gebruiken en nagenoeg de hele metropolitane ruimte zou dekken, werd bedacht in de vroege jaren 1990, beloofd voor 2012 en schoorvoetend uitgerold. De finale afwerking (van een afgeslankte versie) is van 2015 naar 2025 verschoven. Nochtans zijn het aantal en de ligging van de lijnen in Brussel heel gunstig<sup>6</sup>. Wie van

<sup>5</sup> Volgens de website van Metro Noord (metro3.be) zou de metro een capaciteit van 14.000 passagiers aanbieden, terwijl het aantal gebruikers op 7.500 geschat wordt. Maar die cijfers zijn niet per uur berekend, maar volgens de piekperiode op het Brusselse net. Die loopt van 7u30 tot 9u30. Zowel capaciteit als gebruik liggen dus lager dan de internationale drempel waarboven de metro aangewezen is. Volgens dezelfde website biedt tramlijn 55 in optimale omstandigheden een capaciteit van 2.200 passagiers/u. De website verzwijgt de mogelijkheid om de grootste trams van de MIVB te gebruiken die de capaciteit evenredig naar 3.090 plaatsen/u zou opdrijven.

<sup>6</sup> Lebrun K. & Dobruszkes F. Nieuwe GEN-stations voor Brussel? Uitdagingen, methodes en beperkingen, *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 56, Online op 16 janvier 2012, geraadpleegd op 30 juni 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1075> ; DOI : 10.4000/brussels.1075

Evere naar Ukkel wil, heeft vandaag drie lijnen ter beschikking die langs de oostrand van de 19de eeuwse stadsuitbreiding lopen, met aansluiting op de metro naar het centrum in Schuman of Merode. De integratie van spoor en metro is echter nog maar weinig doorgedrongen bij de gebruikers, wat te maken heeft met de gebrekkige integratie van vervoersbewijzen en het feit dat heel wat treinen tijdens het weekeinde niet rijden.

### Metrolijn 3 en tram 55 in de spoorwegen- en metronetten in Brussel



## Grote financiële risico's en het wegdenken van opofferingskosten

De financiering van het hele project baart de grootste zorgen. De prijs, inclusief de conversie van premetro naar metro tussen Rogier en Vorst en het station Toots Thielemans, werd in 2012 op €800 miljoen geschat, vandaag op €1,66 miljard. Deze schatting is gebaseerd op verwachtingen, niet op reële offertes van bedrijven. Deze kost wordt verhoogd met 21% BTW, die de federale staat, de gewesten en de gemeenten niet kunnen aftrekken, omdat ze niet aan de BTW zijn onderworpen. Daar wordt blijkbaar aan geprutst: de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het nieuwe station Toots Thielemans werd door de MIVB ingediend, terwijl het project door het Gewest wordt gedragen en Beliris niet met de MIVB maar met de Brusselse regering onderhandelt. Het toeschuiven van het sleutelement van het hele project naar de MIVB zou een slimme zet kunnen zijn om controle van het Parlement en het Rekenhof te omzeilen en om de BTW-heffing te ontwijken.

In de samenwerkingsovereenkomst met de gewestelijke overheid is vastgelegd dat de federale overheid via Beliris €50 miljoen per jaar gedurende 10 jaar voor haar rekening neemt<sup>7</sup>, bovenop de financiering van de voorstudies (20 miljoen), waaronder kosten voor een studiebureau die Beliris in 2018 onder de arm nam om tijdsplanning en budget van de hele operatie in het oog te houden, in de hoop om vertragingen en budgetoverschrijdingen te voorkomen. Het Brussels Gewest verbindt zich ertoe de rest van de bouw te financieren, ongeacht de meerkosten. De federale overheid zou dus amper een kwart van de kosten financieren (berekend op de huidige schatting met BTW). De last op de begroting van het Brussels Gewest en dus de Brusselse belastingbetalers zal dus heel groot zijn, grofweg €150 miljoen per jaar gedurende 10 jaren. Maar het allerbelangrijkste is dat elke ontsparing van het project enkel op de gewestelijke financies zal wegen. In het effectenrapport wordt gewezen op de significante risico's bij het boren doorheen de grondwaterlaag en door een ongunstige geologische laag vooral omdat er geen ervaring bestaat om dit over zulke grote lengte te verwezenlijken.

In Amsterdam werd een jaar geleden een gelijkaardige Noord/Zuid metrolijn geopend. In haar toespraak moest de burgemeester toegeven: "Er is veel gevraagd van Amsterdammers en het vertrouwen in de overheid is geschaad." De lijn werd in 1996 gepland. Een jaar later werd een referendum gehouden. Helaas kwam maar 22% van de kiesgerechtigden opdagen, waarvan 65% tegen stemden. De bouw ging dus door.

<sup>7</sup> Beliris geeft gemiddeld €125 miljoen per jaar uit –bijna de helft van het budget zou dus gedurende 10 jaren naar die ene metrolijn gaan.

Oorspronkelijk was de kost op iets minder dan €700 miljoen geraamd en de opening van de lijn was voor 2007 voorzien. Het werd uiteindelijk juli 2018, wegens... inzakkingen, waterproblemen, noodzakelijke ingrepen die in het plan niet voorzien waren, failliete onderaannemers, enz. De totale kosten bedragen €3,1 miljard. Net als in het Brusselse geval was afgesproken dat de Rijksoverheid een vast bedrag zou betalen en alle meerkosten door de gemeente gedragen moesten worden. Toen stond het Rijk in voor €950 miljoen en werd de bijdrage van de stad op €100 miljoen geschat. De Amsterdammers hebben niet alleen heel lang op hun nieuwe lijn moeten wachten, ze hebben er ook heel veel voor moeten betalen<sup>8</sup>.

En in Parijs? Eenzelfde verhaal. De werkzaamheden aan de uitbreiding van lijn 14 naar de noordelijke buitenwijken werden 14 maanden stilgelegd omdat de bouwplaats van het station Porte de Clichy twee maal onder water kwam te staan. Een ander Parijs voorbeeld is het ambitieuze Grand Paris Express-project. Dit had tot doel om het metronetwerk met 205 kilometers en 68 stations uit te breiden om de belangrijkste hubs in de voorsteden beter te bedienen. De kosten van dit megaproject werden in 2010 op €19 miljard geschat. Vandaag staat de wijzer op €35 miljard. Niemand gelooft nog in de oorspronkelijke planning die de afwerking in 2030 voorzagt. Delen van het project, dat Parijs hielp om de Olympische Spelen van 2024 binnen te halen, zullen niet op tijd worden opgeleverd...

In Brussel overschreden de reële kosten van de uitgevoerde metroprojecten hun inschattingskosten vóór de aanbesteding met 50 tot 80%; twee projecten zelfs met 150%. Toen de planning van Metro-Noord begon, werd gemikt op in gebruik name in 2018. Vandaag wordt 2030 vooropgesteld. Als de kosten naar de 2 of 3 miljard euro neigen en de financiering nog gedurende 15 of 20 jaren moet lopen, en rekening gehouden wordt met het jaarlijks budget van het Gewest dat vandaag rond de 5 miljard draait, dan stelt zich toch de vraag van de opofferings- of opportunitetskosten. Die worden in elke degelijke kosten-batenanalyse beschouwd. De handboeken economie leren dat opofferingskosten staan voor de netto-baten die het best mogelijke alternatief

<sup>8</sup> Het zal de lezer verheugen dat Arcadis, een van de bedrijven die dit te dure en vertraagd project uitbouwde, precies het studie bureau is dat Beliris koos om de financiële en tijdsbudgetten van Metro-Noord te bewaken. Op de website van Arcadis kan men lezen dat de Amsterdamse lijn 121.000 passagiers per dag veilig van Noord naar Zuid Amsterdam voert, wat een totaal rond 240.000 passagiers in beide richtingen impliceert (<https://www.arcadis.com/nl/nederland/wat-we-doen/projecten/europa/nederland/noord-zuidlijn-in-amsterdam/#>). In feite zijn die 121.000 passagiers het streefcijfer in beide richtingen voor 2030 van GVB, de Amsterdamse openbaar vervoerder. Eind januari signaleerde de Nederlandse pers een gemiddelde van 90.000 reizigers per dag. De eerste plannen vertrokken van een prognose van 200.000 gebruikers per dag (<https://www.trouw.nl/samenleving/de-amsterdamse-noord-zuidlijn-een-halfjaar-na-opening-flop-of-succes--aabf7718/>).

ten opzichte van de voorgestelde bestedingskeuze zou opleveren. In dit geval werd deze filosofie, zeer gebrekkig, gevolgd om tram, metro en automatische metro ten opzichte van elkaar af te wegen. Maar niet om na te gaan of andere oplossingen voor de bestaande verzadiging van tramlijn 55 beter zijn, noch om na te gaan of andere investeringen in het openbaar vervoer beter geschikt zijn, inclusief verlengingen van bestaande metrolijnen.

Maar een last van €150 miljoen per jaar, zo niet 50, 80 of zelfs 150% meer, gedurende minstens 10 jaren, verlamt het Gewest budgettair ten opzichte van alle andere grote uitdagingen. De opofferingskosten beperken tot het openbaar vervoer is dus fout. Er zijn nog andere dure prioriteiten die op lange termijn grotere baten genereren. We denken bijvoorbeeld aan het klimaat. Het project brengt een veel te kleine en veel te late vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en luchtvervuiling in het vooruitzicht van 2030. Zeventig procent van de uitstoot van broeikasgassen in het Gewest komt van energieverbruik van gebouwen. Vooral in het armere centrum van het Gewest, met een meerderheid aan privé-huurwoningen, moeten zeer snel isolatie en efficiënte verwarmingsinstallaties verplicht worden. Het eigenaarschap van deze huurwoningen is versnipperd en varieert van hebzuchtige huisjesmelkers over weinig kapitaalkrachtige eigenaars, individuele renteniers tot vastgoedbedrijven. In mei maakte de Brusselse minister voor leefmilieu bekend dat de totale kost voor een grondige aanpak in het Gewest op meer dan €28 miljard geraamd wordt. Het grootste deel van die kosten zou door de privésector gedragen moeten worden. Maar zonder doortastende financiële maatregelen van het Gewest zal dat nooit gebeuren.

De metro Noord komt dus te laat en draagt te weinig bij aan de bestrijding van het klimaatprobleem, dat zelfs in onze relatief bevoordeligd gebied steeds meer mensen in hun alledaagse werkelijkheid raakt. Moet de bestrijding van de klimaatopwarming dan maar op de lange baan geschoven worden voor een dure en onderbenutte metrolijn?

## Meer collectieve intelligentie

Een argument voor het uitbouwen van de metro-Noord is dat er nu al zo veel geld aan is uitgegeven dat er geen terugweg meer is. Beliris, MIVB en het Gewest zouden samen al €30 miljoen uitgegeven hebben aan voorbereidende studies. Nochtans levert een nuchtere denkoefening dat dit geen reden is om nog veel meer geld uit te geven aan een project dat op veel te veel aspecten in vraag kan gesteld worden en dat stoelt op een blind vooruitgangdenken dat op zijn beurt gestuwd wordt door een kleine



kring van multinationale studiebureaus en machinebouwers die naarstig op zoek zijn naar nieuwe plekken waar ze infrastructuurwerken kunnen uitvoeren en winst ophalen<sup>9</sup>.

Technische en financiële details van dit project zijn angstvallig buiten het bereik van de bewoners en het maatschappelijk middenveld gehouden. Zelfs de Gewestelijke Commissie voor Mobiliteit betreurt in meerdere van haar adviezen dat ze de gevraagde informatie te laat of helemaal niet krijgt en dat haar uitnodigingen om de betrokken studiebureaus, administraties en kabinetten te horen, afgewezen worden.

Op het vlak van het Gewest zijn de budgetten verkokerd naargelang van de bevoegdheden van ministers en staatssecretarissen. De opofferingskosten worden dus enkel binnen de kokers berekend en de oefening om bijvoorbeeld de noden voor de bestrijding van klimaatsverandering, van strijd tegen jeugdwerkloosheid, oplossen van de huisvestingscrisis of van het mobiliteitsprobleem tegen elkaar af te wegen (en mogelijke synergiën op te zoeken) worden grotendeels eenmalig vastgelegd tijdens drukke en snelle onderhandelingen na de verkiezingen om tot een regeerakkoord te komen. Partijbelangen wegen daar dikwijls zwaarder door dan de problemen in het Gewest.

Wettelijk is voor zulke ingrepen in het Gewest een hele resem aan inspraak- en vergunningsprocedures voorzien. Maar die inspraak heeft geen vat op de voornoemde opofferingskosten. Ze komt niet alleen op gang als het project uitgetekend is, maar wordt bovendien opgesplitst over deelaspecten, zodat een debat over het hele project en mogelijke alternatieve bestedingen van het geld onmogelijk wordt. Zo wijkt de collectieve intelligentie van de Brusselaar (en ook van de stadsgebruiker in de rand) voor het monopolie van de metrobouwers. In Amsterdam hadden de 22% opdagende kiezers gelijk: de metro was op zijn minst te vroeg gepland of zelfs helemaal niet nodig. Wel hebbende het vele studiewerk, de boormachines en het complexe beheer van het project de verwachte winst opgeleverd voor de metrobouwers en hun aandeelhouders.

<sup>9</sup> Nog een opvallend element: op de websites van de betrokken bedrijven worden alleen beheer, programmatie, coördinatie, opvolging, etc. van de, liefst complexe, infrastructuurprojecten vermeld. Zij leveren de ingenieurs. De arbeiders zijn nergens te bespeuren. Zoals de bestaande metrolijnen in Brussel in de jaren 1970 door Italianen, Spanjaarden, Turken en Marokkanen werden gebouwd, mogen we een nieuwe golf van onderbetaalde en weinig beschermde arbeiders verwachten, die via even complexe structuren van onderaannemers aan het werk worden gezet.