



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-B** (2019-2020) – Nr. 1
23 april 2020 (2019-2020)

Verslag

van het Rekenhof

over de realisatie van de missing links
in de wegeninfrastructuur



Rekenhof



Realisatie van de *missing links* in de wegeninfrastructuur



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2020



Rekenhof

Realisatie van de *missing links* in de wegeninfrastructuur



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 15 april 2020
Vlaams Parlement, 37-B (2019-2020) – Nr. 1

Inhoud

Lijst met afkortingen en begrippen	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Onderzoeksaanpak	17
Hoofdstuk 2	
Vastlegging van de <i>missing links</i>	19
2.1 Ruimtelijk Structuurplan en Mobiliteitsplan Vlaanderen	19
2.2 Uitbreiding <i>missing links</i> via pps	22
2.3 Huidige invulling en te verwachten evolutie	23
2.4 Conclusies	24
Hoofdstuk 3	
Realisatie en kostprijs van de <i>missing links</i>	25
3.1 Realisatie <i>missing links</i> in beleidsdocumenten	25
3.2 Stand van uitvoering en kostprijs	26
3.3 Conclusies	29
Hoofdstuk 4	
Oorzaken van trage en duurdere realisatie	31
4.1 Gebrek aan prioritering	31
4.1.1 Prioritering in de beleidsdocumenten	31
4.1.2 Prioritering in de praktijk	32
4.1.3 Gevolgen van het gebrek aan prioritering	34
4.2 Gebrek aan realistische planning	38
4.3 Gebrek aan realistische kostenramingen	39
4.4 Gebrek aan project- en contractmanagement	40
4.5 Verloren of toegenomen studiekosten	40
4.6 Fouten in (ruimtelijke-orderings)procedures	41
4.7 Lange doorlooptijden bij gebruik van DBFM	41
4.8 Gebrek aan consensus of draagvlak	42
4.9 Vertragingen door onteigeningen	42
4.10 Gebrek aan personeel	43
4.11 Conclusies	44
Hoofdstuk 5	
Andere vaststellingen	45
5.1 Inroepen van het algemeen belang	45
5.2 Inrichtingskeuze voor primaire wegen van categorie I	46
5.3 Kostenposten opgenomen in beschikbaarheidsvergoeding	46

5.4	Verrekeningen	46
5.5	Incoherente prijsinformatie	46
5.6	Conclusies	47

Hoofdstuk 6

Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement	49
---	----

Hoofdstuk 7

Algemene conclusies	51
---------------------	----

Hoofdstuk 8

Aanbevelingen	53
---------------	----

Hoofdstuk 9

Reactie van de ministers	55
--------------------------	----

Bijlage 1

Overzicht van de projecten	59
----------------------------	----

ML 1 - Aanleg Oosterweelverbinding	59
ML 2 - Aanleg A102	60
ML 3 - Omvormen A12 Antwerpen Roosendaal tot autosnelweg	61
ML 4 - Omvormen van de A8 te Halle tot autosnelweg	62
ML 5 - Omvorming van de AX havenrandweg zuid naar Zeebrugge	64
ML 6 - Omvormen N49 Westkapelle-Zelzate tot autosnelweg	67
ML 7 - Extra rijstrook op de Brusselse ring tussen Wemmel en Kraainem	68
ML 8 - Extra rijstrook op de E17 tussen Kortrijk en Waregem	70
ML 9 - Aanpassen verkeerswisselaar te Lummen (A2-A13)	71
ML 10a - Aanpassen verkeerswisselaar op Brusselse Ring	72
ML 10b - Aanpassen verkeerswisselaar op Antwerpse Ring	72
ML 11 - E40 Brussel - Leuven op vier rijstroken brengen	72
ML 12 - Aanleg verbindingsweg E19-luchthaven en verbetering van kruispunt N211 x N21	73
ML 13 - Aanleg verbindingsweg E40-luchthaven met ondertunneling van de N2	74
ML 14 - A10 Jabbeke-Oostende: aansluitingen verbeteren	74
ML 15 - N31 Brugge - Zeebrugge: omvormen tot 2x2 met ventwegen of 2x2 doortocht te Lissewege wegwerken	75
ML 16 - N44 Aalter - Maldegem: lokaal erven van woningen en verbetering aansluiting A10	77
ML 17 - R4-west: kruispunten herinrichten, ongelijkvloerse aansluiting bouwen, fietsstroken wegwerken	80
ML 18 - R4-zuid Gent	82
ML 19 - N60: fietspad verbeteren, enkele erven wegwerken, kruispunten herinrichten, ring om Ronse	84
ML 20 - N16 Sint-Niklaas - Willebroek: ongeregeld kruispunt omvormen, erven wegwerken, knelpunten te Temse	86
ML 21 - N16 Willebroek-Mechelen: erven wegwerken, betere aansluiting N17	89

ML 22 - A12 Boom Brussel: volledig ombouwen tot autoweg: beperken van het aantal (gelijkvloerse) kruispunten	90
ML 23 - A12 Boom Antwerpen: aanpassen kruispunten	92
ML 24 - N71 Geel - Mol - Lommel: aanpassingen kruispunten	93
ML 25 - N74 noord-zuidverbinding Limburg: tweede rijstrook op sommige plaatsen, doortocht Houthalen – Helchteren	96
ML 26 - N199: noord-zuidverbinding Kempen	98
ML 27 - N8 Veurne – Ieper	102
Bijlage 2	
Categorisering van wegen en ontwikkelingsperspectieven	105
Bijlage 3	
Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken	109
Bijlage 4	
Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving	113

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer (vóór 2006 Administratie Wegen en Verkeer)
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
DBFM	Design, Build, Finance and Maintain
DWV	De Werkvennootschap
GIP	Geïntegreerd Investeringsprogramma
GRUP	Gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
MER	Milieueffectenrapportage
ML	Missing link
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
MPV2001	Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, juni 2001
MPV2003	Mobiliteitsplan Vlaanderen – Beleidsvoornemens, oktober 2003
OW	Openbare Werken
PMV	Participatie Maatschappij Vlaanderen
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
TV3V	Tijdelijke Vereniging Veilig Verkeer Vlaanderen
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal

In 1997 categoriseerde het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) het wegennet, waarbij het elke categorie een specifieke functie toebedeelde en niet bindende inrichtingsprincipes bepaalde. Het ontwerp van mobiliteitsplan Vlaanderen 2001 nam zich voor sommige wegen van het gewestelijk netwerk (hoofdwegen en primaire wegen van categorie I) aan te leggen of aan te passen ter uitwerking van het RSV. Het wees 25 projecten aan en voegde daar later nog twee projecten aan toe, zodat een lijst van 27 *missing links* ontstond. Het is onduidelijk waarom op deze lijst ook enkele primaire wegen van categorie II zijn terechtgekomen, die geen deel uitmaken van het opzet van de *missing links*. Alle projecten moesten ten laatste in 2010 starten en in 2012 afgerond zijn. Eind 2019 waren nog maar negen projecten gerealiseerd, acht andere projecten zijn gedeeltelijk uitgevoerd en één project zal niet worden uitgevoerd. De negen resterende projecten kenden geen of nauwelijks uitvoering. In 2001 werd de kostprijs voor 24 van de 27 *missing links* geraamd; die bedroeg 1,4 miljard euro. Eind 2019 kon de totale kostprijs van de (deels) uitgevoerde en de nog uit te voeren projecten, inclusief voorbereidingskosten en onteigeningen, geschat worden op 11,1 miljard euro, een veelvoud van de initiële raming.

Veel projecten lagen soms jarenlang stil. In veel gevallen kon het Rekenhof de oorzaken van de trage projectrealisaties identificeren. In de eerste plaats was er een gebrek aan prioritering. De beleidsdocumenten schoven prioritering weliswaar naar voren, maar in de praktijk was de prioritering van projecten beperkt of onhaalbaar. Soms werd zij ook niet gevolgd. Maatschappelijke kosten-batenanalyses, die de prioritering konden onderbouwen, werden nauwelijks opgemaakt of legden onevenwichtig veel nadruk op de baten. Zij werden vaak ook pas na de uitvoeringsbeslissingen opgemaakt. Het gebrek aan prioritering had diverse gevolgen:

- De projecten met de grootste toegevoegde maatschappelijke waarde werden niet altijd eerst uitgevoerd.
- De gelijktijdige start van veel projecten veroorzaakte vertraging in de planning en het vastlopen van tal van projecten.
- Al kort na 2001 bleek dat de realisatie van de 27 projecten budgettair maar op (zeer) lange termijn haalbaar zou zijn, tenzij de kosten met alternatieve financiering naar de toekomstige begrotingen zouden worden doorgeschoven, wat grote risico's inhoudt.
- Het tegelijk starten van te veel projecten bemoeilijkte ook de kostenbeheersing. Door grote vertragingen vergden sommige projecten nieuwe studies of gingen al gedane kosten verloren. De grote vraag houdt ook een belangrijk risico op stijgende prijzen voor de studies en werken in.
- De ongeprioriteerde, gelijktijdige start van veel projecten veroorzaakte personeelsmanagementproblemen in de betrokken overheidsinstanties. De privésector is bij gebrek aan zekerheid over toekomstige projecten ook minder bereid te investeren in personeel en organisatie.

Een andere oorzaak van vertragingen was de soms onrealistische planning, die te weinig rekening hield met verkeerstechnische aspecten – nabijgelegen kruispunten konden niet tegelijk aangepakt worden zonder het risico op een verkeerschaos – en de doorlooptijd van ruimtelijke orderingsprocedures.

Ook het gebrek aan realistische kostenramingen, o.a. door het niet opnemen van allerlei kostenposten, bemoeilijkte de projectuitvoering. Door de jaren heen deden zich sterke onderramingen van de kosten en overramingen van de baten voor, zonder dat dit leidde tot leereffecten of de bijstelling van de ramingen.

De Vlaamse overheid maakte weinig gebruik van projectmanagement en volgde de contractverplichtingen van de privépartners onvoldoende op. Zij trad niet sterk genoeg op bij overheidsopdrachten waarvan de uitvoering lang aansleepte.

Bij verschillende projecten gingen studiekosten verloren. Soms lag het project zo lang stil, dat de studies opnieuw uitgevoerd of in grote mate geactualiseerd dienden te worden. Andere projecten vergden nieuwe studies doordat de scope of het concept sterk wijzigde. De studiekosten namen ook sterk toe doordat de overheid steeds meer uitbesteedt aan externe bureaus.

De opdrachtgevende besturen hebben soms vermijdbare fouten gemaakt in de ruimtelijke ordeningsprocedures, die hebben geleid tot de vernietiging van beslissingen, tijdverlies en extra kosten.

Het gebruik van een DBFM-formule leidde in de praktijk tot vertragingen, enerzijds doordat de opdrachtgever het ontwerp (*design*) eerst zelf verregaand uitwerkte voor hij de overheidsopdracht startte, en anderzijds door de juridische complexiteit van de gunningsprocedure en de zoektocht naar de beste financieringsoptie.

Een gebrek aan consensus leidde in veel projecten tot grote vertragingen. Zelfs na een bereikte consensus, kwamen overheden vaak terug op hun engagement. Zij probeerden ook dikwijls het voorkeursscenario door te drukken, zonder rekening te houden met mogelijke gevolgen van jarenlange projectblokkeringen.

De moeilijkheden bij de grondverwerving waren meermaals oorzaak van projectvertragingen, vooral door personeelsgebrek bij de aankoopcomités en lang aanslepende onteigeningsprocedures.

Personeelsbesparingen en de krapte op de arbeidsmarkt, zeker voor ingenieurs, hebben ertoe geleid dat het aantal gekwalificeerde projectmedewerkers bij het AWW afnam. Het personeelsbestand is daardoor onvoldoende voor de kwaliteitscontrole op de uitbestede taken.

Tijdens het onderzoek deed het Rekenhof ook een aantal vaststellingen die niet rechtstreeks in verband staan met de trage projectrealisatie:

- De overheid roept meer en meer het algemeen belang in om procedures vlugger te laten verlopen, maar het ontbreekt in de beleidsdocumenten aan een algemene visie op wat het algemeen belang inzake mobiliteit inhoudt: de verdere uitbouw van het wegennet enerzijds en een *modal shift* naar duurzaam personen- en logistiek vervoer en een circulaire economie anderzijds lijken niet altijd verzoenbaar.
- Voor de primaire wegen van categorie I bepaalt het RSV basisinrichtingsprincipes, die echter facultatief zijn. In de praktijk zijn de werken dan ook divers qua uitvoeringsvorm en kostprijs, en mist de keuze voor een uitvoeringsvorm vaak onderbouwing.
- Bij projecten met alternatieve financiering neemt de opdrachtnemer soms kleinere kostenposten ten laste die niet rechtstreeks deel uitmaken van de bouwwerken. Door hun opname in de beschikbaarheidsvergoeding stijgen deze kosten echter mee met de financieringskosten, de algemene kosten en de winstmarge van de opdrachtnemer.
- Nagenoeg alle *missing-link*-projecten brachten verrekeningen mee.
- De financiële opvolgings- en rapporteringssystemen van de opdrachtgevende besturen bevatten soms fouten en tegenstrijdige informatie.

Ten slotte is er geen systematische en gestructureerde informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement over de realisatiegraad en de kostprijs van de *missing links*.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

In 1997 keurde de Vlaamse Regering het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) goed, dat onder meer de wegeninfrastructuur categoriseerde in hoofdwegen, primaire wegen van categorie I en II, secundaire wegen en lokale wegen. Elke categorie vervulde een of meer specifieke functies. Het plan vermeldde de bestaande of te ontwerpen hoofd- en primaire wegen nominatief. Voor de hoofd- en primaire wegen bepaalde het bovendien inrichtingsprincipes.

Het ontwerp van Mobiliteitsplan Vlaanderen (MPV2001) stelde in juni 2001 dat sommige wegen van het gewestelijk netwerk (de hoofdwegen en de primaire wegen van categorie I) niet aan de inrichtingsprincipes voldeden. Het wees 25 projecten aan die dit probleem moesten verhelpen, de zogenaamde *missing links*. Later werden nog twee projecten aan deze lijst toegevoegd. Volgens de planning moesten in 2010 al 18 projecten gerealiseerd zijn. Het geheel van de 27 projecten vormde het onderzoeksdomein van deze audit.

Op organisatorisch vlak was de scope van de audit ruim. Verschillende organisaties zijn immers bij de uitvoering van de *missing links* betrokken: het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), VIA-Invest/De Werkvennootschap (DWV) en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM, ook genaamd *Leefbaar Antwerpen door Innovatie en Samenwerken – Lantis*).

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof onderzocht de wijze waarop de lijst met *missing links* tot stand kwam, de stand van uitvoering ervan en de ondervonden pijnpunten. Het onderzocht ook de budgettaire impact van de projecten. Ten slotte ging het na of de informatieverstrekking over de kostprijs en de projectvoortgang transparant en correct is.

Bijlage 1 bij dit verslag geeft een overzicht van alle *missing-link*-projecten.

Bij de uitvoering van zijn audit heeft het Rekenhof normen ontleend aan de relevante beleidsdocumenten (zoals regeerakkoorden, beleidsnota's en -brieven, en mobiliteitsplannen), relevante regelgeving (onder meer inzake overheidsopdrachten, ruimtelijke ordening en milieu), beginselen van behoorlijk bestuur (zoals de zuinigheids- en zorgvuldigheidsbeginselen) en de aanbevelingen uit zijn vorige auditverslagen en adviezen.

Het onderzoek steunde in het bijzonder op de analyse van beleidsdocumenten en projectdossiers, auditgesprekken en schriftelijke vragen.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 28 februari 2017 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister

van Omgeving, Natuur en Landbouw, de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer, de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, de secretaris-generaal van het departement Ruimte Vlaanderen, de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, de voorzitter van de raad van bestuur van de BAM, de algemeen manager van de BAM, de voorzitter van de raad van bestuur van Via-Invest en de algemeen manager van Via-Invest/DWV.

Door de ruime scope (27 grote tot zeer grote wegenprojecten) en de vaak tijdrovende informatievergaring liepen de auditwerkzaamheden vertraging op. Bovendien moest het Rekenhof de auditwerkzaamheden van april 2018 tot maart 2019 opschorten door een tussentijdse tweede auditopdracht¹.

Het Rekenhof sloot de auditwerkzaamheden af in oktober 2019. In het kader van de tegenprekelijke procedure heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag op 14 januari 2020 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de Vlaamse minister van Omgeving, de secretaris-generaal van het departement MOW, de secretaris-generaal van het departement Omgeving, de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer, de voorzitter van de raad van bestuur van de BAM, de algemeen directeur van de BAM, de voorzitter van de raad van bestuur van DWV, de algemeen manager van DWV, de voorzitter van de raad van bestuur van de Vlaamse Waterweg en de gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Waterweg.

Het Rekenhof heeft de gecoördineerde commentaar van het beleidsdomein MOW, verstrekt met brief van 14 februari 2020, verwerkt in het verslag. Het Rekenhof heeft in het verslag ook rekening gehouden met de commentaar van het departement Omgeving, mee opgenomen in het antwoord van de minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. Het antwoord van de minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 21 februari 2020 en het antwoord van de minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 27 februari 2020 worden toegelicht in hoofdstuk 9 van dit verslag. Beide antwoorden zijn ook opgenomen als bijlage 3 en 4 bij dit verslag.

¹ ReTiBo, Realisatie van het project Registratie, Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn, Vlaams Parlement, 37-B (2018-2019) – Nr. 1, 22 maart 2019.

HOOFDSTUK 2

Vastlegging van de *missing links*

2.1 Ruimtelijk Structuurplan en Mobiliteitsplan Vlaanderen

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)

Het begrip *missing links* is nergens op formele wijze gedefinieerd. Doorgaans wordt verwezen naar het RSV, waarmee de Vlaamse Regering in 1997² een kader voor het ruimtelijk beleid creëerde en haar visie weergaf over hoe Vlaanderen het beste met de schaarse ruimte omgaat. Een van de concrete doelstellingen van het RSV is een verregaande optimalisering van het bestaande wegennet³. Daarvoor werkte het RSV een categorisering van het wegennet uit, uitgaande van de gewenste (hoofd)functie van elke weg en selectief prioriteit gevend aan ofwel de bereikbaarheid, ofwel de verkeersleefbaarheid. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de categorieën, met de gewenste functie van de wegen en de vooropgestelde basisprincipes voor de inrichting⁴.

Tabel 1 – Categorieën wegennet RSV

Categorie	Hoofdfunctie	Aanvullende functie	Inrichting
Hoofdweg	Verbinden op internationaal niveau	Verbinden op Vlaams niveau	Autosnelweg, naar Europese normen
Primaire weg van categorie I	Verbinden op Vlaams niveau	Verbinden op Vlaams niveau	Autosnelweg/stedelijke autosnelweg Autoweg (2x2 of 2x1) Weg (2x2 of 2x1) met gescheiden verkeersafwikkeling
Primaire weg van categorie II	Verzamelen op Vlaams niveau	Verbinden op Vlaams niveau	Autoweg (2x2 of 2x1) Weg (2x2 of 2x1) met gescheiden verkeersafwikkeling
Secundaire weg	Verbinden en/of verzamelen op lokaal en bovenlokaal niveau	Toegang geven	Weg (2x1 of 2x2) niet noodzakelijk met gescheiden verkeersafwikkeling Doortochten in bebouwde kom
Lokale weg	Toegang geven		Weg (2x1) met gemengde verkeersafwikkeling

Bron: RSV

De selectie van hoofd- en primaire wegen van categorie I is bindend: er kan niet van afgeweken worden. De inrichtingsprincipes voor de hoofdwegen en primaire wegen van categorie I zijn daarentegen opgenomen in het *richtinggevend* gedeelte van het RSV, en zijn dus niet bindend. Uit het parlementair debat over het RSV bleek dat de principes altijd moeten worden geïnter-

² Besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (B.S. 21 maart 1998). De Vlaamse Regering bekrachtigde de bindende bepalingen ervan bij decreet van 17 december 1997.

³ RSV, p. 475-476. Andere doelstellingen voor mobiliteit en lijninfrastructuur zijn de versterking van alternatieven voor het autoverkeer en een mobiliteitsbeleid gericht op het beheer van het verkeer.

⁴ Bijlage 2 geeft toelichting bij de basisprincipes voor de inrichting.

preteerd vanuit de bestaande structuur van de omgeving waarin de weg gelegen is⁵. Voor de primaire wegen van categorie I zijn kruispunten in principe ongelijkvloers, maar zij kunnen ook geregeld worden met verkeerslichten, een rotonde of zelfs een voorrangsregeling. Het principe dat deze wegen niet in een toegang tot particulier terrein kunnen voorzien, is wél eenduidig, maar ook hier zorgt het richtinggevend karakter ervoor dat ervan kan worden afgeweken.

De soepele toepassing van de inrichtingsprincipes kan de verbindingsfunctie van een primaire weg van categorie I, die vlot verkeer vereist, in de weg staan.

De bindende selectie van hoofdwegen en primaire wegen van categorie I gaf voor een aantal wegvakken aan dat ze nieuw te ontwerpen waren⁶, echter zonder het begrip *missing links* te gebruiken.

Mobiliteitsplan Vlaanderen (MPV2001 en MPV2003)

In het regeerakkoord 1999-2004 stelde de Vlaamse Regering zich tot doel uiterlijk in 2001 een geïntegreerd mobiliteitsplan *Duurzame mobiliteit in Vlaanderen* aan het parlement voor te leggen, dat de mobiliteit zou beheersen, de milieuvervuiling en milieuhinder zou terugdringen en de bereikbaarheid en leefbaarheid van steden en dorpen zou garanderen⁷. Zij nam zich ook voor prioriteiten te bepalen voor de investeringen in openbaar vervoer en infrastructuurwerken, met *het afwerken van de missing links* als aandachtspunt. Voor deze prioritering, waarbij de efficiëntie van de investeringen in aanvullende infrastructuur zou worden afgewogen, zou het RSV het kader vormen.

Het ontwerp van mobiliteitsplan MPV2001 stelde uitdrukkelijk het wegennetwerk te willen realiseren zoals het RSV dat heeft voorgesteld⁸. Een van de maatregelen daarvoor was het oplossen van *missing links* en knelpunten op het hoofdwegennet en de primaire wegen van categorie I. Het MPV2001 voegde daar een aantal capaciteitsuitbreidingen aan toe om de gewenste afwikkelingskwaliteit veilig te stellen.

⁵ Voorstel van decreet houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Stuk 792 (1997-1998) – Nr. 3 van 13 november 1997, p. 35.

⁶ Te ontwerpen hoofdwegen: A102 en AX; te ontwerpen primaire wegen van categorie I: N60 (gedeeltelijk), N71 (gedeeltelijk), aansluiting luchthaven Zaventem (van aansluiting 12 [A1] tot parking in het westen en van A3 tot parking in het oosten) en R1 (Oosterweelverbinding).

⁷ Vlaams Regeerakkoord 1999-2004 van 13 juli 1999, p. 81.

⁸ Punt 3.7.4 - Realiseren van het wegennetwerk zoals voorgesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen - van het MPV2001.

Het MPV2001 nam aldus een lijst op van 25 *missing links*, opgedeeld in drie categorieën:

Tabel 2 – MPV2001 - lijst met 25 missing links

Categorie	Projecten
Wegwerken van <i>missing links</i> en knelpunten op hoofdwegennet	1 Aanleg Oosterweelverbinding
	2 Aanleg A102 (Merksem R1 tot A13 Wommelgem)
	3 Omvormen A12 Antwerpen-Roosendaal tot autosnelweg
	4 Omvormen A8 Halle tot autosnelweg
	5 Omvormen AX Havenrandweg zuid naar Zeebrugge
	6 Omvormen N49 Westkapelle-Zelzate tot autosnelweg
Capaciteitsuitbreiding op hoofdwegennet	7 Extra rijstrook Brusselse Ring tussen Wemmel en Kraainem
	8 Extra rijstrook E17 tussen Kortrijk en Waregem
	9 Aanpassen verkeerswisselaar Lummen (A2-A13)
	10 Aanpassen verkeerswisselaars Brusselse en Antwerpse ring
	11 E40 Brussel-Leuven op 4 rijstroken brengen
Wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen van categorie I	12 Aanleggen verbindingsweg E19-luchthaven en verbetering kruispunt N211xN21
	13 Aanleggen verbindingsweg E40-luchthaven met ondertunneling N2
	14 A10 Jabbeke-Oostende aansluitingen verbeteren
	15 N31 Brugge-Zeebrugge: omvormen tot 2x2 met ventwegen of 2x3, doortocht Lissewege wegwerken
	16 N44 Aalter-Maldegem: lokaal erven van woningen en verbeteren aansluiting A10
	17 R4-west: kruispunten herinrichten, ongelijkvloerse aansluitingen bouwen, fietsstroken wegwerken
	18 R4-zuid: vervolledigen en verbeteren aansluiting Merelbeke
	19 N60: fietspad verbeteren, erven wegwerken, kruispunten herinrichten, ring om Ronse
	20 N16 Sint-Niklaas – Willebroek: ongeregeld kruispunt omvormen, erven wegwerken, knelpunten Temse
	21 N16 Willebroek – Mechelen: erven wegwerken, betere aansluiting op N17
	22 A12 Boom-Brussel: ombouwen tot autoweg, beperken gelijkvloerse kruispunten
	23 A12 Boom-Antwerpen: aanpassen kruispunten
	24 N71 Geel-Mol-Lommel: aanpassen kruispunten
	25 N74 noord-zuidverbinding Limburg: 2e rijstrook, doortocht Houthalen-Helchteren

Bron: MPV2001

Hoewel het MPV2001 het begrip *missing links* eerder beperkt interpreteerde als ontbrekende schakels⁹, nam het de wegwerking ervan (de projecten 1 tot 6) op in één lijst met negentien andere projecten, zoals nieuw te ontwerpen primaire wegen en omvormingen en uitbreidingen van bestaande hoofd- en primaire wegen. Het was wellicht duidelijker geweest beide soorten projecten in het MPV afzonderlijk op te nemen.

⁹ Zie onder meer het hoofdstuk over verkeersleefbaarheid, MPV2001, p. 240 e.v.

Het is niet altijd duidelijk waarom bepaalde wegen in de lijst van 25 projecten staan. Zo werd de R4-zuid in het RSV niet geselecteerd als een hoofd- of primaire weg van categorie I, maar toch als project 18 opgenomen. Ook zijn er verschillende snelwegen met maar twee of drie rijstroken die, in tegenstelling tot de *missing links* 8 en 11, niet verbreed worden.

Het mobiliteitsplan werd in 2003 geactualiseerd als MPV – beleidsvoornemens 2003¹⁰ (verder MPV2003 genoemd). Dat stelde onder het maatregelenpakket *doelmatig infrastructuurbeleid voor het wegverkeer* zes strategische projecten voorop. Het strategisch project *uitbouw hoofdwegennet en primaire wegen van categorie I conform het RSV* bevatte drie subacties, vergelijkbaar met de drie categorieën uit het MPV2001. Het bevatte voor de eerste twee subacties dezelfde projecten, met uitzondering van de aanleg van de A102 en de aanpassing van de verkeerswisselaars op de Brusselse en Antwerpse Ring. Niettegenstaande het MPV2003 deze projecten niet expliciet vermeldde, bleven ze toch altijd deel uitmaken van de lijst *missing links* en zijn ze in dit onderzoek ook betrokken. De laatste subactie, *wegwerken knelpunten en omvormen van primaire wegen van categorie I*, hernam de opsomming van de veertien projecten niet nominatim, maar stelde voor *de nodige werken [...] uit te voeren en zo het wegennet zoals gedefinieerd in het RSV, te realiseren*.

Verscheidene beleidsdocumenten¹¹ hebben gaandeweg de 25 nominatim in het MPV2001 vermelde projecten als de *missing links* (met het betrokken nummer) aangeduid.

2.2 Uitbreiding *missing links* via pps

Ter uitvoering van het regeerakkoord 1999-2004 en de beleidsnota MOW voor deze regeerperiode, stelde het MPV2003 voor, de projecten van de subactie *wegwerken missing links en knelpunten hoofdwegennet* te realiseren met alternatieve financiering. Tijdens die legislatuur werd alleen het Masterplan Antwerpen¹² - met de Oosterweelverbinding als grootste project¹³ - geselecteerd voor pps.

Nadat de beleidsnota MOW 2004-2009 opnieuw het gebruik van pps voor omvangrijke investeringen vooropstelde, besliste de Vlaamse Regering in 2005 met de oprichting van Via-Invest¹⁴ zes infrastructuurprojecten met pps uit te voeren: behalve vijf *missing links*¹⁵ uit de lijst van

¹⁰ Het MPV2003 bevat de beleidsaanbevelingen aan de Vlaamse Regering over het mobiliteitsbeleid. Het houdt rekening met de resolutie van het Vlaams Parlement van 8 mei 2002 en de aanbevelingen en voorstellen van verschillende instanties. Mobiliteitsplan Vlaanderen – Beleidsvoornemens, oktober 2003.

¹¹ Zie onder meer de beleidsnota Openbare Werken (OW) 2004-2009: Om tot een aanvaardbare afwikkelingskwaliteit op het hoofdwegennet te komen is het nodig de capaciteit te verhogen. Daarom wordt voorgesteld om capaciteitsbeperkende knelpunten op het hoofdwegennet en de primaire I wegen weg te werken. De lijst met *missing links* (zowel ontbrekende schakels als verbreding van bestaande infrastructuur) zoals opgenomen in het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zal daarbij als basis dienen. Stuk 130 (2004-2005) - Nr. 1, van 19 november 2004, p. 20.

¹² Het Masterplan Antwerpen (2000) bevat wegen-, waterwegen- en openbaarvervoerprojecten.

¹³ Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel. De realisatie met alternatieve financiering was expliciet in het decreet ingeschreven. Zie ook MPV 2003, p. 141.

¹⁴ Beslissing tot alternatieve financiering van openbare werken, VR/2005/2511/DOC.1055. Volgens deze nota wil het Vlaams Gewest met pps een inhaalbeweging in het domein Openbare Werken realiseren, en in de eerste plaats een aantal *zogenaaamde missing links* realiseren.

¹⁵ Noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem (ML12), noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen (ML25), omvormen van de AX havenrandweg zuid naar Zeebrugge (ML5) en vervolledigen van de zuidelijke tak van de R4 te Merelbeke (ML18). Voor de ML20 N16 Willebroek-Sint-Niklaas betrof het alleen het deelproject Temsebrug.

het MPV2001, ging het ook over de Kempense noord-zuidverbinding. Tezelfdertijd besliste de regering dat in een volgende fase nog *andere missing links of grote werken* op dezelfde wijze konden worden gefinancierd. Zij verwees daarbij expliciet naar het nieuwe gedeelte van de verbinding Ieper-Veurne. Deze twee nieuwe projecten betroffen geen (volledige)¹⁶ hoofd- of primaire wegen van categorie I en beantwoordden dus (deels) niet aan de bedoeling van het MPV, namelijk *missing links* bij hoofd- en primaire wegen van categorie I oplossen. Toch staan ze sindsdien in de lijst van *missing links* als ML 26 en ML 27.

2.3 Huidige invulling en te verwachten evolutie

Sinds de invoering van de wegcategorisering en de aanduiding van de 25 + 2 projecten als *missing link* is een lange tijd verlopen. In die periode waren er geen beslissingen die de selecties van hoofdwegen en primaire wegen van categorie I wijzigden, behalve voor de Oosterweelverbinding¹⁷. Een heroverweging van de wegcategorisering op grond van de actuele context en de gewenste toekomstige ontwikkelingen, is lopende. Er is daarvoor al een aanzet gegeven, maar die resulteerde nog niet in definitieve beslissingen:

- De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), in 2018 goedgekeurd¹⁸, is de basis voor het toekomstig ruimtelijk beleid. Deze visie gaat niet specifiek in op de (categorisering van de) wegen waarop deze audit betrekking heeft. Een aantal elementen en doelstellingen uit de strategische visie van het BRV en de Visie 2050¹⁹ kunnen wel een impact hebben op de wegcategorisering en de *missing links*. Zo lijken het streven naar een circulaire economie met een vermindering van de logistieke stromen en de creatie van een *modal shift*²⁰ en meer duurzame mobiliteit²¹ moeilijk te verzoenen met de grote investeringen in de *missing-link-projecten*.
- De voorlopige teksten van het nieuwe Mobiliteitsplan Vlaanderen²² vermelden het hiërarchisch categoriseren van vervoersnetwerken als strategisch project. Dat zou moeten resulteren in een gelaagd multimodaal²³ geïntegreerd netwerk.
- Het regeerakkoord 2019-2024 heeft de invoering van een nieuwe wegcategorisering aangekondigd. Dat nieuwe netwerkconcept zou uitgaan van een multimodale benadering en moet *robuust zijn, vlot in alle omstandigheden, meer samenhangend en met eenvoudige benamingen*²⁴. Het voorontwerp van verzameldecreet, dat de Vlaamse Regering op 6 maart 2020 goedkeurde, wil een nieuw gelaagd netwerk invoeren²⁵. Na de decretale machtiging wil de Vlaamse Regering inrichtingsprincipes vastleggen voor het nieuwe net-

¹⁶ Voor de Kempense noord-zuidverbinding is slechts een gedeelte een primaire weg van categorie I. De N8 Ieper-Veurne is in het RSV geselecteerd als een *secundaire* weg van categorie I.

¹⁷ Het RSV 2011 selecteerde de Oosterweelverbinding als hoofdweg, zoals voorgesteld in het MPV2001 en het MPV2003.

¹⁸ Goedkeuring door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018.

¹⁹ VR 2016 2503 DOC.0258/2BIS. Visie 2050, een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. Visie 2050, p. 61, stelt dat de afhankelijkheid van auto's en vrachtwagens moet verminderen, wat een grondige wijziging van de verplaatsings- en vervoersbehoefte vraagt en een *mental shift* bij de gebruikers.

²⁰ *Modal shift* is de term voor verandering van vervoerwijze, bijvoorbeeld van vervoer over de weg naar vervoer per spoor of per schip of van vervoer per wagen naar vervoer met de fiets.

²¹ Het regeerakkoord 2019-2024 formuleert een ambitieuze *modal shift* als doelstelling: voor de vervoersregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent zou het aandeel van duurzame modi minstens 50% moeten zijn.

²² De opmaak van een nieuw mobiliteitsplan is lopende sinds 2010. Het Rekenhof baseerde zich op de versie die het departement MOW op 16 maart 2018 bezorgde.

²³ Multimodaal vervoer is een transportketen waarbij personen of goederen met verscheidene vervoermiddelen worden getransporteerd.

²⁴ Regeerakkoord 2019-2024, p. 261.

²⁵ Toelichting van het departement MOW van 12 maart 2020.

werk, rekening houdend met de adviezen en voorstellen van de vervoerregioraden. De Vlaamse Regering zou dan ook bepalen wanneer de wegencategorisering van het RSV buiten werking treedt.

Ook de lijst met *missing links* is nauwelijks geëvalueerd. Zo werd geen rekening gehouden met de aanleg van andere vervoersinfrastructuur of de economische ontwikkeling van gebieden. De effecten van de uitgevoerde projecten, zoals het MPV2001 die verwachtte²⁶, werden slechts zeer beperkt in kaart gebracht en aangewend bij de planning en optimalisatie van de nog te realiseren *missing links*²⁷. Een gerealiseerde *missing link* kan immers een impact hebben op nog te realiseren *missing links* (bv. de impact van de R4-zuid op de R4-west). Het streven naar multimodaliteit en de reductie van het aantal voertuigkilometers zou in de toekomst tot een sterk gewijzigde mobiliteit moeten leiden. Ook het streven naar een circulaire economie kan een belangrijke impact hebben op de vervoerstromen. Een heroverweging van de *missing links* binnen deze toekomstvisies, ontbreekt echter.

Alleen ML13 (aanleg verbindingsweg E40-luchthaven met ondertunneling N2) is in het kader van de afbakening van het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel impliciet van de lijst van 27 geschrapt.

2.4 Conclusies

Het MPV2001 en MPV2003 stelden met de *missing links* het hoofdwegennet en de primaire wegen van categorie I te willen uitbouwen volgens het RSV van 1997, maar vulden de lijst met *missing links* sensu stricto aan met knelpunten, omvormingen en uitbreidingen van bestaande hoofd- en primaire wegen. Het is niet altijd duidelijk waarop de keuze voor bepaalde projecten steunt. Sinds 2004 wordt de notie *missing links* meer en meer gelijkgesteld met grote infrastructuurprojecten die met pps dienen te worden gerealiseerd. Ook zijn twee bijkomende projecten, die geen volledige hoofd- of primaire wegen van categorie I bevatten, aan de lijst met *missing links* toegevoegd.

Een heroverweging die nagaat of de wegencategorisering nog voldoet en of de nog te realiseren projecten nog altijd een positieve bijdrage kunnen leveren aan de huidige mobiliteitsvisie, maakt deel uit van het nieuw netwerkconcept dat zou ingevoerd worden.

²⁶ Op het vlak van bereikbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid, leefbaarheid, milieu en natuur.

²⁷ Na de aanleg van de A11 monitort het AWV de effecten ervan op de doortocht Lissewege, een van de deelprojecten van de N31. Het vergelijkt de telgegevens op de N31 van voor de aanleg van de A11 met de telgegevens van het huidige verkeer. Dat kan invloed hebben op de uitvoering van de doortocht Lissewege (zie bij ML15).

HOOFDSTUK 3

Realisatie en kostprijs van de *missing links*

3.1 Realisatie *missing links* in beleidsdocumenten

De 25 (+ 2) *missing links* die het vorige hoofdstuk heeft geschetst, vormen tot op vandaag het algemeen beleidskader en uitgangspunt voor het beleid van MOW.

Vanaf 1999 namen de opeenvolgende regeringen de wegwerking van - bepaalde - *missing links* in de regeerakkoorden op als beleidsdoelstelling. In 1999 had de regering het over het *afwerken van de missing links*²⁸. Het regeerakkoord 2004-2009 verwees naar de lijst uit het MPV²⁹. Het regeerakkoord 2009-2014³⁰ vermeldde de voortzetting van het uitvoeringstraject van zes geselecteerde *missing links*³¹, en stelde de verhoging voorop van de kredieten voor de beschikbaarheidsvergoedingen voor de *missing links* die met pps uitgevoerd worden. Het regeerakkoord 2014-2019 had het over *probleemoplossende infrastructuurprojecten en pps-projecten*³², waarop prioritair zou worden ingezet. Nagenoeg alle vermelde wegenprojecten maken deel uit van de lijst met *missing links*³³. Het regeerakkoord 2019-2024 duidde de belangrijke investeringsprojecten voor de komende regeerperiode aan³⁴. Voor de wegen vermeldde het tien *missing links*.

De realisatie van de *missing links* staat ook in het Pact 2020³⁵, dat stelde dat de *missing links* in het transportnetwerk (op de weg, het water en het spoor) *van het RSV* tegen 2020 zouden worden weggewerkt³⁶. Het aantal weggewerkte *missing links* vormde een kernindicator om de realisatie van deze doelstelling na te gaan. Daarvoor hanteerde het pact de lijst van 25+2 *missing links*. De Pact 2020-indicatoren werden vanaf 2015 geïntegreerd in de VRIND-publicatie. De laatste VRIND-publicatie dateert van 2017. Naar aanleiding van de VN-resolutie

²⁸ Regeerakkoord 1999-2004. Een nieuw project voor Vlaanderen, p. 85.

²⁹ Regeerakkoord 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, p. 61.

³⁰ Regeerakkoord 2009-2014, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden - Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, p. 42.

³¹ De noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem, de Kempense noord-zuidverbinding, de vervollediging van de zuidelijke tak van de R4 rond Gent, de noord-zuidverbinding te Helchteren/Houthalen, de omvorming van de A11 havenrandweg zuid naar Zeebrugge en de rondweg N60 te Ronse.

³² Regeerakkoord 2014-2019. Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan, p. 2 en 45.

³³ Oosterweel en A102, optimalisatie ring om Brussel, omleidingsweg NZ Limburg, omvorming van de N8 Veurne-Ieper, ombouw van de R4-west tot primaire weg en N60 Ronse op het gekozen tracé. De R11bis en de R4-oost maken ook deel uit van de prioritaire pps-infrastructuurprojecten. Deze projecten zijn nauw gelieerd met respectievelijk het Oosterweelproject en de R4-west, maar zijn geen *missing links*.

³⁴ Regeerakkoord 2019-2024, Vlaamse Regering 2019-2024, p. 251.

³⁵ Pact 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen, 20 doelstellingen, 19 januari 2009. Eén van de belangrijkste doorbraakprojecten uit het actieplan van Vlaanderen in Actie is de verdere uitbouw van Vlaanderen als *slimme draaischijf van Europa*.

³⁶ Doelstelling D6, Logistiek en infrastructuur, punt 3.

over de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen heeft de Vlaamse Regering de visienota *Vizier 2030* goedgekeurd³⁷, die de ambities van het Pact 2020 hernam. Voor de opvolging van de 2030-doelstellingen is een indicatorenset ontwikkeld. Voor MOW moeten de indicatoren evenwel nog ontwikkeld worden³⁸.

3.2 Stand van uitvoering en kostprijs

Het MPV2001³⁹ vermeldde een timing en een geraamd budget voor de realisatie van de 25 initieel gedefinieerde *missing links*. 18 *missing links* zouden op korte termijn starten, tegen 2005, zeven projecten op middellange termijn, tussen 2005 en 2010. Volgens de eerste ruwe ramingen zouden deze projecten in totaal 1.384 miljoen euro kosten⁴⁰.

Na de bespreking van het MPV in het Vlaams Parlement en de daaropvolgende resolutie van 8 mei 2002⁴¹ stelde het MPV2003 de start- en uitvoeringstiming en de geraamde kostprijs bij. De *missing links* in enge zin en de capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegenet zouden op middellange termijn, tegen 2012, gerealiseerd worden⁴². Voor de omvorming van de primaire wegen van categorie I⁴³ vermeldde het MPV2003 geen uitvoeringsperiode. Het MPV2003 actualiseerde de raming van het MPV2001 op basis van het prijspeil van 2002 tot 2.213 miljoen euro. Tabel 3 bevat de stand van zaken van de 25 + 2 *missing links*, de initiële streefdatum, de initiële kostprijsraming en de effectieve kostprijs en de raming van wat nog niet is uitgevoerd. In bijlage 1 worden de 27 projecten meer gedetailleerd besproken.

Tabel 3 – Voortgang en prijsevolutie van de 27 missing-linkprojecten (bedragen in miljoen euro)

ML	Initiële streefdatum	Stand van zaken 09/2019	Raming MPV2001	Kostprijs uitgevoerd 09/2019	Raming nog uit te voeren investeringskosten 09/2019
1	2005-2010	Linkeroever aanbesteed en werken in uitvoering; aanbesteding Rechteroever in 4 clusters tussen eind 2019 en eind 2020; start voorbereidende werken Rechteroever voorjaar 2020 Openstelling voorzien voor 2030	595,0		3.646,0
2	Na 2010	Maakt deel uit van het Haventracé uit het Toekomstverbond, studiefase	124,0		801,0
3	Na 2010	Belangrijkste aanpassingen al gerealiseerd voor 2005.	80,7		
4	Na 2010	Vier opeenvolgende alternatievenstudies. Nog geen voorkeursalternatief bepaald. Beperkte aanpassingen uitgevoerd en andere in voorbereiding	37,2		161,6
5	2005-2010	Ingebruikname 1 september 2017	42,1	593,1	

³⁷ Vizier 2030: een 2030 doelstellingenkader voor Vlaanderen. VR 2018 0903 DOC.0204.

³⁸ Indicatorenset Vizier2030. VR 2019 0504 DOC.0431/3. Doelstelling 27.

³⁹ De ramingen uit het ontwerp MPV2001 zijn in een apart document opgenomen: *Maatregelentabel*, van september 2001, p. 6 e.v. Zie ook MPV2001, tabel 78 op p. 353 e.v.; p. 372 en 379.

⁴⁰ De raming betreft 24 projecten, daar voor het project N49 geen raming opgenomen was.

⁴¹ Resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van Mobiliteitsplan, Stuk 1040 (2001-2002) – Nr. 3 van 8 mei 2002.

⁴² Het MPV2003 definieert korte termijn tot 2007, middellange termijn tot 2012 en lange termijn na 2012.

⁴³ ML12 tot en met ML25.

ML	Initiële streefdatum	Stand van zaken 09/2019	Raming MPV2001	Kostprijs uitgevoerd 09/2019	Raming nog uit te voeren investeringskosten 09/2019
6	Na 2010	Deelprojecten in voorbereiding; aantal deelprojecten gerealiseerd		21,3	101,3
7	2005-2010	In voorbereiding	31,0		2.555,4
8	Na 2010	Gerealiseerd in 2003 - 2004	8,7	15,5	
9	Na 2010	Voltooid in 2012	19,7	61,4	
10a	Na 2010	Inbegrepen in ML7	65,7		
10b	Na 2010	Inbegrepen in ML1 en 2			
11	2005-2010	Gerealiseerd in 2013	29,7	26,0	
12	2005-2010	Gerealiseerd in 2012	8,7	49,6	
13	2005-2010	Afgevoerd	5,0		
14	2005-2010	Gerealiseerd in 2005	1,4	1,7	
15	2005-2010	9 deelprojecten gerealiseerd; 2 on hold	29,7	84,7	115,0
16	2005-2010	Aansluiting met E40 gerealiseerd. Weg Aalter – E34: 1 deelproject gerealiseerd	5,0	35,8	6,9
17	2005-2010	Aantal kleinere ingrepen gerealiseerd – belangrijkste ingrepen nog in voorbereiding	66,9	41,0	489,0
18	2005-2010	Voltooid in 2014	13,6	90,4	
19	2005-2010	Aantal deelprojecten gerealiseerd – andere nog in voorbereiding	32,2	20,1	258,0
20	2005-2010	Aantal deelprojecten gerealiseerd – andere nog in voorbereiding	12,4	47,3	45,0
21	2005-2010	Aantal kleinere ingrepen gerealiseerd – geen verdere realisatie voorzien	5,0	0,0	
22	2005-2010	Aantal kleinere ingrepen gerealiseerd – belangrijkste ingrepen nog in voorbereiding	57,0	7,4	82,0
23	2005-2010	Aantal kleinere ingrepen gerealiseerd – belangrijkste ingrepen nog in voorbereiding	54,5	1,0	100,0
24	2005-2010	Enkele kruispunten aangepast; belangrijke ingrepen nog uit te voeren.	12,4	6,6	23,8
25	2005-2010	Procedure complexe projecten lopende	47,1	22,3	570,0
26		Voltooid in juni 2014	nvt	191,3	0,4
27		Aantal kleinere ingrepen gerealiseerd – belangrijkste ingrepen nog in voorbereiding	nvt	1,3	143,8
Totaal			1.384,7	1.317,8	9.099,2

Van de 27 projecten zijn er negen gerealiseerd. Achttien projecten moesten volgens het MPV2001 gerealiseerd zijn tussen 2005 en 2010⁴⁴, waarvan er vandaag, negen jaar na de initiële streefdatum, vijf zijn gerealiseerd (ML5, ML11, ML12, ML14 en ML18). De zeven andere projecten moesten tussen 2005 en 2010 starten, met een realisatiedatum vanaf 2010. Voor de twee bijkomende projecten werd geen deadline bepaald. Van deze negen projecten zijn er vandaag vier gerealiseerd (ML3, ML8, ML9 en ML26). Voor de meeste andere projecten is er

⁴⁴ Het MPV2001 gaf aan binnen welke periode effecten mochten worden verwacht ten aanzien van de doelstellingen bereikbaarheid, toegankelijkheid, veiligheid, leefbaarheid, milieu en natuur. Om de streefdatum voor de realisatie van de *missing links* te bepalen, hield het Rekenhof rekening met de effecten ten aanzien van de doelstelling bereikbaarheid (MPV2001, tabel 78, p. 353 e.v.).

een gedeeltelijke realisatie. Van de negen projecten die het MPV2003⁴⁵ wou gerealiseerd zien tegen 2012, zijn er zes voltooid.

De bouwkosten van de negen volledig gerealiseerde projecten bedragen 1.028,9 miljoen euro⁴⁶. Voor zeven van deze negen projecten zijn zowel de raming uit het MPV2001 als de uitvoeringskosten gekend⁴⁷. Deze bedragen respectievelijk 122,5 miljoen euro en 835,9 miljoen euro.

Vier projecten (ML5, ML12, ML18 en ML26) zijn gerealiseerd via pps, met een gezamenlijk investeringsbedrag van 924,35 miljoen euro. De eerste drie projecten waren in het MPV2001 aangeduid als *missing link* en hadden een raming van 64,4 miljoen euro; de uitvoeringskosten bedragen 733,1 miljoen euro. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor deze vier projecten bedroeg bij aanvang 85,2 miljoen euro en zal door indexatie oplopen tot 99 miljoen euro. Voor zes andere projecten⁴⁸ startte de pps-voorbereiding. Vier ervan⁴⁹ (ML7, ML17, ML19, ML25) werden toegewezen aan DWV, maar alleen voor ML17 is de keuze voor een DBFM-uitvoering al definitief. Het geraamd investeringsvolume voor deze vier projecten is 3,8 miljard euro, met een beschikbaarheidsvergoeding van ongeveer 380 miljoen euro per jaar. De totale beschikbaarheidsvergoedingen voor *missing-link*-projecten, uitgevoerd met pps, lopen adus op tot 450 à 500 miljoen euro per jaar.

De niet gerealiseerde en nog gedeeltelijk te realiseren projecten hebben een geraamde kostprijs van 9,1 miljard euro (tabel 3, kolom 6). Samen met de momenteel gekende realisatiebedragen van 1,3 miljard euro (tabel 3, kolom 5), zouden de totale investeringskosten van de *missing links* 10,4 miljard euro bedragen.

De geraamde en betaalde studiekosten bedragen 427,7 miljoen euro en de geraamde en betaalde kosten voor onteigeningen, verplaatsen van leidingen, saneringskosten, e.d. bedragen 416,2 miljoen euro⁵⁰, waardoor de totale kostprijs van de *missing links* 11,1 miljard euro zou bedragen. Die kostprijs zou nog verder kunnen stijgen aangezien het prijspeil van de ramingen voor verscheidene projecten verouderd is en voor een aantal projecten de definitieve scope nog niet vastligt.

De ramingen voor projecten uitgevoerd door DWV zijn grotendeels inclusief btw. Hoewel DWV die kan recupereren, zal zij de gerealiseerde projecten overdragen aan het AWW en daarbij de uitgaven inclusief btw factureren, zodat op dat ogenblik de btw alsnog ten laste van de Vlaamse overheid valt.

⁴⁵ MPV2003, p. 72-73.

⁴⁶ Het AWW kon geen gegevens verstrekken over de uitvoeringskosten van ML3.

⁴⁷ Aangezien ML26 niet aangeduid was als *missing link*, was er voor dit project uiteraard ook geen raming.

⁴⁸ Aanvankelijk werd ook voor ML2 aan een pps-uitvoering gedacht, maar door de moeizame voorbereiding van dit project ging dat niet door.

⁴⁹ Voor ML1 en ML27 werd deze piste verlaten.

⁵⁰ De studie- en onteigeningskosten voor Oosterweel zijn inbegrepen in deze totalen. De studiekosten ten bedrage van 163 miljoen euro zijn meegerekend in het taakstellend budget voor dit project; ze mogen dus niet bijgeteld worden bij de globale kostenraming van de *missing links*. De kosten voor grondverwerving voor Oosterweel, 141,5 miljoen euro, zijn niet inbegrepen in het taakstellend budget, evenmin als de saneringskosten voor de bodemverontreiniging op Linkeroever, geraamd op 50 à 60 miljoen euro.

Voor een gedeelte kan inflatie de substantiële stijging van de totale kostprijs tegenover de eerste ramingen verklaren. Na inflatiecorrectie zou het geraamde bedrag uit het MPV₂₀₀₃ van 2,2 miljard euro zijn toegenomen tot 3 à 3,3 miljard euro⁵¹.

3.3 Conclusies

De realisatie van de 27 *missing links* heeft veel vertraging opgelopen en zal veel duurder zijn dan de inschatting in het MPV₂₀₀₁ en het MPV₂₀₀₃, die respectievelijk 1,4 miljard euro en 2,2 miljard euro bedroeg. Slechts negen projecten zijn al gerealiseerd, i.c. zeven kleinere projecten en twee grote. De kostprijs van de uitgevoerde projecten bedraagt 1,3 miljard euro. De geraamde kostprijs van de nog te realiseren projecten bedroeg in september 2019 9,1 miljard euro.

⁵¹ De inflatiecorrectie 2002-2018 bedraagt ongeveer 50% (ABEX-index 540 in mei 2002, 809 in november 2018) en brengt de totale kostprijs van 2.213 miljoen naar 3.319 miljoen euro. Correctie op grond van de consumptieprijsindex (2002 = 110,81 en 2018 = 150,85) levert een bedrag van 3.012,6 miljoen euro op.

HOOFDSTUK 4

Oorzaken van trage en duurdere realisatie

De oorzaken van de vertragingen en oplopende kosten bij de *missing links* zijn divers. Zo heeft de Vlaamse overheid de verschillende projecten onvoldoende geprioriteerd (4.1). Ook de verdere technische planning (4.2) en de kostenramingen (4.3) bleken vaak niet realistisch. Bij de uitvoering van de projecten heeft de administratie onvoldoende werk gemaakt van project- en contractmanagement (4.4). Verloren of toegenomen studiekosten leidden tot oplopende kosten (4.5). Verscheidene projecten vertoonden vermijdbare fouten in de invulling van de ruimtelijke-orderingsprocedures, met vertragingen en prijsstijgingen tot gevolg (4.6). Bij het gebruik van de DBFM-formule ging veel tijd verloren door de langere gunningsprocedures en de dubbele opmaak van een ontwerp (4.7). Andere verklarende factoren waren: een gebrek aan consensus of draagvlak (4.8), vertragingen door onteigeningen (4.9) en een gebrek aan personeel (4.10).

4.1 Gebrek aan prioritering

Een efficiënte realisatie van de *missing links* vereist een gedetailleerd en geactualiseerd meerjarenprogramma, met een duidelijk tijdspad, dat rekening houdt met de behoeften, beleidsdoelstellingen, prioriteiten, en financiële en personeelsmiddelen.

4.1.1 Prioritering in de beleidsdocumenten

Al van bij de aanduiding van de *missing links* in 1997 hebben de beleidsdocumenten aandacht voor de prioritering ervan. Zo heeft het RSV aanbevolen de wegenprojecten te faseren, met prioriteit voor de hoofdwegen, opdat de voorziene en geselecteerde projecten versneld konden worden uitgevoerd⁵². Het regeerakkoord 1999-2004 stelde de opmaak van een prioriteitenlijst voorop, die de efficiëntie van de investeringen moest afwegen met het RSV als kader⁵³. De beleidsnota 1999-2004 stelde dat deze prioriteitenlijst binnen het Mobiliteitsplan zou worden opgesteld. De al beschikbare behoefteanalyse moest volgens de nota worden verfijnd en uitgebreid tot een methode om prioriteiten mee aan te duiden voor de realisatie van de ontbrekende schakels in de wegeninfrastructuur⁵⁴.

⁵² RSV 1997, p. 483.

⁵³ Regeerakkoord 1999-2004, p. 81 en 85: Het mobiliteitsplan zal ook de prioriteiten bepalen inzake de investeringen in openbaar vervoer en infrastructuurwerken. (...) Gelet op de budgettaire beperktheid zal de Vlaamse regering een prioriteitenlijst opstellen waarbij de efficiëntie van de investeringen in aanvullende infrastructuur wordt afgewogen. Daarbij zal in eerste instantie het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen het kader vormen. Daarvan kan slechts afgeweken worden mits een correcte motivering, conform de geldende procedures.

⁵⁴ Beleidsnota MOW 1999-2004, Stuk 164 (1999-2000) - Nr. 1, van 12 januari 2000, p. 26.

Het MPV2001 heeft een prioritering op hoofdlijnen opgesteld en gaf een overzicht van de maatregelen in relatie tot de beleidsdoelstellingen, met vermelding van de gewenste startperiode en van de periode waarbinnen de effecten t.a.v. de doelstellingen gehaald zouden moeten zijn⁵⁵.

Het regeerakkoord 2004-2009 erkende het belang van een verdere objectivering en kwantificering van behoeften en prioriteiten, en verwees naar de uitbouw van een objectieve behoefteanalyse voor *missing links*. Een objectieve behoefteanalyse kan nagaan of een *missing link* werkelijk een ontbrekende weg is en hoe de prioriteit ten opzichte van andere *missing links* ligt⁵⁶. Tegen eind 2005 zou een afwegingskader, steunend op het al uitgewerkte theoretisch model, klaar zijn om een behoefteanalyse voor *missing links* te kunnen uitvoeren. Dit instrument zou het mogelijk maken *missing links* met elkaar te vergelijken of varianten van een *missing link* af te wegen⁵⁷.

De regeerakkoorden 2009-2014 en 2014-2019 onderstreepten nogmaals dat de prioritering van nieuwe, grote infrastructuurprojecten moet steunen op een objectieve behoefteanalyse en een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het regeerakkoord 2014-2019 voegde daaraan toe dat de overheid ook mogelijke multimodale alternatieven in rekening zou brengen en dat zij de maatschappelijke kosten-batenanalysemethodiek, als een aspect van het globale beslissingsproces, achteraf kon toetsen met ex-post-analyses om het proces te optimaliseren. Eind 2016 stelde het departement MOW criteria te zullen uitwerken voor de prioritering van een aantal investeringsprojecten⁵⁸.

Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 verleent onder meer prioriteit aan investeringen voor de doorstroming op het hoofdwegennet en de *missing links*. Wel verwijst het specifiek naar elf van de niet afgewerkte *missing links*. Elf (grote) projecten tegelijkertijd voorbereiden en uitvoeren is echter niet realistisch, waardoor het regeerakkoord slechts een zeer beperkte prioritering inhoudt.

De beleidsdocumenten prioriteerden maar in beperkte mate en vrij theoretisch en op een hoog niveau. Zij werkten belangrijke aspecten als planning, budget, behoeften, impact na realisatie, kwaliteit en efficiëntie onvoldoende concreet uit om te kunnen spreken van een objectief en operationeel afwegingskader.

4.1.2 Prioritering in de praktijk

De prioritering uit het RSV richtte zich in de eerste plaats op de hoofdwegen. In de praktijk kregen die echter geen prioriteit boven de andere *missing links* of andere investeringsprojecten in wegeninfrastructuur. Aanzienlijke financiële middelen bleven ook gaan naar infrastructuurwerken en verbindingen buiten het hoofdwegennetwerk.

⁵⁵ MPV2001, tabel 78, p. 352 e.v.

⁵⁶ Voorstellen AWW – Legislatuur 2009-2014, p.84.

⁵⁷ Beleidsbrief OW, Beleidsprioriteiten 2005-2006, Stuk 543 (2005-2006) – Nr. 1, van 25 oktober 2005, p. 27.

⁵⁸ Stuk 995 (2016-2017) – Nr.3 van 22 december 2016, verslag van de gedachtewisseling over het ontwerp van decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht.

Het uitgangspunt de keuze voor projecten te baseren op efficiëntie, kreeg nauwelijks uitwerking. Nochtans kon aan de hand van de scores die het MPV2001 aan de projecten gaf in functie van hun bijdrage tot het bereiken van de gewenste effecten, een *rendementsscore* bepaald worden. Die kon zich vertalen in een prioritering door een koppeling van de scores aan de beschikbare middelen⁵⁹. Dat geschiedde echter niet. Zo zouden ML3 en ML8 pas op middel-lange termijn moeten starten, met verwachte effecten op lange termijn, maar toch werden deze projecten nog vóór 2005 uitgevoerd.

De prioritering die het Vlaams Parlement vroeg in zijn resolutie van 8 mei 2002, kwam er niet. Ondanks herhaalde initiatieven slaagde het AWW er niet in een objectieve behoefteanalyse specifiek voor *missing links*⁶⁰ tot een bruikbaar instrument uit te bouwen.

De regeerakkoorden van 2009-2014 en 2014-2019 verwezen naar de prioritering van projecten middels een maatschappelijke kosten-batenanalyse, maar er werd maar een beperkt aantal opgemaakt. Het beleidsdomein MOW wijst er in zijn antwoord van 14 februari 2020 op dat ter gelegenheid van de opmaak van de lijst van *missing links*, in het kader van het RSV en het MPV2001, een maatschappelijke toetsing gebeurde. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat deze analyse op een vrij geaggregeerd niveau plaatsvond en geen uitspraak deed over de kosten en baten van individuele projecten. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse moet de kosten-batenverhouding van een project in kaart brengen en daartoe de alternatieven voor het project in een vroeg stadium vergelijken, gevolgd door de vergelijking van de uitvoeringsvarianten van het project in een later stadium. Ze moet de beslissing over de projectuitvoering normaliter voorafgaan, maar ze kwam er in de meeste gevallen pas na de beslissing over het project en de bepaling van het uitvoeringsalternatief. Op die manier wordt de maatschappelijke kosten-batenanalyse onvoldoende ingezet voor het afwegen van de uitvoeringsvarianten en al helemaal niet als prioriteringsinstrument tussen verschillende projecten. De methodiek voor de opmaak ervan werd doorheen de jaren verder ontwikkeld, waarbij steeds bijkomende categorieën van baten opgenomen werden, maar een verdere uitwerking aan de kostenzijde ontbreekt. Dat bracht hun objectiviteit in het gedrang en werkte te positieve resultaten in de hand.

In de praktijk kiest het politieke niveau bij het begin van elke legislatuur de *missing links* die het zal uitvoeren of starten, althans wat de grote projecten betreft. Het steunt daarbij op pragmatische criteria zoals beschikbare budgetten, praktische mogelijkheden (spreiding verkeer-shinder, vereist voorbereidingstraject, complexiteit en haalbaarheid, ...) of de mate waarin een project *uitvoeringsklaar* is. De verkeerde inschatting van een of meer van deze criteria leidde ertoe dat tal van de geselecteerde projecten niet gerealiseerd konden worden.

⁵⁹ Zowel op budgettair als personeelsvlak, en dit laatste zowel in de administratie als in de privé-sector.

⁶⁰ In 2002 ontwikkelde het AWW een *Behoeftanalyse van AWW – Prioriteitsmanagement*, die op objectieve wijze potentiële locaties voor investeringswerken in bepaalde beleidsdomeinen tracht te rangschikken om het investeringsprogramma van de wegen op objectieve gronden te kunnen opstellen en onderbouwen. Het AWW hanteert die objectieve behoefteanalyse voor structureel onderhoud, fietspaden, doortochten en gevaarlijke punten.

Daarbuiten bestaat volgens het AWW ook een provinciale spreiding, om overlast in een bepaalde regio te beperken, maar ook om te vermijden dat alleen projecten in de Vlaamse Ruit⁶¹ uitvoering kennen⁶².

De minimaal toegepaste prioritering was dus weinig succesvol, wat nogmaals aantoont dat een degelijke prioritering nodig is voor een goede realisatie van een programma van infrastructuurprojecten⁶³.

4.1.3 Gevolgen van het gebrek aan prioritering

Vertragingen in de voorbereiding

Bij gebrek aan concrete planning voor de *missing links* startte de voorbereiding van bijna alle projecten vrij snel, maar veel projecten geraakten daarna moeilijk voorbij deze eerste fase. Een geprioriteerde aanpak, waarbij projecten *opeenvolgend* starten in plaats van *tegelijkertijd*, had wellicht⁶⁴ een aantal vertragingen kunnen voorkomen. Projecten liepen soms jaren vertraging op of lagen jarenlang stil zonder duidelijk aanwijsbare reden (zie bijlage 1), zonder dat dit duidelijk leidde tot het versneld aanpakken van een ander project. De volgorde en het uitvoeringstempo van de *missing links* wijzen op een gebrek aan gestructureerde aanpak en geven de indruk meer het gevolg te zijn van een samenloop van omstandigheden en toevalligheden, dan van een geplande en gecoördineerde aanpak.

Budgettaire problemen

Het MPV2001 bepaalde voor de 25 *missing links* de gewenste startperiode en de streefdatum voor de oplevering. Of streefdata realistisch zijn, is onder meer afhankelijk van de budgettaire inpasbaarheid. Daarvoor is in de eerste plaats een correcte inschatting van de kostprijs noodzakelijk (zie ook verder over de ramingen). Het MPV2001 bevatte een summier onderbouwde raming van de kostprijs van de 25 *missing links*, met een totaal van 1.384 miljoen euro, waarvan 595 miljoen euro voor het project Oosterweel. De 18 projecten die op korte termijn zouden starten, inclusief Oosterweel, hadden een geraamde kostprijs van 1.084,7 miljoen euro. Voor Oosterweel zou volgens het regeerakkoord 1999-2004⁶⁵ en het MPV2001/2003⁶⁶ de piste

⁶¹ De Vlaamse Ruit behelst het stedelijk kerngebied in Vlaanderen rond de grootstedelijke gebieden van Brussel, Gent, Antwerpen en Leuven.

⁶² In het parlementair debat over het ontwerp van MPV werd deze *wafelijzerpolitiek* bekritiseerd omdat hij niet noodzakelijk de meest efficiënte aanwending van de financiële middelen verzekert (Stuk 964 (2001-2002) – Nr. 1, 20 december 2001, p.15). In een oriënterend gesprek van 25 oktober 2016, voorafgaand aan de audit, verdedigde het AWW de provinciale spreiding, onder meer omdat de realisatie van een (groot) infrastructuurproject maatschappelijk draagvlak vereist. Een puur objectieve beoordeling zou erin resulteren dat bijna alle werken in Antwerpen zouden plaatsvinden, wat maatschappelijk onhaalbaar is.

⁶³ Zie o.a. SBOV, Plannen over grenzen: De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten (2018), en OECD, Towards a Framework for the Governance of Infrastructure (2015).

⁶⁴ Onder meer doordat het beperkt beschikbare personeel effectiever kan worden ingezet op een beperkt aantal projecten dan op veel projecten tegelijk.

⁶⁵ Regeerakkoord 1999-2004: Rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen moet aanvullend een systeem van publieke-private samenwerking (pps) en alternatieve financiering worden uitgewerkt dat toelaat dit tweesporenbeleid ook concreet waar te maken. De beleidsnota MOW 1999 bevestigde dat: *Daarom moeten extra financiële middelen worden vrijgemaakt. Ook alternatieve financieringssystemen moeten, waar aangewezen, extra ruimte kunnen bieden.*

⁶⁶ MPV2003, p. 141: Ten slotte zijn er de extra investeringsmogelijkheden als gevolg van publiek-private samenwerking. Binnen dit plan is rekening gehouden met de nog in oprichting zijnde BAM. Daarom worden de kosten voor BAM (Masterplan Antwerpen) niet door de reguliere begroting opgenomen. De raming voor Oosterweel was in 2003 opgelopen tot 927 miljoen euro.

van pps en alternatieve financiering onderzocht worden, om zo de reguliere begroting niet te belasten.

Tijdens de parlementaire bespreking van het MPV2001 en ook in de resolutie over het MPV rees twijfel over de budgettaire haalbaarheid van het MPV in zijn geheel⁶⁷. Maar volgens het MPV2001/2003 was de budgettaire haalbaarheid verzekerd door de toename van de algemene middelen ten gevolge van de vijfde staatshervorming, de verwachte stijgende inkomsten van het geregeld vervoer en de opportuniteit budgettaire lasten over langere periodes te spreiden door de aanwending van pps.

De gemiddelde jaarlijkse kosten voor de 25 *missing links* bedragen, op basis van de ramingen in het MPV2003, 221 miljoen euro. Zonder Oosterweel – waarvoor een beroep zou worden gedaan op pps – bedraagt het gemiddelde 129 miljoen euro. In 2001-2003 schommelden de kredieten op het investeringsartikel van het VIF⁶⁸ voor wegeninfrastructuur rond de 250 miljoen euro. De realisatie van de *missing links*, zonder Oosterweel, zou dus een beslag leggen op meer dan de helft van het investeringsbudget van het AWW. In 2003 moest het dus al duidelijk zijn dat de realisatie van alle *missing links* budgettair niet haalbaar was binnen de voorziene periode zonder een sterke verhoging van de kredieten, tenzij de reguliere investeringen en het structureel onderhoud sterk zouden worden ingeperkt.

De kostenraming uit 2001 liet nog toe een belangrijk aantal van de projecten binnen de voorziene periode uit te voeren. Intussen zijn de totale (werkelijke en geraamde) kosten zo hoog opgelopen (zie tabel 3), dat de uitvoering van de resterende *missing links* met klassieke overheidsopdrachten vanuit budgettair oogpunt alleen nog op (zeer) lange termijn kan plaatsvinden. Een versnelling is alleen mogelijk door een beroep op alternatieve financiering. Die zal echter zwaar wegen op de toekomstige begrotingen: zonder substantiële budgetverhoging dreigt het volume beschikbaarheidsvergoedingen investeringen in andere wegeninfrastructuurprojecten, maar ook (structureel en regulier) onderhoud, onmogelijk te maken en alle vrije beleidsruimte op te gebruiken (het zogenaamde koekoekseffect).

Het decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's⁶⁹ voorziet weliswaar in bovengrenzen voor het totaal van te betalen beschikbaarheidsvergoedingen, maar die zijn zo hoog, dat ze de geschetste risico's niet kunnen voorkomen. Het Rekenhof had daar in zijn advies over het voorstel van decreet op gewezen⁷⁰. Bovendien houdt deze begrenzing geen rekening met projecten met een andere uitvoeringsvorm dan DBFM.

⁶⁷ Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, Verslag, 964 (2001-2002) – Nr. 1, van 20 december 2001, p. 26. Voorstel van resolutie betreffende de aanbevelingen inzake het ontwerp van Mobiliteitsplan, 1040 (2001-2002) – Nr.2, van 15 april 2002, p. 8.

⁶⁸ Het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) beheert de middelen voor investeringen in en structureel onderhoud van de Vlaamse wegen- en waterwegeninfrastructuur.

⁶⁹ Art. 4 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's, in werking op 1 januari 2020. Art. 4 bepaalt dat de Vlaamse Regering een groot project of een groot programma alleen mag initiëren of realiseren via DBFM als het (totaal) bedrag aan beschikbaarheidsvergoedingen niet hoger is dan 60% van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein of niet meer dan 10% van de vereffeningskredieten van de Vlaamse begroting.

⁷⁰ Voorstel van decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's. Advies van het Rekenhof, 1785 (2018-2019) - Nr. 2 van 24 januari 2019.

De investeringskosten van de *missing links* in het regeerakkoord 2019-2024 bedragen naar schatting 8,8 miljard euro (zie tabel 3). Binnen het kader van de huidige begroting en de meerjarenraming is de vereiste budgettoename moeilijk haalbaar. Behalve de wegenprojecten (*missing links* en andere) zijn er nog andere goedgekeurde projecten, waarvan de totaalkosten in de miljarden euro lopen (zoals sluizen en dokken in de havens, het Seine-Scheldeproject, tramprojecten, enz.). De 1,65 miljard euro extra investeringsbudgetten die het regeerakkoord 2019-2024 aankondigde, zullen voor meer beleidsdomeinen dienen⁷¹. Een prioritering en budgettaire planning zijn dan ook noodzakelijk om op een efficiënte manier de realisatie van de overblijvende *missing links* over een langere periode te spreiden.

Ook een deel van de financiële sector⁷² pleit voor een duidelijke prioritering en planning van de projecten die met alternatieve financiering worden uitgevoerd, om tijdig middelen te kunnen heroriënteren. Zo kan de concurrentie stijgen en kunnen de financieringskosten dalen.

In 2018 heeft het departement MOW het beleidsdomeinbreed geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) ontwikkeld. Dat moet toelaten voor de strategische hoofdlijnen vijf jaar en op gedetailleerd niveau drie jaar vooruit te kijken, en jaar na jaar een roll-over te maken en aanpassingen aan te brengen in functie van het gerealiseerde. Het departement beschouwt het GIP dan ook als een operationeel planningsinstrument dat projecten prioriteert. Dit nieuw instrument heeft onmiskenbaar verdiensten, maar bevat nog te weinig elementen voor een onderbouwde prioritering. In zijn antwoord van 14 februari 2020 erkent het departement MOW dat het GIP in hoofdzaak nog een coördinatie is van de individuele investeringsprogramma's binnen het beleidsdomein. Het GIP slaagt er volgens het departement nog niet in tot een beleidsdomeinbrede prioritering te komen. Het departement werkt daar naar toe en heeft de ambitie het GIP verder te professionaliseren naar een planning- en realisatietool, maar dit zal nog de nodige tijd vergen.

Het rollend karakter van het plan is afhankelijk van de vertaling van de jaarlijks geformuleerde beleidsaccenten in concrete projecten. Dit impliceert dat de *missing links* op continue wijze als accent moeten worden hernomen, zo niet zal de realisatie ervan verder bemoeilijkt worden.

Verder kunnen *missing links*, net als andere grote infrastructuurprojecten, meestal niet op drie jaar of binnen een legislatuur gerealiseerd worden. Bij een beroep op alternatieve financiering loopt de impact op tot 25 tot 30 jaar⁷³. In zijn huidige vorm is het GIP bedoeld voor de middellange termijn (3 en 5 jaar) en het schiet daardoor te kort als plannings- en prioriteringsinstrument op lange termijn, dat de opname van alle gekende (grote) projecten voor hun

⁷¹ Regeerakkoord 2019-2024, p.295: *De Vlaamse Regering zal de volgende 5 jaar maar liefst 1,65 miljard euro extra investeringen lanceren. We investeren daarbij vooral in alle vervoersmodi van mobiliteit en openbare werken, in de bouw van scholen (hoofdzakelijk in het secundair onderwijs) en in de bouw van infrastructuur voor O&O en het hoger onderwijs. Ook investeringen in ziekenhuizen, culturele topinfrastructuur, bovenlokale sport- en topsportinfrastructuur, IT en onroerend erfgoed krijgen de nodig aandacht.*

⁷² Commissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen, zitting 8 maart 2017, verslag in voorbereiding.

⁷³ De circulaire van mei 2019 over het geïntegreerd investeringsprogramma erkent dat de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen in belangrijke mate de bandbreedte bepalen voor verdere investeringen, maar stelt dat de vroege ramingen van het investeringsbedrag en de daaruit volgende beschikbaarheidsvergoedingen nog te prematuur zijn om in het geïntegreerd investeringsprogramma op te nemen (Circulaire MOW 2019 02, Geïntegreerd investeringsprogramma beleidsdomein mobiliteit en openbare werken, VR 2019 1705 MED.0221/2BIS).

volledige betalingsduur vereist⁷⁴. De administratie⁷⁵ neemt zich voor bij het GIP een overzicht te voegen van de jaarlijks voor de DBFM-projecten te betalen beschikbaarheidsvergoedingen. Het is nog niet duidelijk of dit overzicht de verplichtingen over de volledige duurtijd van de DBFM-projecten zal bevatten. Volgens de administratie is er nog overleg en afstemming nodig met het kaderdecreet grote projecten en programma's en met het Kenniscentrum pps. Het Rekenhof wijst er op dat enkel een overzicht van de verplichtingen over de volledige duurtijd van de projecten (veelal 25 à 30 jaar) voldoende duidelijkheid kan bieden over de financierbaarheid van projecten met een lange realisatietermijn.

Oplopende kosten

Het gelijktijdig uitvoeren van projecten kan omwille van verschillende factoren (budgettaire tekort, personeelsproblemen, ...) leiden tot fasering, vertraging en zelfs stopzetting. Dat kan verloren kosten meebrengen (bijvoorbeeld personeels- en studiekosten, zie verder) en de totaalkosten verhogen. Veel projecten gelijktijdig voorbereiden en uitvoeren kan ook kostenverhogend werken doordat het de vraag naar studiediensten en bouwwerken verhoogt en mogelijks tot oververhitting van deze marktsegmenten leidt (zie verder). Bij een grote vraag moeten de studiebureaus en aannemers op zoek gaan naar extra personeelsleden. Daarbij kopen zij soms overheidspersoneel weg, wat bijkomende personeelsproblemen bij de overheid creëert. Toch vindt een gelijktijdige voorbereiding van *missing links* plaats, bijvoorbeeld van de Ro en R1, noord-zuid Limburg, N60 Ronse en R4-west-oost, naast nog andere recent gestarte wegen- en andere infrastructuurprojecten⁷⁶.

Personeelsmanagementsproblemen

Prioritering zorgt voor een efficiënte inzet van het beperkt beschikbare, interne personeel. Het gelijktijdig aanvatten van meer projecten kan leiden tot personeelscapaciteitsproblemen: een versnipperde inzet is vaak oorzaak van vertragingen, maar kan ook leiden tot kwaliteitsverlies; (te) zware druk kan leiden tot burn-out en het verlaten van de organisatie. De laatste jaren is deze problematiek versterkt door de opgelegde personeelsinkrimping⁷⁷ en de toename van het aantal (grote) projecten, alsook door de lokroep van de privésector, die financieel voordeliger arbeidsvoorwaarden biedt ten gevolge van de ingenieursschaarste.

Vertragingen en lang aanslepende projecten zijn ook nadelig voor het behoud van kennis. Het vertrek van rechtstreeks betrokken personeelsleden brengt mee dat andere personeelsleden zich moeten inwerken, wat leidt tot meer vertragingen en bijkomende interne kosten.

⁷⁴ In het advies bij de begroting 2020 formuleerde het Rekenhof de aanbeveling het geïntegreerd investeringsprogramma niet te beperken tot de middellange termijn, maar de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen voor de volledige duurtijd op te nemen, zodat een betere opvolging van de resterende beschikbare beleidsruimte voor toekomstige investeringen mogelijk wordt. Een beter zicht op de lange-termijnverplichtingen komt de transparantie ten goede en zal het mogelijk maken het planningsproces te optimaliseren (16 [2019-2020] - Nr. 1, 25 november 2019).

⁷⁵ Antwoord van het beleidsdomein MOW van 14 februari 2020 en bijkomende toelichting per e-mail van 12 maart 2020.

⁷⁶ Bijvoorbeeld de bouw van een fly-over over N1/R6 te Mechelen; de aanleg van een op- en afrittencomplex aan de Torrenlaan te Genk, de ring rond Roeselare en de ring rond Tielt.

⁷⁷ In de enquête die het Rekenhof uitvoerde voor zijn audit *Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*, wees ruim de helft van de leidend ambtenaren op een negatieve invloed van de personeelsbesparingen op de afstemming werk-privé. Er was een stijging van de klachten van personeelsleden over de toegenomen werkdruk en stress. Stuk 37 (2016-2017) - Nr. 1, van 19 oktober 2016.

Ook de privésector pleit vanuit personeelsmanagementsoogpunt voor een goede projectprioritering en -planning⁷⁸. Een duidelijker stroom projecten, die geleidelijk op de markt komen, zorgt voor marktstabiliteit, waarbij ondernemingen meer bereid zijn in hun organisatie en personeel te investeren om op de vraag te kunnen inspelen. Dat kan, zeker voor de toepassing van juridische, financiële of technische nieuwigheden, voordelen opleveren voor de overheid. Daarenboven leidt meer zekerheid ook tot een beter functionerende marktconcurrentie, wat weer gunstig kan zijn voor de kostprijs.

Creatie van minder toegevoegde waarde

De beperkte middelen laten niet toe alle projecten gelijktijdig uit te voeren. Vanuit het oogpunt van effectiviteit, zet de overheid het beste eerst in op de projecten die de meeste toegevoegde maatschappelijke waarde kunnen creëren. Daarbij dient zij rekening te houden met de kostprijs van die toegevoegde waarde. Het MPV2001 heeft met de rendementsscores (zie punt 4.1.2) een gedeeltelijke aanzet tot zo'n oefening gemaakt, maar die werd in de praktijk niet gebruikt als basis voor een prioritering⁷⁹.

4.2 Gebrek aan realistische planning

De planning in het MPV2001 was niet alleen weinig realistisch vanuit budgettair en personeelsoogpunt, maar ook vanuit verkeerskundig oogpunt. De meeste *missing links* die *het wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen van categorie I* betreffen, bestaan uit deelprojecten met de heraanleg van opeenvolgende kruispunten. Een realisatie binnen een beperkt tijdsbestek is daarbij uitgesloten, omdat de gelijktijdige aanpak van verschillende dicht bij elkaar gelegen kruispunten tot grote verkeersproblemen leidt. Ondanks deze beperking plande het MPV2001 voor de meeste van deze projecten een realisatie op korte termijn, namelijk 2005-2010.

De planning van verscheidene projecten houdt ook onvoldoende rekening met de termijnen die ruimtelijke-ordeningsprocedures vereisen. Soms werd expliciet vermeld dat de planning geen marge inhield⁸⁰. Deze tijdsdruk is mogelijk een van de oorzaken van fouten tijdens de ruimtelijke-ordeningsprocedures (zie verder), waardoor sommige projecten jaren vertraging opliepen.

Recente initiatieven, zoals de omgevingsvergunning, het geïntegreerd planproces en de procedure voor complexe projecten, moesten de realisatie van infrastructuurprojecten bevorderen door de doorlooptijden van ruimtelijke-ordeningsprocedures in te korten en het risico op juridische betwistingen te verkleinen. Uit contacten met de administratie blijkt echter dat bijvoorbeeld de omgevingsvergunning leidt tot aanzienlijke bijkomende planlasten, met vertragingen en extra kosten als gevolg. Het regeerakkoord 2019-2024 plant verdere initiatieven voor een maximale vereenvoudiging en versnelling.

⁷⁸ Zie onder meer de hoorzittingen van de commissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen.

⁷⁹ Zo zou de overheid de toegevoegde waarde van één (deel)project met een bepaalde kostprijs kunnen afwegen tegenover de waarde van een aantal andere projecten die samen evenveel kosten.

⁸⁰ Dit werd o.a. vermeld voor ML25, Verslag managementcomité nr. 2, d.d. 19 november 2007: *Het is duidelijk dat zeer strikt op deze timing moet toegezien worden. Er is nergens reserve.*

4.3 Gebrek aan realistische kostenramingen

In de loop der jaren stegen de ramingen en effectieve uitgaven voor bijna alle projecten sterk ten opzichte van de initiële ramingen, door aanpassingen en uitbreidingen van de project-scope, maar ook door grote onderramingen. De kostenstijging ingevolge inflatie speelde daarin maar een beperkte rol.

Nagenoeg alle infrastructuurprojecten kenden sterke onderramingen. De literatuur wijst op de *optimism bias*⁸¹: de neiging kosten te onderschatten en opbrengsten te overschatten⁸². Ervaringen in infrastructuurprojecten zouden er toe moeten leiden dat het aantal of de grootte van de onderramingen afneemt. Dat is echter niet het geval.

De literatuur wijst er ook op dat de gecommuniceerde ramingen bewust kunnen afwijken van de werkelijke ramingen⁸³, om te vermijden dat de correctere hogere raming zou leiden tot afkeuring of stopzetting van het project. Of bewuste onderramingen met als doel goedkeuring van het project te verkrijgen ook bij de Vlaamse overheid een gangbare praktijk uitmaken, is moeilijk objectief vast te stellen.

Wel stelde het Rekenhof vast dat initiële ramingen meestal vrij laag waren en dat ze na goedkeuring sterk stegen. Een deel van de stijgingen was te wijten aan ingrijpende veranderingen aan het project. In veel gevallen leidde (bijkomend) onderzoek tot de nood aan bijkomende ingrepen, wat sterke stijgingen meebracht. Dat bevestigt de *optimism bias*. Als de eerste raming niet steunt op grondig onderzoek, maar slechts een eerste indicatie geeft⁸⁴, moet de overheid rekening houden met onzekerheden en de raming verhogen met een forfaitair percentage. Zo zijn de bijkomende kosten zoals risico's, studiekosten, onteigeningen, minder hinder enz. gedekt⁸⁵. De administratie deed dat echter bijna nooit. Het Rekenhof stelt dan ook dat door het weglaten van bepaalde kostenposten, die hoog kunnen oplopen, de ramingen onvolledig zijn.

Sinds enkele jaren gebruiken de BAM en DWV een nieuwe ramingsmethodiek, de standaard-systematiek voor kostenramingen (ssk-methodiek), die rekening houdt met mogelijke wijzigingen en risico's. Dat leidt tot substantieel hogere kostenramingen. De geldigheid en deugdelijkheid van de methodiek is nog niet aangetoond voor Vlaamse projecten⁸⁶.

Nacalculatie en ex-post-analyses vinden in de administratie nauwelijks plaats, zodat ook toekomstige ramingen wellicht onderramingen zullen inhouden.

⁸¹ Zie o.a.: Optimism Bias Study. Recommended Adjustments tot Optimism Bias Uplifts. UK Department for Transport. <https://assets.publishing.service.gov.uk/dft-optimism-bias-study.pdf>.

⁸² Zie o.a.: European Court of Auditors, Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. (7 februari 2018)

⁸³ Zie Flyvbjerg, B., Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?

⁸⁴ Het beleidsdomein MOW stelde in zijn antwoord van 14 februari 2020 dat de eerste ramingen van een project steeds dienen als eerste indicatie, een ruwe oefening met andere woorden. Zo wordt een evenwicht gezocht tussen enerzijds de workload om de ramingen op te maken, en anderzijds de detailgraad die noodzakelijk is.

⁸⁵ De raming van een aantal van de AWV-projecten van het Masterplan 2020 gebeurde op die manier. Afhankelijk van de staat van voorbereiding werden de ruwe bouwkosten verhoogd met een percentage voor onteigeningen, studiekosten en werfopvolging, onvoorziene zaken en minder hinder. De verhogingsfactor kon oplopen tot 50%.

⁸⁶ Het beleidsdomein MOW merkt in zijn antwoord van 14 februari 2020 en bijkomende toelichting van 3 maart 2020 op dat de ssk-methodiek al jaren wordt toegepast, vooral in Nederland, waar de geldigheid en deugdelijkheid zou zijn aangetoond. Dit werd echter niet onderbouwd door concrete voorbeelden.

4.4 Gebrek aan project- en contractmanagement

De toepassing van een projectmanagementmethodologie kan positieve gevolgen hebben voor een efficiënte projectrealisatie. Nochtans bleken de meeste projecten geen of slechts een beperkt projectmanagement te kennen, ondanks de herhaalde opmerkingen van het Rekenhof hierover in het verleden⁸⁷ en de bepalingen in de leidraad *organisatiebeheersing* van de Vlaamse overheid⁸⁸. Bij gerealiseerde projecten ontbreekt een afdoende ex-post-evaluatie van het projectbeheer met het oog op leereffecten.

Ook de opvolging van de contractverplichtingen vertoont tekortkomingen. Bij sommige overheidsopdrachten duurde de uitvoering zeer lang, zonder dat de overheid een sterke reactie vertoonde⁸⁹. Zij zet dus onvoldoende middelen in om de tijdige afwerking van een opdracht af te dwingen.

4.5 Verloren of toegenomen studiekosten

Bij verschillende projecten gingen studiekosten verloren. Soms lag het project zo lang stil, dat de studies opnieuw uitgevoerd of in grote mate geactualiseerd dienden te worden. Andere projecten vergden nieuwe studies doordat de scope of het concept ervan sterk wijzigde. Eén project (ML4) kende opeenvolgende studies, die telkens vergelijkbare oplossingen naar voren schoven. In dat geval lijkt het erop dat de politieke besluiteloosheid steeds nieuwe vragen om studies meebracht. Ook de MER en GRUP die wegens allerlei fouten werden vernietigd, leidden tot aanzienlijke verloren kosten. Die verloren kosten bedragen voor het Oosterweelproject alleen al 135,3 miljoen euro⁹⁰. Voor andere projecten zijn deze verloren kosten in absolute termen beperkter, maar in verhouding tot de totale projectkosten toch aanzienlijk.

De studiekosten namen de laatste jaren ook sterk toe. Een van de verklaringen daarvoor is dat de overheid bijna alle studies en operationele taken uitbesteedt aan externe bureaus. Externe medewerkers vervangen interne medewerkers, zonder dat het duidelijk is of dat tot operationele of financiële voordelen leidt⁹¹. Een andere verklaring voor de toegenomen studiekosten is wellicht de overbevraging van de markt van de studiebureaus doordat veel grote projecten tegelijk startten. Dat leidt soms tot situaties waarbij een overheidsopdracht maar één kandidaat opleverde⁹². Die bevindt zich dan in een sterke onderhandelingspositie, wat de kostprijs kan opdrijven⁹³.

⁸⁷ Het soms problematisch contract- en/of projectmanagement kwam onder meer in de volgende audits van het Rekenhof aan bod: *Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn*, 7-A (2013-2014) – Nr. 1 van 24 februari 2014; *ReTiBo - Realisatie van het project Registratie, Ticketing en Boordcomputer bij De Lijn*, 37-B (2018-2019) – Nr. 1 van 25 maart 2019.

⁸⁸ Leidraad interne controle/organisatiebeheersing Vlaamse overheid (2015).

⁸⁹ Zie o.a. N44 (ML 16).

⁹⁰ In de zevende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 werden de verloren (studie)kosten op 135,3 miljoen euro geraamd. De afschrijving pompstations Schijn en de studies Rechteroever en Stedelijke ringweg maakten 56,5 miljoen euro uit van dit bedrag. Stuk 63 (2014-2015) – Nr. 2 van 27 november 2014, p. 12.

⁹¹ In het kader van de Rekenhofaudit *Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid* verklaarden een aantal van de bevraagde entiteiten door de personeelsbesparingen meer te hebben uitbesteed, ondanks de hogere kostprijs en de soms mindere of schommelende kwaliteit. Stuk 37 (2016-2017) – Nr.1 van 19 oktober 2016, p. 54.

⁹² Zo was er voor ML19 maar één kandidaat-uitvoerder voor het studiecontract, wat de overheid in een zwakke onderhandelingspositie bracht en wellicht kostenverhogend werkte.

⁹³ Volgens het departement MOW zijn de prijzen van het bedoelde studiecontract grosso modo gelijklopend met de prijzen voor een ander project dat op hetzelfde ogenblik werd aanbesteed.

De toename van de studiekosten is ook deels te verklaren door de toegenomen complexiteit van de procedures. Daarnaast wordt een infrastructuurproject – met het oog op draagvlak – dikwijls ingebed in een ruimer project, met meer aandacht voor de omgeving, wat ook de (studie)kosten omhoogstuwt⁹⁴.

4.6 Fouten in (ruimtelijke-ordenings)procedures

Verscheidene projecten tonen vermijdbare fouten in de toepassing van de ruimtelijke-ordeningsprocedures. Dat is onder meer het geval voor het aansluitingscomplex E40 te Aalter (ML16), Londerzeel zuid (ML22), noord-zuid Limburg (ML25) en de N8 Ieper-Veurne (ML27). Deze fouten leidden er soms toe dat de Raad van State of de Raad van Vergunningsbetwistingen beslissingen (GRUP, MER, bouwvergunningen) vernietigden, met jarenlange vertraging en bijkomende kosten tot gevolg.

Soms ging de overheid in de fout, meestal wegens de druk de ruimtelijke-ordeningsprocedures snel(ler) te doen verlopen. Zo sloeg de administratie soms een procedurestap over, ook al wezen andere overheidsdiensten op de noodzaak ervan. Het nemen van juridische risico's met het oog op een beperkte tijdswinst leidde tot grote vertragingen in het project noord-zuid Limburg (ML25).

In één geval (ML 27) schoof de Vlaamse Regering de beste oplossing opzij, wat leidde tot de vernietiging van een latere beslissing. In een ander geval hield het GRUP geen rekening met de maatregelen die het plan-MER naar voren schoof (ML19). In nog een ander geval onderzocht de Vlaamse overheid onvoldoende de bezwaren van een verzoekende partij, hoewel haar eigen diensten dit aanbevolen hadden (ML26).

Soms ging het om inhoudelijke fouten waarvoor de aansprakelijkheid ook bij de opdrachtnemer lag. Als de opdrachtnemer zijn taken niet correct vervult, is hij mede aansprakelijk voor de fouten en eventuele gevolgen ervan⁹⁵. Slechts voor één project zou een proces-verbaal van ingebrekestelling opgemaakt zijn⁹⁶.

4.7 Lange doorlooptijden bij gebruik van DBFM

De voorbereiding van een DBFM neemt soms veel tijd in beslag doordat de opdrachtgever het ontwerp (design) zelf verregaand uitwerkt voordat hij een overheidsopdracht start. De vereiste voorafgaande overeenstemming met de belanghebbenden over het ontwerp verantwoordt dat. Een DBFM-procedure gaat er evenwel van uit dat de opdrachtnemer het ontwerp grotendeels opmaakt. Voor de betrokken projecten zou dan ook altijd eerst de vraag moeten rijzen of een DBFM-vorm wel de meest geschikte is. De administratie ontkent de lange voorbereiding niet, maar wijst er op dat dit als een vorm van risicomanagement moet beschouwd worden. Zo moet bijvoorbeeld voorafgaandelijk onderzocht worden of het referentieontwerp wel past binnen de contouren van het project.

⁹⁴ Antwoord minister van Omgeving van 27 februari 2020.

⁹⁵ Bij ML26 bleek het studie bureau dat de plan-MER opmaakte, zich op een verkeerde kaart te hebben gebaseerd en daaraan verkeerde conclusies te hebben verbonden. De dienst MER had evenwel de plan-MER goedgekeurd.

⁹⁶ Antwoord beleidsdomein MOW van 12 februari 2020.

Hoewel een DBFM net tijdswinst bij de realisatie van infrastructuur betracht, duurt de gunningsprocedure bij een DBFM in de praktijk vaak lang, onder meer door de juridische complexiteit of de zoektocht naar de beste financieringsoptie. De tijd die een tijdige oplevering van de bouwwerken uitwint, gaat dan ook vaak vooraf verloren door de langere gunningsduur en de dubbele opmaak van een ontwerp. Zo duurde de gunningsprocedure van de vier gerealiseerde DB(F)M-projecten tussen de 25 (ML12) en 52 maanden (ML5). Het beleidsdomein MOW erkent in zijn antwoord van 14 februari 2020 de lange voorbereidingstijd van een DBFM. Het vindt die evenwel verantwoord omdat grote infrastructuurprojecten niet via de klassieke weg kunnen gerealiseerd worden bij gebrek aan reguliere middelen. Het Rekenhof wijst er op dat een goede prioritering en langetermijnplanning hieraan zouden kunnen verhelpen zodat de keuze voor DBFM gebaseerd is op de intrinsieke meerwaarde van het project en niet op het budgettaire comfort.

4.8 Gebrek aan consensus of draagvlak

Een aantal projecten liep grote vertraging op doordat de betrokken overheden het niet eens raakten over de aangewezen uitvoering⁹⁷. In sommige gevallen grepen zij na jaren overleg of stilstand terug naar voorheen afgewezen oplossingen. Overheden hebben te weinig aandacht voor de gevolgen van een stilstand in een dossier en maken onvoldoende de afweging tussen de negatieve gevolgen van een lange stilstand in het project en die van het kiezen van de volgens de overheid niet beste oplossing⁹⁸.

In sommige projecten komen (lokale) overheden terug op hun engagement en stellen zij andere of bijkomende eisen, die soms nieuwe studies vereisen of de aanvulling van bestaande studies, waardoor de planning niet gehaald wordt⁹⁹. Ook in die gevallen vindt onvoldoende afweging plaats tussen de negatieve gevolgen van de stilstand en die van het aanvaarden van de minder optimale oplossing. Daarenboven komt nog dat de totale kosten, zeker in het geval van bijkomende eisen, kunnen stijgen.

De procedure voor complexe projecten zou daarin verbetering moeten brengen¹⁰⁰. Er zijn evenwel nog geen projecten die ver genoeg gevorderd zijn om dat te kunnen aantonen. Bovendien sluit ook deze procedure een stilstand niet uit, aangezien zij een overeenstemming tussen de belanghebbenden vereist die meestal het infrastructuurproject overstijgt (bv. inplanting woonwijken, bedrijfsterreinen, groenzones, ...).

4.9 Vertragingen door onteigeningen

Moeilijkheden bij de grondverwerving waren meermaals oorzaak van vertragingen in de realisatie van *missing links*. Vooral het personeelsgebrek bij de federale aankoopcomités, en later ook bij de afdeling Vastgoedtransacties van de Vlaamse overheid, speelde daar een rol in¹⁰¹. De minister van MOW deelde in 2018 mee dat de onteigeningen nog altijd 12 tot 48 maanden

⁹⁷ Zie o.a. A12 Boom –Antwerpen (ML 23).

⁹⁸ Een voorbeeld daarvan is ML22 (A12 te Aartselaar), waar geen vergelijk werd gevonden over de beste oplossing, zodat de zware verkeersproblemen en grote verkeersonveiligheid, waar het project een oplossing zou moeten voor bieden, na vijftien jaar nog altijd aanwezig zijn.

⁹⁹ O.a. A11 (ML 5).

¹⁰⁰ Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, in werking sinds 1 maart 2015.

¹⁰¹ Sinds 1 januari 2015 is de afdeling Vastgoedtransacties van de Vlaamse Belastingdienst bevoegd voor de grondverwingen, zowel voor de minnelijke innemingen als de gerechtelijke onteigeningen.

vroegen¹⁰². Het Vlaams onteigeningsdecreet, in werking sinds 1 januari 2018, bracht nog weinig soelaas.

Daarom gaf de minister de opdracht een actieprogramma op te stellen om de grondverwervingen sneller te doen verlopen¹⁰³. Ter uitvoering daarvan verbeterde het beleidsdomein MOW de samenwerking met de afdeling Vastgoedtransacties¹⁰⁴. Ook zal het de ervaringen met het nieuw onteigeningsdecreet evalueren en waar mogelijk verbetervoorstellen formuleren. Het AWV actualiseerde zijn dienstorder over de opmaak van technische documenten, zodat onteigeningsplannen sneller en kwalitatiever kunnen worden opgemaakt en aangeleverd¹⁰⁵. Het regeerakkoord 2019-2024 kondigt aan daar nog verder op in te zetten, onder meer door de hervorming van de afdeling Vastgoedtransacties. De administratie merkte evenwel op dat een onteigening (in der minne of bij gerechtelijke procedure) op zich altijd een belangrijke doorlooptijd heeft in het volledige proces van idee tot projectrealisatie¹⁰⁶.

Om vertraging in de projectrealisatie te voorkomen, heeft de overheid voor sommige projecten gronden en woningen minnelijk verworven, zonder zekerheid over het uiteindelijke ontwerp van het infrastructuurproject¹⁰⁷. Soms probeert zij zo ook jarenlange onzekerheid bij de eigenaars te voorkomen. Dat houdt het risico in dat de gronden uiteindelijk niet gebruikt worden en dat de gemaakte kosten verloren gaan. Dat kan ook de weerstand tegen het project voeden, zoals ook in het geval van grondinnemingen die pas vele jaren later gebruikt worden.

4.10 Gebrek aan personeel

Personeelsbesparingen bij het AWV hebben ertoe geleid dat het aantal gekwalificeerde projectmedewerkers afnam¹⁰⁸. AWV moet met een krimpend personeelsaantal zijn kerntaken uitvoeren, terwijl de complexiteit ervan toeneemt¹⁰⁹. De stijging van de investeringskredieten van het AWV in de afgelopen regeerperiode met circa 15% verhoogt bovendien de werklust. De krapte op de arbeidsmarkt en de concurrentie met de privésector versterken nog het personeelsgebrek. Voor ML17, ML22 en ML27 haalde het AWV het personeelsgebrek expliciet aan als oorzaak van projectvertragingen¹¹⁰.

De personeelsbesparingen hebben ook een negatieve invloed op de prijs en de kwaliteit. Dit bleek uit een audit van het Rekenhof, specifiek gewijd aan personeelsbesparingen¹¹¹, en werd

¹⁰² Commissie MOW, 1 maart 2018.

¹⁰³ Commissie MOW, 3 mei 2018.

¹⁰⁴ Het departement MOW vermeldde dat, nu de personeelsbezetting bij de afdeling Vastgoedtransacties is uitgebreid, de samenwerking verder verbeterd is (antwoord departement MOW van 15 september 2019).

¹⁰⁵ Dienstorder MOW/AWV/2019/3 van 1 juni 2019. Instructiebundel voor opmaak en aanlevering van technische documentatie.

¹⁰⁶ Antwoord departement MOW van 15 september 2019.

¹⁰⁷ ML15, ML19, ML27.

¹⁰⁸ Het aantal VTE bij het AWV daalde van 1.415 in 2014 naar 1.274 midden 2019. Het tekort bij de profielen investeringen bedraagt 30%. Antwoorden AWV van 12 en 17 december 2019.

¹⁰⁹ De complexiteit neemt o.a. toe door het groeiend aantal belanghebbenden die betrokken wensen en dienen te worden, en de continu toenemende techniciteit van infrastructuur en mobiliteit. Antwoord AWV van 12 december 2019.

¹¹⁰ Het AWV antwoordde voor ML27 op de vraag naar de verklaring voor het tijdsverloop van drie jaar tussen de goedkeuring van de plan-MER en de opstart van de project-MER, dat het dossier wordt opgevolgd door de dienstkringingenieur, die ook alle andere dossiers in de dienstkring opvolgt (antwoord AWV van 2 februari 2018). Voor ML17 antwoordde DWV dat de beperkt beschikbare middelen, maar vooral ook beschikbare mensen, ervoor zorgt dat niet op alle fronten tegelijk kan gewerkt worden.

¹¹¹ *Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*. Stuk 37 (2016-2017) – Nr.1 van 19 oktober 2016, p. 54.

in de audit *missing links* bevestigd. Het AWW gaf in die audit aan noodgedwongen meer uit te besteden, wat tot stijgende (studie)kosten leidt. Het personeelsbestand is ook onvoldoende voor de kwaliteitscontrole op de uitbestede taken. Bovendien dreigt het AWW zijn opgebouwde expertise te verliezen door de stelselmatige uitbesteding en het gebrek aan tijd om vorming te volgen.

De besparingen namen in de legislatuur 2014-2019 nog toe, waardoor deze vaststellingen nog meer gewicht krijgen.

4.11 Conclusies

Zowel het RSV, de mobiliteitsplannen, als de opeenvolgende regeerakkoorden stelden een prioritering voorop, maar hoewel de administratie daar op inzette, werd die in de praktijk niet gerealiseerd.

Het gebrek aan prioritering en fasering van de uitvoering had vertragingen, budgettaire problemen, kostenbeheersingsmoeilijkheden, personeelsmanagementsproblemen en minder toegevoegde waarde tot gevolg. Het recent ingevoerd geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) functioneert nog te weinig als een beleidsdomeinbreed langetermijninvesteringsprogramma om dat te verhelpen. Door het (geplande) gebruik van DBFM-constructies, dreigen de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen zo hoog op te lopen dat zij een zware impact zullen hebben op de toekomstige budgetten. Het geïntegreerd investeringsprogramma geeft, met een vooruitblik beperkt tot vijf jaar, onvoldoende inzicht in de budgettaire situatie op lange termijn.

De nodige personeelscapaciteit ontbrak om alle projecten gelijktijdig uit te voeren. Ook fouten in de ruimtelijke procedures veroorzaakten vertraging, net zoals de grondverwervingen en het gebrek aan consensus bij de betrokken overheden. Onvoldoende realistische planningen en te lage kostenramingen, door het niet meerekenen van allerlei kostenposten, waren ook vaak remmende factoren. Verloren of oplopende studiekosten deden de kostprijs toenemen. Project- en contractmanagement werden niet standaard gebruikt, hoewel zij een efficiënte en snellere projectrealisatie ten goede komen. De keuze voor een DBFM-uitvoering bleek positief te zijn voor de uitvoeringsperiode, maar de voorbereiding en de gunningsprocedure namen veel tijd in beslag.

HOOFDSTUK 5

Andere vaststellingen

Het onderzoek van het Rekenhof leidde ook tot enkele andere vaststellingen, die niet verbonden zijn aan de trage realisatie of de hogere kostprijs van de projecten.

5.1 Inroepen van het algemeen belang

In twee projecten heeft de overheid het algemeen belang ingeroepen om een ruimtelijke-orderingsuitzonderingsprocedure toe te passen¹¹². Ook het regeerakkoord 2019-2024 stelt expliciet dat het algemeen belang bij grote infrastructuurprojecten moet primeren¹¹³. Conform de regelgeving¹¹⁴ dekt de noemer *algemeen belang* een breed gamma handelingen die de aanleg, wijziging en uitbreiding van infrastructuurprojecten betreffen. Op die manier kunnen ingrijpende infrastructuurwerken uitgevoerd worden zonder RUP en bijhorende inspraakmogelijkheden. Het beperken van de invulling van het begrip algemeen belang tot de aanleg van nieuwe infrastructuur of verbreding van bestaande wegen staat op gespannen voet met de visie die de Vlaamse Regering in verscheidene beleidsdocumenten bepleit. Zo heeft de Vlaamse Regering het in haar *Visie 2050, Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen* over het terugdringen van het aantal verplaatsingen en een omslag naar fietsen, openbaar vervoer en autodelen. De opeenvolgende regeringen stelden zich ook tot doel deze *modal shift* te versterken voor het logistieke vervoer. Dat kan dus ook als invulling van het algemeen belang gezien worden. Het Rekenhof spreekt zich niet uit over wat als algemeen belang moet worden beschouwd, maar de tegengestelde vormen waarin dat algemeen belang zich uit, zouden aanleiding moeten geven tot een reflectie over de concrete inhoud van de term.

Als de overheid het algemeen belang inroept voor (de versnelling van) een infrastructuurproject, zou dat bovendien noodzakelijkerwijze moeten impliceren dat zij het project met prioriteit verder uitwerkt. Het algemeen belang inroepen en daarna het project laten aanslepen, doet twijfels rijzen.

¹¹² Na vernietiging van het GRUP op- en afrittencomplex A10-E40-N44 (ML16) werd beslist dit project als een handeling van algemeen belang met beperkte ruimtelijke impact te beschouwen, waardoor geen GRUP meer vereist was. Dit project is in uitvoering en zal op korte termijn afgerond zijn. Voor het deelproject Londerzeel-zuid (ML22) zou in 2013 op deze uitzonderingsprocedure een beroep gedaan worden, maar door de samenloop met het Brabantnet is dat uiteindelijk niet gebeurd en is het gewenste op- en afrittencomplex afgestemd op het Brabantnet, waarvoor het GRUP op 23 februari 2018 werd vastgesteld.

¹¹³ Regeerakkoord 2019-2024, p. 13.

¹¹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4, 1, 1, 5°, artikel 4, 4, 7, §2, en artikel 4, 7, 1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

5.2 Inrichtingskeuze voor primaire wegen van categorie I

Het RSV liet bij de bepaling van de basisprincipes voor de inrichting van primaire wegen van categorie I, de keuze voor elke mogelijke inrichtingsvorm open. De herinrichting van kruispunten op deze wegen vertoont sinds 2001 dan ook allerlei vormen: ongelijkvloerse kruisingen, op- en afritten, ronde punten, verkeerslichten, voorrangsregelingen, enz. Op sommige wegen werkt de overheid alle toegangen tot particuliere terreinen weg, op andere houdt het die (deels) in stand. Daarbij geeft zij nooit een verklaring of onderbouwing voor de keuzes, die nochtans een belangrijke budgettaire impact kunnen hebben. Zo kost een ongelijkvloers kruispunt veel meer dan verkeerslichten. Dergelijke keuzes in een project kunnen ook de beschikbare kredieten voor andere projectonderdelen, andere *missing links* of andere projecten in het algemeen, sterk beïnvloeden. Een goed beheer van de beperkte middelen impliceert een vergelijking van de verschillende kruispunten, ook over de projecten heen, zodat de duurste investeringen (tunnels, op- en afritten) plaatsvinden waar ze het meest nuttig zijn (*cost effectiveness analyse*). Een dergelijke vergelijking kon hier niet worden aangetoond.

5.3 Kostenposten opgenomen in beschikbaarheidsvergoeding

Bij projecten met alternatieve financiering neemt de opdrachtnemer soms kleinere kostenposten ten laste, die niet rechtstreeks deel uitmaken van de bouwwerken, en die dus met de beschikbaarheidsvergoeding terugbetaald worden. Door hun opname in de beschikbaarheidsvergoeding verhogen deze kosten mee de financieringskosten en de winstmarge van de opdrachtnemer. De totale geactualiseerde kosten zullen dan ook hoger zijn dan bij een directe betaling door de overheid.

5.4 Verrekeningen

Het Rekenhof stelde vast dat zich talrijke verrekeningen voordeden, ondanks de aanbevelingen die het enkele jaren geleden deed in zijn auditrapporten over verrekeningen¹¹⁵. Zowat alle projecten kenden verrekeningen, zowel de eigenlijke bouwwerken als de voorafgaande studietoewerpopdrachten. In bijlage 1 zijn de belangrijkste verrekeningen vermeld.

5.5 Incoherente prijsinformatie

Tijdens de audit ging het Rekenhof de kostprijs van de overheidsopdrachten na. Daarbij stelde het vast dat de betrokken overheidsdiensten meermaals afwijkende kostprijzen voor eenzelfde opdracht doorgaven. De aangeleverde prijsinformatie week voor veel TV3V-projecten ook af, soms zelfs in sterke mate, van de bedragen in de periodieke rapportering over deze projecten aan het Vlaams Parlement. Voor al deze verschillen was er geen afdoende verklaring. Volgens de administratie hebben de verschillen in de aangeleverde data soms te maken met de periode waarover de audit liep. Conform het archiefbeheersplan houdt het AWW immers de gegevens slechts tot 10 jaar na de oplevering bij.

¹¹⁵ Verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken. Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1 van 29 juni 2006. Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Stuk 37-E (2011-2012) – Nr. 1 van 12 juli 2012. Verrekeningen bij de Afdeling Maritieme Toegang. Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1 van 18 september 2013. Verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken. Stuk 37 (2014) – Nr. 1 van 26 juni 2014. Verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart. Kostenbeheersing bij de aanneming van waterwerken. Stuk 37-B (2016-2017) – Nr. 1 van 9 november 2016.

Verder slopen fouten en onduidelijkheden in de data over de betalingen bij de migratie van dossiers van het financiële pakket Delta naar e-RIO. Het AWV erkent dat de overgang van een papieren naar een digitaal archief en de wijzigingen in de ondersteunende toepassingen een 1-1 match bemoeilijken. Het financieel opvolgings- en rapporteringssysteem is dus voor verbetering vatbaar.

5.6 Conclusies

De notie algemeen belang, die ingeroepen kan worden voor de toepassing van een uitzonderingsprocedure, is zeer ruim gedefinieerd en verschilt van de beleidsvisie van de Vlaamse Regering. Bij de keuzes voor de herinrichting van primaire wegen van categorie I vindt geen onderbouwde afweging van de alternatieven plaats. Kosten die geen rechtstreeks verband houden met de bouwwerken, worden soms opgenomen in de beschikbaarheidsvergoeding, met kostenverhogende gevolgen. Ten slotte kenden nagenoeg alle projecten verrekeningen en was de informatie over de uitgevoerde betalingen soms inconsistent.

HOOFDSTUK 6

Informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement

Een systematische en gestructureerde informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement over de realisatiegraad en de kostprijs van de *missing links*, met inbegrip van een vergelijking met de vooropgestelde doelstellingen en de geraamde middelen, is er niet. In de beleidsbrieven heeft de minister van (M)OW wel gerapporteerd over de individuele projecten en de antwoorden op (talrijke) parlementaire vragen, vragen om uitleg of parlementaire debatten bevatten concrete en gedetailleerde informatie over specifieke projecten. Ook de jaarverslagen en de websites van de agentschappen bieden veel informatie, maar die is vooral gericht op een breed publiek en minder geschikt voor de parlementaire controletaak.

De jaarlijkse rapportering over alternatieve financiering, ter uitvoering van een resolutie uit 2007¹¹⁶, bevat vanaf de voorbereiding informatie over de *missing links* die met alternatieve financiering worden uitgevoerd. Het gaat daarbij echter maar om negen van de 27 projecten.

Op 1 januari 2020 treedt het decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's in werking. Dat zal de bovengenoemde rapportering en de rapportering op grond van de – niet-nageleefde – decretale verplichting uit het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, opheffen. Artikel 5 van het nieuwe decreet regelt de informatieverstrekking over grote projecten en programma's, maar verplicht die alleen als de overheid gebruik maakt van alternatieve financiering. Dit decreet zal bovendien leiden tot rapportering over minder projecten, aangezien projecten met alternatieve financiering van minder dan 100 miljoen euro niet onder het toepassingsgebied vallen. Het decreet biedt wel de mogelijkheid op uitdrukkelijke vraag van het Vlaams Parlement de rapportering uit te breiden tot grote projecten en programma's waarvoor geen gebruik gemaakt wordt van alternatieve financiering.

De voortgangsrapportages over het Oosterweelproject geven ten slotte jaarlijks de uitvoeringsstand van ML1 en ML2 weer. Tussen 2010 en 2017 bevatten deze rapportages ook informatie over ML6, die deel uitmaakte van het Masterplan 2020.

¹¹⁶ Voorstel van resolutie betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen. Stuk 1143 (2006-2007) – Nr. 3 van 30 mei 2007.

HOOFDSTUK 7

Algemene conclusies

Het RSV heeft in 1997 een wegcategorisering opgemaakt en aangedrongen op de optimalisatie van het wegennet. Het MPV2001 formuleerde daarvoor een aantal deelmaatregelen, waaronder het oplossen van *missing links*. Het vulde het begrip *missing links* breed in en gebruikte het zowel voor de ontbrekende schakels, knelpunten en capaciteitsuitbreidingen op het hoofdwegennet, als voor de wegwerking van knelpunten en de omvorming van primaire wegen van categorie I. Het nam zelfs primaire wegen van categorie II op in een lijst van 25 projecten, die later nog werd aangevuld met 2 bijkomende projecten. De projectselectie is dan ook onduidelijk.

In 2001 zou het verhelpen van de *missing links* ongeveer tien jaar duren en 1.384 miljoen euro kosten. Al snel bleek dat zowel de planning als de raming onrealistisch waren. Sinds 2001 zijn negen projecten geheel en acht projecten gedeeltelijk gerealiseerd. De resterende (deel)projecten zullen de oorspronkelijke opleveringsdata met ten minste tien à twintig jaar overschrijden en zullen nog eens 9,1 miljard euro extra kosten, bovenop de 1.317 miljoen euro die de al uitgevoerde *missing links* tot op heden hebben gekost. De ramingen zijn inclusief btw, maar voor de projecten van DWV kan deze gerecupereerd worden. Bij overdracht van de projecten naar het AWW zal deze alsnog de btw moeten betalen.

Sinds 1997 traden tal van maatschappelijke veranderingen op. Nog ingrijpender mobiliteits-evoluties kondigen zich aan. De Vlaamse overheid houdt voor de concrete verdere uitvoering van *missing-link*-projecten rekening met deze maatschappelijke evoluties, maar een heroverweging van de noodzaak of wenselijkheid van de *missing links* in functie van deze evoluties bleef uit.

De aanbeveling uit het RSV de *missing links* in het hoofdwegennet prioritair uit te voeren, bleef dode letter. Hoewel de overheid vaak te kennen gaf dat zij de *missing links* met objectieve criteria wilde prioriteren, is ze daar in de praktijk onvoldoende in geslaagd. Voor zover zij prioriteiten stelde, steunde zij die niet op duidelijke criteria en kon zij die meestal niet omzetten in realisaties op het terrein. De prioritering steunde in de praktijk niet op objectieve, voorafgaande beoordelingen, bijvoorbeeld een objectieve behoefteanalyse of een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Missing-link-projecten die het RSV minder prioritair achtte, werden eerst uitgevoerd, waardoor projecten met meer toegevoegde waarde bleven wachten of werden vertraagd, zodat de schaarse middelen niet optimaal werden ingezet. Bij grote vertragingen of stilstand van een project, werd niet automatisch een ander project versneld aangepakt. Het gebrek aan prioritering bemoeilijkte ook de budgettaire planning. Initiële ramingen waren veelal te laag omdat de overheid allerlei kostenposten niet meerekende. De goedkeuring van projecten was dan ook gebaseerd op onvolledige ramingen. Een optimale middeleninzet vergt een langetermijnvisie; het geïntegreerd investeringsprogramma kon het gebrek eraan maar gedeeltelijk verhel-

pen, doordat het maar vijf jaar vooruitblik en aldus geen rekening houdt met de langdurige budgettaire impact van de DBFM-projecten.

De overheid startte veel projecten gelijktijdig, zonder zekerheid over de financiering. Veel gelijktijdige projecten leidden bovendien tot marktoververhitting met risico op hogere prijzen. Lang aanslepende projectvoorbereidingen leidden ook tot verloren kosten, doordat verouderde studies moesten worden overgedaan. De gebrekkige prioritering en planning hadden ook een impact op het personeelsbeheer: ambtenaren werden overbelast, wat kwaliteitsrisico's inhield. De opgelegde personeelsinkrimpingen deden het beroep op studie bureaus toenemen, waardoor de studiekosten sterk stegen, terwijl niet werd nagegaan of de uitbesteding financiële of operationele voordelen meebracht.

Ook een gebrek aan project- en contractmanagement, vertragingen bij onteigeningen, vermijdbare fouten in ruimtelijke-orderingsprocedures en een gebrek aan consensus tussen overheden en belanghebbenden, vertraagden de uitvoering van *missing-link*-projecten. Recentelijk zijn wel al enkele initiatieven genomen om deze problemen aan te pakken. Ten slotte leidde het gebruik van de DBFM-formule door de zeer lange gunningsprocedures niet tot de verwachte tijdswinst. Alternatieve financiering ontlast dan wel de lopende begrotingsuitvoering en staat toe projecten versneld aan te pakken, maar de inherente, hoog oplopende beschikbaarheidsvergoedingen dreigen toekomstige begrotingen zwaar te belasten en de werking van het AWV en andere betrokken organisaties te ontwrichten.

Bijkomend stelde het Rekenhof een aantal bijkomende bevindingen vast. Zo leidde het gebrek aan eenduidige, bindende inrichtingsprincipes voor primaire wegen van categorie I in de praktijk tot uiteenlopende uitvoeringskeuzes, met grote kostenverschillen. De audit bracht opnieuw de problematiek van de verrekeningen aan het licht, zoals vastgesteld in een vroegere auditcyclus van het Rekenhof over verrekeningen. Het volledige projectverloop en de effecten van de uitgevoerde projecten werden, met het oog op leereffecten, onvoldoende geëvalueerd. De interpretatie van het begrip algemeen belang waarbij infrastructuuruitbreiding primeert, conflicteert mogelijks met het belang van, bijvoorbeeld, een *modal shift* in het vervoer of een circulaire economie. Ten slotte is de financiële informatieverstrekking voor verbetering vatbaar en verloopt de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement, met uitzondering van die over de DBFM-projecten, ongestructureerd en fragmentarisch. Vanaf 2020 biedt een nieuw decreet meer informatiemogelijkheden.

HOOFDSTUK 8

Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient de noodzaak en het nut van de nog niet in uitvoering zijnde *missing links* in functie van de gewenste toekomstige mobiliteit te heroverwegen.
- De Vlaamse Regering moet bij de bepaling van de selectiecriteria en de inrichtingsprincipes van de nieuwe wegencategorisering rekening houden met de actuele context en de gewenste toekomstige ontwikkelingen.
- Zij dient de nog noodzakelijk geachte projecten te prioriteren, realistisch te plannen en de planning indien nodig bij te stellen, rekening houdend met:
 - de budgettaire mogelijkheden op lange termijn;
 - de doorlooptijden van studies, ruimtelijke-orderingsprocedures, gunningsprocedures en werken;
 - verkeerstechnische aspecten;
 - de beschikbaarheid van personeel en de marktomstandigheden.
- De opdrachtgevende besturen moeten de kostprijs van de werken zo volledig en realistisch mogelijk ramen, daarbij rekening houdend met randinvesteringen, risico's en verwachte evoluties. Zij moeten vermijdbare onderramingen voorkomen en van in de studiefase permanent toezien op de kostenbeheersing. Ex-post-evaluaties van de kostenramingen kunnen leereffecten genereren.
- De Vlaamse overheid moet voorafgaand aan haar beslissingen een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren met aandacht voor de baten- en de kostenzijde. Een analyse van de oplossingsvarianten in een vroeg stadium, op hoger abstractieniveau, en later een gedetailleerde analyse van de uitvoeringsvarianten is aangewezen. Op die manier kunnen projecten onderling vergeleken worden en geprioriteerd. Ex-post-analyses kunnen deze analysemethodiek optimaliseren.
- De projectvoorbereiding moet een degelijke onderbouwing bevatten van de keuze van uitvoeringsvorm van elk kruispunt of elke weg, met afweging van de kosten en de effecten en dit ook ten opzichte van alle andere projecten.
- Om juridische en andere risico's te beperken moet de Vlaamse overheid in voldoende tijd voorzien voor ruimtelijke-orderingsprocedures. Ze moet daarbij rekening houden met de adviezen, ook als die tot een termijnverlenging leiden, en een doorgedreven kwaliteitscontrole op de rapporten uitoefenen.
- De Vlaamse overheid moet blijvend inzetten op stakeholdersmanagement om voldoende draagvlak voor haar projecten te creëren.
- De opdrachtgevende besturen dienen de grote en/of complexe infrastructuurprojecten zoveel mogelijk met een projectmanagement te beheren. Zij dienen zelf de keuze voor een projectmethodologie en de diepgang ervan per project te bepalen.
- De Vlaamse overheid dient er nauwer op toe te zien of ook de private partner zich aan zijn plichten houdt.

- De Vlaamse opdrachtgevende besturen moeten voldoende knowhow in huis hebben en houden om hun opdrachten op een kwaliteitsvolle manier te kunnen uitvoeren.
- De Vlaamse Regering moet evalueren of de vervanging van ambtenaren door externe dienstverleners leidt tot operationele en financiële voordelen.
- De Vlaamse Regering moet systematisch en gestructureerd rapporteren over de voorbereiding, realisatie en kostprijs van de *missing links*.
- Het Vlaams Parlement kan het initiatief nemen om ook voor grote projecten en programma's zonder alternatieve financiering een uitgebreidere rapportering te vragen.

HOOFDSTUK 9

Reactie van de ministers

Op 21 februari 2020 heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken haar reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd (zie bijlage 3). De Vlaamse minister van Omgeving bezorgde haar reactie op 27 februari 2020 (zie bijlage 4).

De minister van MOW uitte haar dank voor de inspanningen en de feedback. Ze stemde in met de conclusies. Samen met de administratie zal ze bekijken hoe ze tegemoet zal komen aan de aanbevelingen. De analyse van het Rekenhof kan volgens haar alleszins een belangrijke insteek zijn om de werking van de administratie te optimaliseren.

De minister van MOW stelt grote verwachtingen in het geïntegreerd investeringsprogramma, dat geoptimaliseerd en geprofessionaliseerd zal worden. Ook wees ze, net als de minister van Omgeving, op het belang van de verwerving van draagvlak om de slaagkansen van projecten te verhogen, ondanks de impact ervan op de kosten en de termijnen. Beide ministers kondigden, zoals opgenomen in het regeerakkoord, de evaluatie aan van de instrumenten *geïntegreerd planproces* en *complexe projecten*. De minister van Omgeving deed mee dat een nieuw normenboek voor digitale aanvragen voor een omgevingsvergunning gepubliceerd is. Dat zou de sterk gestegen planlasten tot de helft kunnen terugbrengen.

De Vlaamse minister van Omgeving verwees naar de strategische visie van het BRV uit 2018, die ook afgestemd is met de Visie 2050. Beide visies hebben aandacht voor efficiëntere, multimodale, logistieke stromen. Volgens het Rekenhof bevestigt dit het belang om het nut en de noodzaak van de nog niet in uitvoering zijnde *missing links* in functie van de gewenste toekomstige mobiliteit te heroverwegen.

De minister van MOW gaf verder nog mee dat de onderramingen die het Rekenhof vermeldde geen gangbare praktijk zijn. Het Rekenhof is van oordeel dat het niet meenemen in de ramingen van kostenposten voor studies, onteigeningen, minder hinder en onvoorziene zaken bovenop de loutere bouwkosten van een project, onvolledige ramingen opleveren. In het verslag is de commentaar van de minister verwerkt.

BIJLAGE 1

Overzicht van de projecten

Deze bijlage biedt een gedetailleerder overzicht van de uitvoering tot op heden van de 27 *missing-link*-projecten. De vermelde bedragen zijn inclusief btw, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

ML 1 - Aanleg Oosterweelverbinding

Dit project betreft de sluiting van de Antwerpse ring (R1). Het RSV duidde dit project in 1997 aan als een primaire weg I¹¹⁷, maar selecteerde de R1 in 2011 als een aan te leggen hoofdweg¹¹⁸.

De voorbereidingen voor de Oosterweelverbinding lopen al van eind de jaren '90 van de vorige eeuw. In mei 2000 werd de haalbaarheidsstudie *Sluiten van de R1 kleine ring* opgeleverd. De aanleg van de Oosterweelverbinding werd ingebed in het ruimere Masterplan Mobiliteit Antwerpen¹¹⁹ (sinds 2010 het Masterplan 2020¹²⁰ en sinds 2017 het Toekomstverbond¹²¹), dat behalve wegenprojecten ook waterwegen- en openbaarvervoerprojecten omvat. De geraamde kostprijs van alle Masterplanprojecten samen, 1,45 miljard euro in 2000, overschreed de mogelijkheden van de reguliere begroting. De Vlaamse Regering besliste daarom de kosten van het Oosterweelproject te spreiden over een lange periode door het plan te realiseren met een pps-constructie en een tolheffing op de nieuwe Scheldeoeververbinding¹²². Met dit doel richtte zij in 2003 de BAM op, een nv van publiek recht die moest instaan voor de voorbereiding, financiering, uitvoering en het beheer van het Masterplan¹²³. De oprichting van de BAM zou ook een oplossing bieden voor het gebrek aan capaciteit in de betrokken administraties. In 2000 was de openstelling van de Oosterweelverbinding *sensu stricto* voorzien voor 2005 en de kosten werden geraamd op 595 miljoen euro. Het MPV2003 verschoof de uitvoeringsplanning naar 2011 en herraamde de kostprijs op 927 miljoen euro.

De rapportering over het Toekomstverbond van april 2019¹²⁴ voorzag de openstelling van de Oosterweelverbinding *sensu stricto* in 2026. Ondertussen is dit bijgesteld tot 2030. Het taak-

¹¹⁷ Zie 2.1.

¹¹⁸ RSV 2011, p. 485. Bindende bepalingen in verband met de lijninfrastructuren.

¹¹⁹ Masterplan voor de mobiliteit in Antwerpen. De prioriteit der prioriteiten, studie van AWW uit 1997. De Vlaamse Regering keurde het Masterplan Mobiliteit Antwerpen goed op 15 december 2000, VR 2000 1512 DOC.1161.

¹²⁰ Masterplan 2020. Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. 28 september 2010. Bijlage VR 2010 2909 DOC.0891.

¹²¹ Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid. Een ring rond de stad en een ring voor de stad. 15 maart 2017.

¹²² VR 2000 1512 DOC.1161.

¹²³ Decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel.

¹²⁴ Stuk 66 (2016-2017) – Nr. 5 van 4 april 2019. Verslag over de uitvoering van het Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid.

stellend budget van 3,6 miljard euro¹²⁵, waarmee de Oosterweelverbinding zal uitgevoerd worden, dekt alle rechtstreeks aan de Oosterweelverbinding verbonden investeringen (studiekosten, voorbereidende werken, bouwkosten, projectrisico's, faseringskosten, ...), maar niet de grondverwervingen, het verplaatsen van nutsleidingen en de saneringskosten¹²⁶. De studie- en voorbereidingskosten bedroegen eind 2018 ongeveer 163 miljoen euro¹²⁷, het equivalent van verscheidene kleine projecten. De voorbereidende infrastructuurwerken belopen tientallen miljoenen euro¹²⁸. Door de aanpassing van het concept na het referendum van 2009 gingen minstens 56 miljoen euro voorbereidingskosten verloren¹²⁹. De kosten voor grondverwervingen en onteigeningen bedragen 141,5 miljoen euro.

De Vlaamse Regering besliste in 2015¹³⁰ de pps-piste te verlaten en de Oosterweelverbinding uit te voeren met aparte *Engineering & Construct*-contracten per deelproject¹³¹. Voor de financiering zal zij een beroep doen op het kapitaal van de BAM, de ontvangsten van de tunnel Liefkenshoek, de kaderovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de BAM uit 2018 en een lening van de Europese Investeringsbank aan het Vlaams Gewest, die exclusief bestemd is voor de Oosterweelverbinding en via de kaderovereenkomst aan de BAM ter beschikking wordt gesteld. De toelinkkomsten van de Scheldekruisingen zullen de leningen terugbetalen in een termijn van 40 jaar. Gelet op het terugverdienmodel, besliste de Vlaamse Regering de bouwuitgaven voor Oosterweel buiten de begrotingsdoelstelling te houden.

De immense vertragingen in de realisatie van de Oosterweelverbinding hebben verscheidene oorzaken, waarvan het gebrek aan maatschappelijk draagvlak en plannings- en vergunningsprocedures de voornaamste zijn. De commissie MOW volgt dit project sinds 2005 op met voortgangsrapportages over het Masterplan Mobiliteit Antwerpen, het Masterplan 2020 en het Toekomstverbond.

ML 2 - Aanleg A102

Het RSV wees de A102 van Merksem R1 tot A13 Wommelgem aan als een hoofdweg. Het MPV2001 bepaalde de startperiode van het project op middellange termijn en raamde de kostprijs op 124 miljoen euro. Het MPV2003 gaf geen nadere details. Ook dit project was deel van

¹²⁵ Het vermelde taakstellend budget van 3,6 miljard euro heeft 2018 als prijspeil. Voor het geheel van de werken in het kader van het Toekomstverbond inclusief het Haventracé is er nog geen raming. Ook voor de kosten van de leefbaarheids- en overkappingsprojecten is er nog geen volledige raming. Een eerste reeks projecten ten bedrage van 1,25 miljard euro is wel al goedgekeurd.

¹²⁶ Voor het deelproject Linkeroever is bodem- en grondwaterverontreiniging aangetroffen. De saneringskosten daarvan zouden 50 à 60 miljoen euro bedragen.

¹²⁷ Antwoord BAM van september 2018. Deze kosten hebben niet uitsluitend betrekking op de Oosterweelverbinding, maar betreffen de voorbereidingskosten van de opeenvolgende plannen, waar de Oosterweelverbinding een deelproject van is, weliswaar het grootste in volume en complexiteit.

¹²⁸ De voorbereidende werken betreffen o.a. IJzerlaan, herinrichting van de omgeving Groot Schijn, sanering Lobroekdok, Klein Schijn, spoorpassages, herinrichting SAMGA-site, aanvaarbumper in de haven.

¹²⁹ In de zevende voortgangsrapportage over het Masterplan 2020 werden de verloren (studie)kosten op 135,3 miljoen euro geraamd. De afschrijving pompstations Schijn en de studies rechtoever en stedelijke ringweg maakten 56,5 miljoen euro uit van dit bedrag; de dading Noriant, die het dubbeldeksviaduct voorbereidde, bedroeg 37,2 miljoen euro en de financiële verliezen op de rente-indekkingsproducten 41,6 miljoen euro. Stuk 63 (2014-2015) – Nr. 2 van 27 november 2014, p. 12.

¹³⁰ Masterplan 2020. Voortgangsrapportage van 11 juni 2015, 63 (2014-2015) – Nr. 4, p. 21.

¹³¹ Het Oosterweelproject is opgesplitst in vijf projectonderdelen: Linkeroever, dat in uitvoering is, Scheldetunnel, Oosterweelknooppunt, Kanaaltunnels + R1-noord en Verkeers- en tunneltechnische installaties.

het Masterplan 2020. In 2010 vond een eerste ruwe raming van 801 miljoen euro plaats¹³². De projectfiche over de A102 bij het Masterplan 2020 vermeldde dat het project niet inpasbaar was in het lopende meerjarenprogramma van de reguliere kredieten door de hoge kostprijs en de lange uitvoeringstermijn. Hoewel deze fiche een beroep op pps niet expliciet vermeldde, was dit wel als aanbestedingswijze opgenomen in de overzichtstabel bij de basisrapportage van het Masterplan 2020¹³³. In 2010 werd voorzien dat het project ten vroegste medio 2014 zou starten en een bouwtijd van 3 jaar zou vergen. In 2013 startte de opmaak van de plan-MER, in combinatie met de plan-MER R1bis; in 2014 en 2016 stelde de dienst MER aanvullende richtlijnen op.

De aanleg van de A102 lijkt noodzakelijk te zijn om het mobiliteitsoplossend vermogen van de Oosterweelverbinding te verhogen. De plan-MER A102/R1bis en de project-MER Oosterweel liepen daardoor gedeeltelijk parallel. Het Toekomstverbond van maart 2017 heeft de A102 een belangrijke rol toebedeeld als onderdeel van het Haventracé¹³⁴ dat nodig is om het mobiliteitssysteem in de regio Antwerpen te laten functioneren. De A102 zal dan een deel vormen van de ring rond de stad. De voorbereidingen van dit project zijn nog in een pril stadium. Volgens de meest recente informatie¹³⁵ zou voor dit project een procedure complexe projecten gevolgd worden. De kennis opgedaan tijdens de opmaak van het vorige plan-MER kan nuttig aangewend worden tijdens deze procedure, waardoor de kosten van de vorige plan-MER slechts deels verloren zijn. De uitvoering zal pas starten na de openstelling van de Oosterweelverbinding. Ook dit project maakt deel uit van de voortgangsrapportages over het Toekomstverbond.

ML 3 - Omvormen A12 Antwerpen Roosendaal tot autosnelweg

Het RSV wees de A12 van Ekeren naar Bergen op Zoom aan als een hoofdweg. Het MPV2001 omschreef dit project als het *omvormen van de A12 Antwerpen-Roosendaal tot autosnelweg*. De geplande realisatieperiode liep van 2008 tot 2012 en de geraamde kostprijs bedroeg 80,7 miljoen euro, bijgesteld tot 80 miljoen euro in het MPV2003.

Tegen 2002 was een eerste fase van een streefbeeldstudie^{136 137} opgemaakt en was de *bocht Leuvenberg* al omgevormd. Het AWV kon de kostprijs van de studies, werken en onteigeningen niet meer terugvinden. De door het Rekenhof gevraagde gedetailleerde data worden, conform het archiefbeheersplan van het AWV, niet langer bewaard. De tweede fase van de streef-

¹³² Deze raming betreft de kostprijs bij klassieke aanbesteding van een gecombineerde weg- en spoortunnel aangelegd in een constructie met diepwanden of in een open bouwput. De raming voor een variëte met een geboorde weg- en spoortunnel liep op tot 1.100 miljoen euro. Voor een derde variëte waarbij beide tunnels afzonderlijk en naast elkaar aangelegd worden in de reservatiezone is nooit een raming opgemaakt.

¹³³ Verslag van de Vlaamse Regering over het Masterplan 2020. Basisrapportage. Stuk 63 (2010-2011) – Nr. 1 van 9 mei 2011, p. 155.

¹³⁴ Het Haventracé stuurt het doorgaand Scheldekrusend verkeer om de stad heen met een verbeterde en versterkte R2. De route loopt vanaf de E34-west, over de R2 (met de Beverentunnel, de Liefkenshoek-tunnel en de Tijsmanstunnel), de A12-noord via de nog aan te leggen A102 om zo aan te sluiten op de E313/E34-oost.

¹³⁵ Antwoord van het beleidsdomein MOW van 14 februari 2020.

¹³⁶ Een strategisch plan dat op basis van een *ontwikkelingsvisie* het *eindbeeld* vastlegt voor de uitwerking van de inrichting van een element van de lijninfrastructuur (meer bepaald een wegverbinding) volgens de principes van het RSV en/of van een Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan.

¹³⁷ Dit streefbeeld werd nog niet opgemaakt volgens de later bepaalde richtlijnen voor streefbeelden. Het betreft eerder een zoeken naar een ontwikkelingsperspectief dat verder moet worden uitgewerkt in start- en projectnota's. Het is dus minder gedetailleerd dan de huidige streefbeelden.

beeldstudie werd in 2004 voorgelegd aan de provinciale auditcommissie¹³⁸. Het streefbeeld bestond hoofdzakelijk uit de afschaffing van op- en afritten. Sommige van deze afschaffingen waren op dat ogenblik al gerealiseerd, andere zouden volgen. In 2008 werd het streefbeeld volledig afgerond.

Begin 2008¹³⁹ antwoordde de minister op een vraag naar de stand van zaken als volgt: *Dit wegvak werd in de praktijk al grotendeels ingericht als hoofdweg, onder meer na de werken aan de "Leugenberg". Sommige op- en afritten (bv. Hoevenen) kennen een nog niet-conforme inrichting. Zopas werd echter een streefbeeldstudie afgerond. Deze doet uitspraak over het al dan niet wenselijk zijn van de realisatie van nieuwe complexen op de A12-noord. Tevens loopt vandaag ook de tracéstudie Nx, waarvan de aansluiting op de A12 eveneens wordt onderzocht en die aanleiding zal geven tot een definitieve en geoptimaliseerde keuze.*

Eind 2008¹⁴⁰ antwoordde de minister dat er voor dit project nog niet in een timing was voorzien. Op een parlementaire vraag van eind 2010 werd een overzicht gegeven van de gerealiseerde of in uitvoering zijnde *missing links*¹⁴¹. Dit project stond niet in de lijst. Sinds 2010 vonden geen aanpassingen meer plaats, zodat, uitgaande van de streefbeeldstudie, nog de volgende ingrepen moeten gebeuren:

- af te schaffen complexen: Zandvliet (deels), Berendrecht, Stabroek, Leugenberg;
- nieuwe complexen: Abtsdreef; Dijkstraat/Main Hub.

Het project op- en afrit Hoevenen/Main Hub betreft de ontsluiting van een logistiek park en de toekomstige aansluiting van de Nx. Dit project wordt meegenomen in de werkbank Haventracé en wordt afgestemd met het Routeplan 2030. Als belangrijke verkeersader maakt de A12 deel uit van het mobiliteitsplan voor de Vervoerregio Antwerpen. Een kostprijsraming is nog niet voorhanden.

Het project ML 3 vormt een atypisch project, aangezien het bij de bepaling van de *missing links* ook zonder deze ingrepen al voldeed aan de inrichtingsvereisten voor een hoofdweg. Verdere ingrepen zijn volgens het streefbeeld wel gewenst, maar zijn nog niet gepland. In het geïntegreerd investeringsprogramma 2019, noch in de doorkijk voor 2020 en 2021, zijn kredieten opgenomen voor dit project.

ML 4 - Omvormen van de A8 te Halle tot autosnelweg

De A8 te Halle is een hoofdweg die Doornik met de Ro verbindt. Deze weg is als een autosnelweg ontworpen, maar ter hoogte van Halle verliest hij dit karakter door de gelijkgrondse kruising met drie wegen. De volledige omvorming van de A8 tot een hoofdweg vereist de wegwerking van deze drie kruispunten. Op een vierde kruising kan een bestuurder in de richting van Doornik van de A8 naar het centrum rijden, en van het centrum de A8 richting Doornik nemen.

Het MPV2001 raamde de kostprijs van dit project op 37,2 miljoen euro. Het MPV2003 stelde dat bij tot 37,5 miljoen euro. De openstelling zou plaatsvinden in de periode 2008-2012.

¹³⁸ Antwoord op vraag nr. 53 van 22 oktober 2004.

¹³⁹ Antwoord op vraag nr. 44 van 26 februari 2008.

¹⁴⁰ Antwoord op vraag nr. 983 van 18 september 2008.

¹⁴¹ Antwoord op vraag nr. 369 van 17 december 2010.

In september 2006 werd een streefbeeld gefinaliseerd waarbij één kruispunt zou worden afgesloten en de A8 in een tunnel onder de twee andere kruispunten door zou gaan. Op de vierde kruising zou een zwevende rotonde komen die alle bewegingen in beide richtingen mogelijk zou maken. Deze studie bevatte geen kostenraming.

In november 2007 leverde de Tijdelijke Vereniging Veilig Verkeer Vlaanderen (TV3V) in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma een nieuwe studie op. Die voorzag in een korte tunnel onder één kruispunt en een langere tunnel onder de andere twee. De op- en afrit richting Doornik zou ongewijzigd blijven. De kostprijs zou 74,5 miljoen euro bedragen, exclusief btw.

Zowat één jaar later werd een nieuwe studie opgestart, die in maart 2012 werd afgerond. Die concludeerde dat het aangewezen was de drie kruispunten en de op- en afrit te ondertunnelen met één lange tunnel. De kostprijs zou 253 miljoen euro bedragen, exclusief btw.

Omdat de kostprijs van dit derde alternatief zeer hoog was, werd in oktober 2016 een gunningsprocedure gestart voor een vierde studie. Die moest alle alternatieven uit de vorige studies overzichtelijk hernemen en nagaan of nog andere alternatieven mogelijk waren. In november 2017 stelde deze studie drie scenario's voor:

- scenario 1: de afsluiting van twee kruispunten, een tunnel onder het derde en een op- en afrit richting Brussel op de vierde locatie - kostprijs 70 à 80 miljoen euro afhankelijk van enkele sub-opties;
- scenario 2: een ondertunneling van twee kruispunten, de afsluiting van het derde en de vierde aansluiting zoals in scenario 1 - kostprijs 102,6 miljoen euro;
- scenario 3: de afsluiting van één kruispunt, een tunnel onder de twee andere kruispunten en een verlenging van de tunnel tot voorbij de op- en afrit in beide richtingen - kostprijs 111 miljoen euro.

De oplossingen die de vier opeenvolgende studies voorstelden, zijn sterk vergelijkbaar. Op grond van de laatste studie verrichtte het AWP intern nog verder onderzoek naar de veiligheidsaspecten en de kostprijs. Zij herraamde de kosten voor de drie scenario's, nog altijd indicatief, op respectievelijk 85, 140 en 160 miljoen euro. Het scenario van een volledige ondertunneling raamde de afdeling op 390 miljoen euro. In mei 2019 legde de minister de drie scenario's aan de stad Halle voor. Hij wees tegelijkertijd het scenario van een volledige ondertunneling af wegens te duur en te onveilig (o.a. voor specifieke transporten). In de zomer van 2019 bereikten de Vlaamse overheid en de stad Halle een akkoord. Zij kozen voor een verder uit te werken scenario 3, met bijkomende ontsluitingsmogelijkheden voor een wijk.

In juni 2019 startte de gunning voor de aanleg van een voetgangersbrug. De bouw ervan zou starten in het voorjaar van 2020 en de kostprijs zou 1,55 miljoen euro bedragen. In 2020 zal de procedure tot gunning van de bouw van twee fietsbruggen starten, waarvoor een kostenraming voorsnog ontbreekt. Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019 heeft voor geen van deze drie bruggen in kredieten voor de periode 2019-2021 voorzien. Volgens de administratie zijn kredieten voorzien voor de voetgangers- en fietsbruggen. Dit werd evenwel niet aangetoond.

De opeenvolgende externe studies hebben tot op heden ongeveer 2.450.000 euro gekost. Vermits er zich geen juridische procedureproblemen voordeden en de voorgestelde alterna-

tieven¹⁴² budgettair haalbaar waren, lijkt vooral het uitblijven van een politieke beslissing de realisatie van dit project te hebben vertraagd.

ML 5 - Omvorming van de AX havenrandweg zuid naar Zeebrugge

Het RSV nam de AX¹⁴³ op als te ontwerpen hoofdweg, in het MPV2001 werd het project ingepland in de periode 2005-2010. In het MPV2003 verschoof de uitvoering naar 2008-2012. Een streefbeeldstudie en een strategisch plan van de haven van Zeebrugge vormden in respectievelijk 2002 en november 2004 de basis voor de verdere uitwerking van het project. Op 25 november 2005 wees de Vlaamse Regering de A11 aan als een van de wegen die zij met alternatieve financiering wilde realiseren¹⁴⁴. Op 15 september 2006, bijna twee jaar na het strategisch plan van de haven, besliste de Vlaamse Regering op grond van dat plan een GRUP op te maken. Dat werd op 15 april 2009, meer dan 2,5 jaar later, definitief goedgekeurd.

Ondertussen startte in februari 2006 de procedure voor de opmaak van een plan-MER, dat 146.684,67 euro kostte¹⁴⁵. Eén jaar later werd de plan-MER voorgelegd, maar de goedkeuring sleepte een half jaar aan. Daarna werd beslist om verder overleg te voeren met de stakeholders, wat leidde tot het onderzoek van een nieuw tracé in een optimalisatiestudie die in juli 2007 startte. Die studie lag aan de basis van het kennisgevingsdossier van de project-MER (augustus 2008). Nogmaals zeven maanden later volgden de richtlijnen voor de project-MER (maart 2009), maar de goedkeuring kwam er al een maand later (april 2009), dus bijna gelijktijdig met het GRUP.

Op 30 april 2009 gaf de Vlaamse Regering het AWV en VIA-Invest de opdracht het voorkeurs-tracé verder uit te werken in een referentieontwerp en de aanbestedingsprocedure te starten. Zij mochten volgens het AWV voldoende tijd nemen om een kwalitatief hoogstaand referentieontwerp op te maken als basis voor een gedetailleerd DBFM-bestek. Het AWV stelde dat zij tijdens de opmaak van het referentieontwerp uitgebreid met de stakeholders en diverse overheden en partijen moest overleggen om de vereiste vergunningen en voldoende draagvlak te bekomen. De gunningsprocedure te vroeg starten zou te veel onzekerheden meebrengen en de marktpartijen weerhouden.

In december 2009 werd een vooraankondiging gepubliceerd, gevolgd door de aankondiging en een selectieleidraad in april 2010. Er verliepen zeven maanden tussen de ontvangst van de kandidaturen (mei 2010) en de goedkeuring van de selectie ervan door de Vlaamse Regering en het versturen van het bestek (december 2010). Dat de opmaak van een referentieontwerp en het bestek veel tijd in beslag neemt is aanvaardbaar bij een klassieke overheidsopdracht, maar niet bij een DBFM. Het gedetailleerd uitwerken van het design (ontwerp) en de offerte door de opdrachtgever¹⁴⁶ gaat immers in tegen de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer, één van de basisbeginselen van een DBFM. De administratie merkt op dat de opmaak van een referentieontwerp ook bij een DBFM noodzakelijk is, o.a. omwille van de vereiste voorafgaan-

¹⁴² Alleen het scenario met één lange tunnel zou een zeer zware budgettaire inspanning vragen.

¹⁴³ Het RSV en het MPV2001 gebruikten de benaming AX voor dit project. Bij de uitwerking ervan is men de benaming A11 gaan gebruiken.

¹⁴⁴ Beslissing tot alternatieve financiering van openbare werken, VR/2005/2511/DOC.1055.

¹⁴⁵ De MER was niet inbegrepen in het studiecontract.

¹⁴⁶ Zoals bij vele andere Vlaamse DBFM(O)-projecten, zoals bv. het Amoras-project in de Antwerpse haven (cfr. het Rekenhofrapport *Baggerwerken in Vlaanderen*. Stuk 37-C (2015-2016) – Nr. 1 van 8 maart 2016).

delijke innames. Dit heeft weliswaar impact op de termijnen, maar is een vorm van risicobeheersing. Het Rekenhof kan daarmee instemmen, maar wijst er op dat een detailontwerp veel verder gaat dan een referentieontwerp.

Na nog eens tien maanden (oktober 2011) werd een tweede offertefase gestart en na nog een jaar (december 2012) werd een voorkeursbieder aangeduid. Het AWV verantwoordt dit door de complexiteit van het dossier, dat 70 door de deelnemer te ontwerpen kunstwerken en elementen bevat. Het wilde de deelnemers voldoende tijd geven om grondige studies uit te voeren en een goed onderbouwde bieding in te dienen. Ook de evaluatie van de biedingen kostte tijd. Als de kandidaten de design bepalen is een vrij lange procedure inderdaad aannemelijk, maar het AWV trok daar, zoals vermeld, zelf al ruim de tijd voor uit.

Na de aanduiding van de voorkeursbieder in december 2012 duurde het 15 maanden voordat het contract werd gesloten (20 maart 2014). Volgens het AWV verhoogden plots nieuwe eisen van stakeholders¹⁴⁷ de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning. Dat vereiste nieuwe onderhandelingen, de aanpassing van het ontwerp en het akkoord over de eruit voortvloeiende meerkosten. Dat verklaart echter slechts gedeeltelijk het tijdsverloop, vermits de vergunning al op 8 mei 2013 werd aangevraagd en op 25 oktober 2013 verkregen. Een bijkomende oorzaak van vertraging was volgens het AWV het vereiste grondonderzoek. De beslissing daarover werd, onder meer door de hoge kosten, enkele keren uitgesteld. Dit argument is moeilijk aanvaardbaar aangezien de kosten hiervan ongeveer 400.000 euro bedroegen, wat maar een beperkt deel van de voorbereidingskosten uitmaakte. Het grondonderzoek liep wel vertraging op doordat eigenaars toegang weigerden tot hun terreinen zolang ze geen zicht hadden op compensatie en het verloop van de onteigeningsprocedure. Andere redenen zijn de moeilijke uitvoering van archeologisch onderzoek, de noodzaak de waterlopen meer in detail op te meten, de beslissing tot herziening van een elektromechanische installatie¹⁴⁸, problemen met en vertraging bij de verkeerscijfers die het verkeerscentrum leverde, en het aantal en het problematisch karakter van de onteigeningen. Ook de moeilijke marktomstandigheden voor de financiering leidden volgens het AWV tot vertraging. Uit de verslagen van de raad van bestuur van VIA-Invest blijkt dat de onduidelijkheid over de voordeligste financiële oplossing één van de redenen was voor de lange doorlooptijd.

De werken startten op 22 maart 2014 en de weg werd in gebruik genomen op 1 september 2017.

De lange duur van de gunningsprocedure heeft het argument dat een DBFM-overeenkomst leidt tot een vulligere realisatie dan een klassieke opdracht, voor dit project tenietgedaan.

¹⁴⁷ De stakeholders, hoofdzakelijk publieke partners, drongen verscheidene malen aan op veranderingen, maar startten geen procedures om beslissingen (GRUP, MER, bouwvergunning, ...) aan te vechten, wellicht dankzij het veelvuldig overleg.

¹⁴⁸ Eerst werd beslist om de elektromechanische uitrusting (camera's) die nodig was voor één specifiek onderdeel van het project, nl. de bediening van de beweegbare bruggen, uit de DBFM-overeenkomst te halen. De afdeling Elektro Mechanica zou voor deze camera's een apart bestek opmaken. In de praktijk zou dit echter een technisch niet te ontwarren probleem opleveren (compatibiliteit van verschillende camerasystemen, afstemming van de camera's van de voorsignalisatie op die van de bediening van de brug, enz...). Om technische redenen en om de werken geen vertraging te wijten aan de opdrachtgever te laten oplopen werd tijdens de uitvoering dan ook beslist om dit aspect alsnog bij de opdrachtnemer onder te brengen. Daarvoor werd een Geval van Vergoeding nr. 15 goedgekeurd voor een totaalbedrag van 812.648,24 euro.

Ook de kostprijs is veel hoger dan initieel geraamd. Het MPV2001/2003 vermeldde 42,1 miljoen euro. De beslissing van de Vlaamse Regering van 25 november 2005 raamde al 80 miljoen euro. De rapporteringen van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering vermeldden in 2007, 2010 en 2011 respectievelijk kostprijzen van 115, 344 en 436 miljoen euro¹⁴⁹. De uiteindelijke kostprijs bedroeg 587 miljoen euro¹⁵⁰.

De voortdurende kostenstijgingen in de loop van het project zijn o.a. het gevolg van de vele wijzigingen van de tracékeuze. Kostenverhogend waren vooral de keuze voor een tunnel, een volledig conflictvrije oplossing en een grote rotonde in Knokke, onbekende lokale geologische omstandigheden, bijkomende tunnels onder de sporen om een vlot fietsnetwerk te realiseren en geluidsmaatregelen. Ook hield de oorspronkelijke raming geen rekening met de DBFM-realiseringskosten, die behalve loutere bouwkosten ook studie- en financieringskosten omvat, alsook de kosten van de overgedragen risico's.

De voorafgaande studies en procedures hebben een kostprijs van 12.911.590,79 euro:

- studieopdracht¹⁵¹: 8.359.205,02 euro;
- plan-MER: 146.684,67 euro;
- technische en administratieve ondersteuning: 1.509.978 euro;
- risicomanagement: 351.737 euro;
- topografische opmetingen: 51.090 euro;
- archeologisch onderzoek: 464.693,10 euro;
- juridisch adviseur in de periode van 2009 tot 2017: 1.284.205 euro;
- financieel adviseur in de periode van 2010 tot 2014: 423.998 euro;
- communicatie: ongeveer 320.000 euro.

De kosten voor de grondinnemingen en pachtvergoedingen bedroegen 17.657.385,49 euro¹⁵². Daarbuiten zijn ook 3.505.940 euro kosten gemaakt door de lokale grondenbank. De kosten voor natuurcompensaties bedroegen 1.174.256 euro. Het AWV droeg 379.965 euro kosten voor maatregelen in het landinrichtingsplan A11. De bufferbeplantingen kostten 377.339 euro. In 2015 vonden 656.980 euro inrichtingswerken plaats die nodig waren voor de gebruiksruil. Voor een vereenvoudigde ruilverkaveling moest het AWV 544.000 euro ten laste nemen en de verplaatsing van de nutsleidingen kostte 2.385.990 euro. De totale kosten voor grondverwerkingen, grondgebruik en natuurherstel bedroegen aldus 26.681.855,49 euro.

¹⁴⁹ Stuk 52 (2007-2008) – Nr. 1 van 20 november 2007. Verslag van de Vlaamse Regering. Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, p. 52. Stuk 52 (2010-2011) – Nr. 1 van 9 november 2010. Verslag van de Vlaamse Regering. Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, p. 87. Stuk 52 (2011-2012) – Nr. 1 van 18 november 2011. Verslag van de Vlaamse Regering Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, p. 119.

¹⁵⁰ Stuk 52 (2015-2016) – Nr. 1 van 27 mei 2016. Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, p. 161.

¹⁵¹ Optimalisatiestudie, Project-MER, veiligheidseffectenrapport, referentieontwerp: offerteprijs 3.375.000 euro, exclusief btw + (verrekening 1) 1.649.000 euro, exclusief btw + (verrekening 2) 1.884.431,9 euro, exclusief btw = 6.908.433,9 euro, exclusief btw.

¹⁵² De gerealiseerde grondaankopen bedragen 15.646.503,39 euro. Voor de pachtvergoedingen werd 1.483.305 euro betaald. De gronden van Infrabel zijn nog niet helemaal verworven; de Dienst Vastgoedtransacties raamt de kosten ervan op 527.577,10 euro.

Tijdens de bouwwerken vonden ook 3.391.286,76 euro eenmalige betalingen plaats voor verrekeringen, die in DBFM-overeenkomsten *gevallen van vergoeding* heten.

Infrabel moest volgens een overeenkomst 2.701.638,37 euro aanpassingswerken uitvoeren aan de spoorinstallaties om de aanleg van de A11 mogelijk te maken. Periodiek zal ook een onderhoudsvergoeding aan Infrabel moeten worden betaald, maar tot op heden voerde die nog geen onderhoud uit. Evenmin werd al een raming ontvangen van de kostprijs.

De PMV heeft 32 miljoen euro (kapitaal en achtergestelde leningen) ingebracht in de vennootschap die instaat voor de realisatie van de infrastructuur. Zij kan dit kapitaal wellicht, eventueel met winst en intresten, recupereren, maar dat houdt ook risico's in.

In totaal bedragen deze niet loutere bouwkosten dus ongeveer 45,2 miljoen euro¹⁵³. Bovendien zal gedurende dertig jaar een beschikbaarheidsvergoeding moeten worden betaald die oploopt van ongeveer 53,27 miljoen in 2018 tot 61,47 miljoen in 2046 (einde contract en onderhoud).

De drie verliezende inschrijvers ontvingen elk een ontwerpvergoeding van 1.450.000 euro. De winnende inschrijver nam deze kosten ten laste en zal vergoed worden langs de beschikbaarheidsvergoeding. De opdrachtgever zal dus deze, weliswaar vrij beperkte, bedragen aan de opdrachtnemer terugbetalen, verhoogd met o.a. financiële lasten en een winstmarge.

Aan de beslissing een dergelijk duur project uit te voeren, had een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten voorafgaan. Pas in 2011, zes jaar na de uitvoeringsbeslissing, vond een batenanalyse plaats, maar geen kostenanalyse. De batenanalyse diende louter om financiering door de Europese Investeringsbank te verkrijgen.

ML 6 - Omvormen N49 Westkapelle-Zelzate tot autosnelweg

Het RSV selecteert de N49 als hoofdweg tussen Antwerpen en de haven van Zeebrugge wegens zijn verbindingsfunctie tussen de Vlaamse havens en de Europese economische regio's. De N49 maakt ook deel uit van het Trans-Europees Netwerk (TEN). Tussen Antwerpen en Zelzate is de ombouw tot autosnelweg al gerealiseerd. Voor het gedeelte tussen Zelzate en Westkapelle is de ombouw bezig sinds begin de jaren 2000. Het MPV2003 voorzag de openstelling van deze *missing link* in de periode 2008-2012¹⁵⁴ en raamde de investeringskosten voor dit gedeelte op 43,7 miljoen euro¹⁵⁵.

De ombouw steunt op het streefbeeld van 21 december 2004. Een globale planning is niet opgemaakt¹⁵⁶. Een beperkt aantal deelprojecten is gerealiseerd, tal van ontwerpstudies zijn opgemaakt, onteigenings-, vergunnings- en aanbestedingsprocedures zijn doorlopen, maar de meeste projecten kenden een trage voortgang, volgens het AWV door budgettaire restricties en andere prioriteiten. In 2010 is de ombouw van de N49 toegevoegd aan het Masterplan 2020, omdat het een alternatief kan vormen voor de E17 tussen Gent en Antwerpen¹⁵⁷. Dat heeft

¹⁵³ Totaal van de kosten voor studies, grondverwervingen, verrekeringen en vergoeding Infrabel.

¹⁵⁴ MPV2003, p. 154.

¹⁵⁵ MPV2003, p. 153. Meer uitleg over deze raming kon niet verkregen worden. Op de vraag naar een globale raming bij de opstart van het project, antwoordde het AWV dat die er niet was. Antwoord AWV van 28 februari 2018.

¹⁵⁶ Antwoord AWV van 28 februari 2018.

¹⁵⁷ Masterplan 2020. Bouwstenen voor de uitbreiding van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. 28 september 2010, p. 28.

echter evenmin voor een snellere uitvoering van de deelprojecten gezorgd. De Masterplan-basisrapportage uit 2011 voorzag de volledige realisatie van het project voor 2018. Ondertussen is dat uitgelopen tot 2025. In de opeenvolgende voortgangsrapportages over het Masterplan 2020 wees het AWW er regelmatig op dat het regulier programma voor de omvorming van de N49 tot autosnelweg op het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen in (te) weinig middelen voorzag. Als op korte termijn geen budgetten beschikbaar komen voor deze omvorming, zal een stuk van de A11¹⁵⁸ tussen Oost-Vlaanderen en de AX volgens het AWW als gewone viervaksweg met gelijkgrondse kruisingen overblijven, wat uiteraard niet gewenst is¹⁵⁹. De ombouw van de N49 was gekoppeld aan de aanleg van de AX (ML5), die wel prioritair is uitgevoerd.

De gekende kostprijs van de uitgevoerde projecten bedraagt 21,3 miljoen euro¹⁶⁰. Verscheidene deelprojecten zijn TV3V-projecten in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma, waardoor ze ten laste van het FFEU¹⁶¹ gefinancierd werden.

De nog uit te voeren projecten – een aaneenschakeling van kleinere en grotere projecten – hebben een geraamde kostprijs van 102,2 miljoen euro, exclusief de voorbereidende studies en de onteigeningen. Deze raming kan nog evolueren in functie van de uitwerking, aanbesteding en uitvoering van de werken. Voor de meeste deelprojecten zijn de kosten voor de grondverwervingen nog niet geraamd. Op grond van de nu gekende gegevens zou de totale kostprijs ongeveer 138 miljoen euro bedragen.

ML 7 - Extra rijstrook op de Brusselse ring tussen Wemmel en Kraainem

Het MPV2001 bevat bij de fysieke capaciteitsuitbreidingen van het hoofdwegenet twee projecten die verbonden zijn met de Brusselse ring: een extra rijstrook op de Brusselse ring tussen Wemmel en Kraainem (ML7), met een raming van 31 miljoen euro, en de aanpassing van verkeerswisselaars op de Brusselse ring (ML10a). Het MPV2003 vermeldt nog alleen de extra rijstrook en preciseert de projecten als volgt: *in overeenstemming met de verkeersstructuurschets Zone Zaventem*¹⁶² *en de lopende streefbeeldstudie voor de Ro-noord*¹⁶³, *zal gestreefd worden naar het herstellen van de doorgaande verbinding op de Ro door het voorzien van een parallelstructuur die het verkeer op de verschillende op- en afritten verzamelt*. Volgens het MPV2003 was de geplande voltooiingsdatum 2008.

¹⁵⁸ De A11 is een autosnelweg van Antwerpen richting kust, die nabij Assenede overgaat in de N49.

¹⁵⁹ Fiche AWW bij de basisrapportage Masterplan 2020, 63 (2010-2011) – Nr. 1 van 9 mei 2011.

¹⁶⁰ Een aantal van de deelprojecten zijn uitgevoerd in de periode 2001-2004. Het AWW kon de kostprijs van deze projecten niet meer achterhalen. Conform het archiveringsplan zijn de oude stukken vernietigd. Voor vier gerealiseerde deelprojecten kon het AWW wel informatie verstrekken: parallelweg tussen Lapscheuredorp en Damweg, met 2.706.459,36 euro bouwkosten; parallelweg tussen Damweg en Hoornstraat, met 1.219.970,08 euro bouwkosten; TV3V-project tunnel onder de N49 ter hoogte van de N455 in Eeklo met 10.541.306,88 euro bouwkosten en TV3V-project Stroomstraat te Assenede, met 3.760.680,42 euro bouwkosten. Voor dit laatste project, dat in mei 2019 werd opengesteld, is de definitieve afrekening nog niet beschikbaar. De kosten voor de voorbereidende studies, onteigeningen en leidingenverplaatsingen voor deze vier projecten bedragen 11.071.824,28 euro.

¹⁶¹ De afrekeningen van de TV3V-projecten volgens de rapportage in het Vlaams Parlement in 2015 komt niet helemaal overeen met de informatie die het Rekenhof in het kader van de audit *missing links* ontvangen heeft. Volgens het AWW zijn de gegevens die nu werden aangeleverd correct.

¹⁶² E40 Sint-Stevens-Woluwe tot E19 Machelen.

¹⁶³ E19 Machelen tot E40 Groot-Bijgaarden.

Al in 1996 startte de Vlaamse overheid studies voor de herinrichting van (delen van) de Ro. In 2004 nam de Vlaamse Regering de START-beslissing¹⁶⁴, waarbij de toegankelijkheid van de ruime luchthavenregio onderzocht werd en waarin ook het DIABOLO-project vervat zat (ML12). Het project kreeg geleidelijk aan een ruimere scope, namelijk de optimalisatie van het noordelijk deel van de ring om Brussel (Ro), met als belangrijkste doelstellingen: de verkeersveiligheid verhogen, het onderliggende wegennet ontlasten, de doorstroming vergroten en de bereikbaarheid van de ruime luchthavenregio verzekeren. Het project werd in twee delen opgesplitst: de Zone noord, vanaf de aansluiting met de E40 richting Gent tot en met de brug van Vilvoorde, en de Zone Zaventem, vanaf de aansluiting met de E40 richting Leuven tot en met de aansluiting met de E19 richting Mechelen. In 2008 werd een plan-MER uitgevoerd, aangevuld met een mobiliteitsstudie (2010), een strategisch MER (2011) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (2013). Deze studies onderzochten telkens verschillende scenario's. Op grond ervan duidde de Vlaamse Regering in 2013 een voorkeursscenario aan, met scheiding van het doorgaand en lokaal verkeer in combinatie met de versterking van het openbaar vervoer en de fietsverbindingen¹⁶⁵. De kostprijsraming voor het voorkeursalternatief bedroeg op dat ogenblik 378 miljoen euro, exclusief btw. Het aandeel van de zone Zaventem in de totale bouwkosten bedroeg 98 miljoen euro¹⁶⁶. Op 18 oktober 2013 gaf de Vlaamse Regering Via-Invest de opdracht het project zone Zaventem voor te bereiden als pps-project.

Voor dit voorkeursalternatief heeft het AWV in 2014-2015 een voorontwerp en een nieuwe raming gemaakt. Voor de zone Zaventem liepen de bouwkosten op tot 229 miljoen euro, exclusief btw en risico's.

Op 15 juli 2016 wees de Vlaamse Regering de projecten Ro en BrabantNet, inclusief het flankerend beleid, toe aan Via-Invest/DWV. In een samenwerkingsovereenkomst wees het Vlaams Gewest eind 2017 het project *Ro – herinrichting van ring rond Brussel, inclusief geselecteerde quick wins, de aanleg van park and rides in de Vlaamse rand en bijkomend flankerend beleid* aan DWV toe¹⁶⁷. DWV bereidt het project herinrichting Ro verder voor als onderdeel van het multimodaal programma *Werken aan de Ring*, dat behalve de herinrichting van de Ro¹⁶⁸, ook de uitbouw van het Fiets-GEN, het Brabantnet, de uitbouw van combiparkings en minderhindermaatregelen bevat. Voor het hele programma wordt een doorgedreven stakeholdermanagement gevoerd.

Het voorontwerp van het AWV uit 2014 vormt de basis voor de verdere voorbereiding door DWV en de eerste nieuwe raming volgens de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (ssk-methodiek). Die bedroeg voor het volledig noordelijk deel van de ring¹⁶⁹ 2,47 miljard euro¹⁷⁰ en voor de *quick wins* 85 miljoen euro. De substantiële stijging tegenover 2014 heeft

¹⁶⁴ Strategisch Actieprogramma voor de Reconversie van Teverkstelling in de luchthavenregio. Beslissing van de Vlaamse Regering van 10 december 2004.

¹⁶⁵ VR 2013 2510 DOC.1141-1BIS. Optimalisatie van het noordelijke deel van de Ring om Brussel (Ro) in functie van de verkeersveiligheid en doorstroming.

¹⁶⁶ Projectfiche *Optimalisatie van het noordelijke deel van de Ring om Brussel (Ro)*, bijlage bij nota aan de Vlaamse Regering. VR 2013 1810 DOC.1083-1BIS. Nieuwe pps-projecten.

¹⁶⁷ VR 2017 2212 DOC.1375/1BIS. Goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst tussen De Werkvennootschap NV van publiek recht en het Vlaamse Gewest.

¹⁶⁸ De herinrichting van de Ro houdt ook het oostelijk, het zuidelijk en westelijk deel van de ring in; de voorbereiding daarvan werd respectievelijk in 2018 (VR 2017 2212 DOC.1375/BIS) en 2019 (VR2019 1705 DOC.0721/1BIS) aangevat.

¹⁶⁹ Ro Wemmel, Ro Vilvoorde en Ro Zaventem.

¹⁷⁰ Deze raming is de meest waarschijnlijke investeringskost. De raming heeft, wegens de onzekerheid, een bandbreedte van 2,127 miljard tot 2,988 miljard euro.

volgens DWV verscheidene oorzaken: de toevoeging van de btw, de veel ruimere scope, de aanpassing naar het prijsniveau van 2017, de indexatie tijdens de bouwfase, onteigeningskosten, risico's en engineeringkosten. Toch lijken deze elementen onvoldoende om een meer dan verzesvoudiging van de ramingen ten opzichte van 2013 te verantwoorden; wellicht waren de eerdere ramingen te laag ingeschat.

Het is verder onzeker of deze meer actuele raming zal volstaan. Zo verwacht zij voor het viaduct van Vilvoorde 108,2 miljoen euro kosten, terwijl de afdeling Expertise Beton en Staal van het departement MOW de meest realistische kostprijs in maart 2019 op 130 miljoen euro schatte. Een vergelijking met Nederlandse renovatieprojecten leidt tot een raming van 260 miljoen euro, wat de afdeling Expertise Beton en Staal als een *worst case scenario* omschreef. Ook het meerjareninvesteringsplan, in september 2019 voorgesteld aan de raad van bestuur van DWV, voorziet een kostprijs van 200 miljoen euro voor de versteviging van het viaduct.

In mei 2018 startte de Vlaamse Regering een geïntegreerd planningsproces voor het noordelijk deel van de Ro¹⁷¹. Ook de opmaak van een nieuwe maatschappelijke kosten-batenanalyse startte recent. In afwachting van het volledig doorlopen van het geïntegreerd planningsproces, zal DWV een aantal *quick wins* realiseren alsmede andere werken waarvoor geen bestemmingswijziging vereist is, zoals de versteviging van het viaduct van Vilvoorde¹⁷². De werken aan de Ro zelf, zone Vilvoorde, zouden ten vroegste in 2023 starten.

Naarmate de voorbereiding vordert, zullen de timing en de ramingen bijgesteld moeten worden¹⁷³. De kosten van de voorbereiding lopen alvast hoog op. Tot april 2019 had het AWW aan het studiebureau 4.057.914,47 euro¹⁷⁴ betaald en voor DWV bedroeg het gefactureerde bedrag 12.868.987,14 euro, exclusief btw. Een ander studiebureau factureerde 58.789,81 euro aan het AWW. DWV raamt de totale studie- en ontwerpkosten op 131,5 miljoen euro¹⁷⁵.

De raad van bestuur van DWV keurde verder nog vele kleinere opdrachten goed, maar die hebben niet alleen betrekking op de Ro zelf maar ook op verbonden projecten, en een opsplitsing ervan is niet mogelijk¹⁷⁶.

DWV kan als nv de btw grotendeels recupereren. Na afronding van het project zal alle infrastructuur overgedragen worden aan het AWW. DWV zal dan alle projectgebonden investeringskosten *inclusief btw* doorfactureren aan het AWW. Aangezien het AWW geen btw kan recupereren, zal deze overdracht op dat ogenblik tot een bijkomende uitgave van 21% leiden.

ML 8 - Extra rijstrook op de E17 tussen Kortrijk en Waregem

Het RSV vermeldt de E17 als een hoofdweg. Het MPV2001 voorzag niet in een specifieke planning, maar stelde dat de realisatie van de noodzakelijke extra rijstrook op korte termijn zou

¹⁷¹ VR 2018 1805 DOC.0488/1BIS. Opstart geïntegreerd planproces Gewestelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan *Ruimtelijke Herinrichting van de Ring rond Brussel (Ro) – deel noord*. Oprichting van de planbegeleidingsgroep voor het inrichtingsproject landinrichting grote investeringsprojecten flankeren.

¹⁷² VR 2019 1705 DOC.0721/1BIS. DWV-projecten.

¹⁷³ Auditgesprek DWV 2 juli 2019.

¹⁷⁴ Antwoord AWW van 16 september 2019.

¹⁷⁵ Het is niet duidelijk of de studiekosten van de opdrachtnemer, in het geval van een DBFM, daar ook in zitten.

¹⁷⁶ Een voorbeeld is een communicatieopdracht, waarvoor tot eind april 2019 al 637.752 euro is betaald, exclusief btw.

gebeuren. De geraamde kostprijs bedroeg 8,7 miljoen euro. Het MPV₂₀₀₃ gewaagde van 9,5 miljoen euro.

De MER werd goedgekeurd op 5 december 2002. De bouwvergunning werd aangevraagd op 11 maart 2003 en de openbare onderzoeken vonden plaats in maart en april 2003. Er werden geen bezwaren ingediend en de bouwvergunning werd toegekend in augustus 2003.

De werken werden gegund op 12 juni 2003 en deels uitgevoerd in september-oktober 2003 en deels in april-mei 2004. De totale kostprijs bedraagt 15.469.851 euro. De kosten voor studies en de MER konden niet meer achterhaald worden door de vernietiging van de dossierstukken conform het archiveringsplan.

Dit project kende weinig vertraging, maar het is moeilijk vergelijkbaar met de meeste andere *missing links*¹⁷⁷, doordat het louter de verbreding met één baanvak van een bestaande auto-snelweg betrof.

ML 9 - Aanpassen verkeerswisselaar te Lummen (A2-A13)

De verkeerswisselaar te Lummen vormt de verbinding tussen de E₃₁₃/A₁₃ en de E₃₁₄/A₂, die volgens het RSV beide hoofdwegen zijn. Het MPV₂₀₀₁ nam de aanpassing van de verkeerswisselaar op in de categorie *fysieke capaciteitsuitbreiding van het hoofdwegenet*. Het raamde de kostprijs op 19,7 miljoen. Het MPV₂₀₀₃ raamde de prijs al op 35,6 miljoen euro. De verwachte realisatieperiode was 2004-2008.

De gemeenten Lummen en Heusden-Zolder namen al begin 2002 een standpunt in en de plan-MER werd afgerond op 28 maart 2003, en met een aanvullend rapport in januari 2004 vervolledigd. De kosten van de plan-MER bedroegen 127.050 euro. In april 2004 besliste de Vlaamse Regering de GRUP-procedure te starten¹⁷⁸ en op 10 november 2006 werd het GRUP definitief goedgekeurd. De geplande realisatiedatum verschoof naar eind 2012 en de kostenraming liep op tot 40 miljoen euro. Begin 2005 startte ook de procedure voor de project-MER. Deze MER werd goedgekeurd op 17 juli 2006 en kostte 71.390 euro. De bouwvergunningen werden pas anderhalf jaar later aangevraagd¹⁷⁹ en verkregen op 9 mei 2008. Hoewel de vergunningen nog niet aangevraagd waren, werden de werken voor vier bruggen aanbesteed in november 2007, zodat ze vier dagen na de toekenning van de bouwvergunning effectief konden starten. De werken voor de verkeerswisselaar werden eind november 2008 gegund en startten in oktober 2009. De werken aan de vier bruggen werden afgerond begin september 2009 en kostten 14.812.000 euro (waarvan 4.455.489,58 euro verrekeningen). De verkeerswisselaar is volledig open sinds 11 mei 2012 en de kostprijs van dit projectonderdeel bedroeg 37.273.307 euro. Een landschapsstudie kostte ongeveer 67.000 euro en het risicomanagement ongeveer 94.000 euro. Bijkomend werden geluidsschermen geplaatst, die 9.875.074 euro kostten. De eraan voorafgaande studie kostte 182.677 euro (inclusief een verrekening van 78.580 euro). De verlichting kostte 4.407.914,90 euro.

¹⁷⁷ Met uitzondering van ML 11, dat eenzelfde soort project op de E₄₀ betreft.

¹⁷⁸ Beslissing van de Vlaamse Regering van 23 april 2004. Nadere uitwerking van het economisch netwerk Albertkanaal ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, punt 6.

¹⁷⁹ De aanvraag geschiedde op 1 februari 2008. Eerst werd de bouwvergunning voor een nabijgelegen afrittencomplex aangevraagd en verkregen.

Het hele project werd met vertraging opgeleverd ten aanzien van de oorspronkelijke timing. Vooral de ruimtelijke procedures namen meer tijd in beslag dan gepland. Tijdens het project was er geen specifiek projectmanagement, enkel een risicomanagement dat echter het belangrijk risico van de impact van de alternatieve uitvoeringsmethode voor de bruggenverschuiving op de planning en de kostprijs over het hoofd zag. Toen bleek dat dit procedé uit het bestek de planning in gevaar bracht, met als mogelijk gevolg een sluiting van de verkeerswisselaar, werd met de aannemer een nieuw procedé overeengekomen. Dat leidde tot 1.672.451 euro meerkosten, vermeerderd met 329.937 euro intresten¹⁸⁰.

ML 10a - Aanpassen verkeerswisselaar op Brusselse Ring

Dit project is geïntegreerd in ML7.

ML 10b - Aanpassen verkeerswisselaar op Antwerpse Ring

Dit project bevat een aantal deelprojecten, die inbegrepen zijn in de werken voor de Oosterweelverbinding (ML1), de infrastructuurprojecten op Linkeroever en de overkappings- en leefbaarheidsprojecten.

ML 11 - E40 Brussel - Leuven op vier rijstroken brengen

De E40 is volgens het RSV een hoofdweg, onderdeel van het TEN. Het MPV2001 nam het project op onder de rubriek *Fysieke capaciteitsuitbreidingen van het hoofdwegennet* en vermeldde specifiek dat het wegvak Brussel-Leuven op vier rijstroken zou worden gebracht. De raming bedroeg 29,7 miljoen euro. Volgens het MPV2003 zou dit project gerealiseerd worden tussen 2008 en 2012, voor een geraamde kostprijs van 45 miljoen euro.

In januari 2010 startte een tactische studie voor de E314-E40, die klaar was in januari 2012. Het eerste luik van deze studie bevat een beschrijving en knelpuntanalyse van de doorstroming en veiligheid op de E314-E40¹⁸¹. De studie ging over de beide rijrichtingen en bestudeerde tegelijkertijd de E314 nabij Leuven omdat aanpassingen op één autostrade impact hebben op de andere. Uiteindelijk stelde de studie voor in de richting van Brussel geen aanpassingen te doen.

De eerste aankondiging van de overheidsopdracht voor de werken dateert van 2 augustus 2012, maar na tien bijkomende berichten duurde het tot 29 maart 2013 voordat de opdracht gegund werd. Die betrof zowel werken op de E40 als op de E314 en maakte geen opsplitsing in de aanbesteding, noch in de offerte.

De werken startten op 24 mei 2013. Op 2 september 2013 werd op de E40 Brussel-Luik tussen de op- en afrittencomplexen Sterrebeek en Bertem in de rijrichting Luik de tweede *spitsstrook* in Vlaanderen in gebruik genomen. Simultaan werd de capaciteit van de E40 permanent uitgebreid tussen Bertem en Heverlee. De realisatie kwam er iets meer dan een half jaar na de limietdatum uit het MPV. De (te) late aanvangsdatum en de duur van de tactische studie zijn wellicht de hoofdoorzaken van deze beperkte vertraging. De snelle realisatie na het studie-

¹⁸⁰ Dit bedrag is inbegrepen in hoger vermelde bedrag aan verrekeningen voor de 4 bruggen.

¹⁸¹ Verkeerscentrum Vlaanderen, september 2010.

werk van dit kleine project op een bestaande autosnelweg met beperkte ruimtelijke procedures, kan niet vergeleken worden met de meeste andere *missing links* (zie ook ML 8).

De totale bouwkosten bedroegen 25.868.644 euro, inclusief de werken op de E314. Daarbuiten waren er nog 161.250 euro bijkomende kosten. Dit is een van de weinige projecten waarvoor de werkelijke kostprijs lager ligt dan de ramingen. Het is niet duidelijk op wat de oorspronkelijke raming steunde. Dat geen volwaardige vierde rijstrook werd aangelegd, maar een spitsstrook, die gebruik maakt van de bestaande pechstrook, kan een verklaring zijn.

ML 12 - Aanleg verbindingsweg E19-luchthaven en verbetering van kruispunt N211 x N21

Het RSV vermeldde deze verbinding als een te realiseren primaire weg I. Het MPV2001 categoriseerde hem als te realiseren *missing link*, met een geraamde kostprijs van 8,7 miljoen euro. Het project zou snel starten en lopen over de periode 2005–2010. Het project omvat de volgende onderdelen: aanpassing en vervollediging van het op- en afrittencomplex nr. 12 op de E19 te Machelen, bouw van een viaduct op de Luchthavenlaan en herinrichting van de wegenis, bouw van een fietstunnel onder de Luchthavenlaan, bouw van een fietsbrug over de E19 en herstel van de bestaande brug op de Luchthavenlaan over de E19. Een projectstructuur werd opgezet, maar het Rekenhof vond geen bewijs van een uitgewerkt projectmanagement. Aandacht voor risicomanagement was wel aanwezig.

Op 14 januari 1997 keurde het Vlaams Parlement een resolutie goed waarbij het de Vlaamse Regering vroeg *snel werk te maken van de aansluitingen van de E19 Brussel-Antwerpen en de E40 Brussel-Luik op de luchthaven van Zaventem*. Deze resolutie verwees al naar het RSV, dat op dat ogenblik nog niet was goedgekeurd. De eerste belangrijke stap voor het project was het akkoord van de Vlaamse Regering van 15 juli 2002 over de principiële tracékeuze voor de noordelijke spoorontsluiting en voor de noordelijke primaire weg I. Op dat ogenblik was er al een plan-MER opgemaakt, waarvan de kosten onbekend zijn. Op 15 februari 2005 keurde de provinciale auditcommissie de startnota goed. Op 25 november 2005 nam de Vlaamse Regering het project op in de lijst van projecten met alternatieve financiering. De investeringskosten werden op 50 miljoen euro geraamd.

Begin 2004 startte de project-MER, dat op 24 mei 2005 werd goedgekeurd. Op 18 maart 2005 werd het GRUP voorlopig vastgesteld, een jaar later definitief¹⁸². Ondertussen werd op 15 maart 2005 al de bouwvergunning aangevraagd. Zij werd toegekend op 10 april 2006. Omdat ervoor geopteerd werd de wegenwerken samen met de spoorwerken uit voeren, stelde Infrabel een bestek op voor beide onderdelen op basis van een DBM-formule. De procedure startte op 9 september 2005. Voor de financieringscomponent startte VIA-Invest op 15 maart 2006 een afzonderlijke gunningsprocedure. Beide gunningsprocedures waren klaar op 28 september 2007. De bouwkosten zouden 42.830.238 euro bedragen, de investeringskosten, inclusief andere kosten van de opdrachtnemer, 48.264.500 euro. In 2006 en 2007 vonden de onttegingen plaats, zodat de werken konden aanvatten op 29 oktober 2007. Zij duurden 4,5 jaar. De ingebruikname vond plaats op 25 februari 2012.

¹⁸² Vlaamse Regering 10 maart 2006.

Uiteindelijk verliep tussen de resolutie van het Vlaams Parlement en de ingebruikname van de infrastructuur ongeveer vijftien jaar. Het is niet duidelijk wanneer het studiewerk begon, maar het duurde 5,5 jaar voordat een tracékeuze werd gemaakt. De ruimtelijke procedures duurden ongeveer drie jaar, waarna ongeveer twee jaar nodig was om met overheidsopdrachten bouw-, financierings- en onderhoudsovereenkomsten af te sluiten. De bouwwerken zelf namen ook 4,5 jaar in beslag. In geen van deze stappen deden zich specifieke problemen voor die de lange duur zouden kunnen verklaren.

De opdrachtnemer zal dertig jaar voor het onderhoud van de weginfrastructuur instaan en de Vlaamse overheid zal gedurende deze termijn een beschikbaarheidsvergoeding betalen, die ook de terugbetaling van de investerings- en andere kosten van de opdrachtnemer omvat. Zij bedraagt 1.272.416,35 euro per kwartaal, te indexeren. In 2012 en 2014 werd respectievelijk ongeveer 5,5 en 5,7 miljoen euro betaald. Door de indexering loopt de bruto geraamde vergoeding¹⁸³ op tot 6 miljoen euro per jaar in 2041. De opdrachtnemer nam 500.000 euro kosten ten laste die niet rechtstreeks met de bouw verbonden waren, wat de beschikbaarheidsvergoeding met ongeveer 1% verhoogde. Het Rekenhof is van oordeel dat het niet van goed bestuur getuigt om kosten die niet rechtstreeks met de bouw-of onderhoudsfase verbonden zijn, ten laste van de opdrachtnemer te leggen. In casu heeft dit als gevolg dat de 500.000 euro kosten in absolute bedragen meer dan verdrievoudigd worden¹⁸⁴.

Behalve de beschikbaarheidsvergoeding werden ter voorbereiding en uitvoering van het project nog andere kosten betaald: juridisch advies (658.000 euro), financieel advies (465.000 euro), communicatie (4.890 euro), kosten voor onteigeningen (2.690.336 euro), bijkomende uitvoeringskosten buiten het pps-contract (1.300.824,45 euro), de inbreng van Via-Invest in het kapitaal (206.371 euro) en de achtergestelde lening van Via-Invest aan het *special purpose vehicle* (1.851.221 euro)¹⁸⁵.

ML 13 - Aanleg verbindingsweg E40-luchthaven met ondertunneling van de N2

In het RSV staat deze verbinding als een te realiseren primaire weg van categorie I. Het MPV2001 nam de weg op als een te realiseren *missing link* en raamde de kosten op 5 miljoen. Er werden nooit concrete initiatieven genomen om dit project te realiseren en recente beleidsdocumenten verwijzen er ook niet meer naar. De administratie merkt op dat dit project ten gevolge van het planningsproces voor het Strategisch Gebied rond Brussel de facto van de lijst van 27 projecten is gehaald. Een expliciete beslissing daarover was er echter niet.

ML 14 - A10 Jabbeke-Oostende: aansluitingen verbeteren

Het RSV vermeldt de E40 (A10) tussen Brugge en Jabbeke als hoofdweg, net als de A18 tussen Jabbeke en Veurne. De A10 tussen Jabbeke en Oostende is gecategoriseerd als een primaire weg van categorie I. Het MPV2001 nam deze *missing link* op in de categorie *Wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen categorie I*. Het bepaalde geen specifieke reali-

¹⁸³ Dit is de kostprijs voor de eventuele aftrek van boetes, kortingen, enz.

¹⁸⁴ O.a. door toevoeging van de financieringskosten en het winstpercentage van de opdrachtnemer. De bouwkosten waren ongeveer 50 miljoen euro; de 500.000 euro kosten betreffen daar 1% van.

¹⁸⁵ Een Special Purpose Vehicle (SPV) of buitenbalansvehikel is een vennootschap die slechts voor een enkele transactie wordt opgericht en gebruikt.

satieperiode, maar stelde dat de start er op korte tijd moest komen. Het MPV2001 raamde de kostprijs op 1,4 miljoen euro, het MPV2003 vermeldde geen raming.

Het project moest de verbinding tussen de A10 (wegvak Jabbeke-Oostende) en de A18 (wegvak Jabbeke-Veurne) mogelijk maken.

Dit kleine project startte snel. In januari 2003 was de MER klaar¹⁸⁶. De bouwaanvraag dateert van 8 oktober 2003 en de vergunning werd toegekend op 2 februari 2004. Een maand later werd de gunningsprocedure gestart. Zij was afgerond op 1 augustus 2004. De werken startten op 1 oktober 2004 en net voor de zomer van 2005 kon de *missing link* in gebruik genomen worden. De totale kostprijs bedroeg 1.725.000 euro.

Dit project kon dus binnen een korte termijn gerealiseerd worden. Door de beperkte omvang kan het wel moeilijk vergeleken worden met de andere projecten.

ML 15 - N31 Brugge - Zeebrugge: omvormen tot 2x2 met ventwegen¹⁸⁷ of 2x2 doortocht te Lissewege wegwerken

De N31 is in het RSV een primaire weg van categorie I. Noch het MPV2001, noch het MPV2003 bepaalden de realisatieperiode, maar de werken moesten *op korte termijn* van start gaan met *effecten op middellange termijn*. De geraamde kostprijs bedroeg volgens het MPV2001 in totaal 29,7 miljoen euro. Het MPV2003 nam geen raming op.

In 1998 startte het project met de opmaak van een haalbaarheidsstudie¹⁸⁸ en in 2001 was een MER klaar (kostprijs: 72.695 euro). Een eerste deelproject, het op- en afrittencomplex aan de Blankenbergsesteenweg, werd uitgevoerd in 2001-2002¹⁸⁹. De exacte kostprijs kon niet meer nagegaan worden, maar volgens het AWV kan deze, op basis van het goedgekeurde inschrijvingsbedrag, op ongeveer 4,8 miljoen euro worden geraamd¹⁹⁰.

In het kader van het gevaarlijke puntenprogramma werd in opdracht van TV3V een ontwerpstudie uitgevoerd voor vier kruispunten op de N3 (Koningin Astridlaan/Witte Molenstraat, Tillegemdreef, Koning Albert I-laan en Chartreuseweg). De totale kostprijs van de studie bedroeg 2.315.209 euro. Daarin zijn 454.033 euro meerwerken begrepen, hoofdzakelijk voor het architecturaal ontwerp, maar ook voor communicatie en terreinopmetingen.

Tussen september 2006 en maart 2009 werd het deelproject Koningin Astridlaan uitgevoerd. Op het kruispunt N31/Astridlaan werd de N31 in een sleuf onder de Astridlaan gebracht. Het kruispunt N31/Witte Molenstraat werd afgesloten en er werd een fiets- en voetgangerstunnel onder de N31 aangelegd. De totale kostprijs bedroeg ongeveer 20,9 miljoen euro¹⁹¹.

¹⁸⁶ Kostprijs: ongeveer 24.000 euro.

¹⁸⁷ Een *ventweg* is een weg die parallel loopt aan een andere weg, de zogenaamde *hoofdweg*.

¹⁸⁸ Eindnota Haalbaarheid opwaardering N31 te Brugge.

¹⁸⁹ De exacte periode kon niet meer achterhaald worden door de vernietiging van het dossier volgens de archiveringsrichtlijnen van het AWV.

¹⁹⁰ Onteigeningen: 148.781,36 euro. Werken: 4.621.989,33 euro (offerteprijs). Eventuele verrekeningen zijn niet gekend.

¹⁹¹ Werken: 20.902.739,81 euro. Elektromechanische uitrusting: 206.306,90 euro. Verplaatsen van nutsleidingen: 99.899 euro. Onteigeningen: 97.488 euro.

Tussen maart en oktober 2009 werd het deelproject Tillegembrug uitgevoerd, waarbij het kruispunt werd afgesloten en een voetgangers- en fietsbrug over de N31 werd gebouwd. De totale kostprijs bedroeg 1.542.037 euro¹⁹².

In augustus 2010 begonnen de werken aan het deelproject Koning Albert I-laan, waarbij de N31 in een tunnel onder deze laan doorgaat. De totale kostprijs bedroeg ongeveer 23,35 miljoen euro¹⁹³. Daarvoor werd het kruispunt in 2006 al beveiligd met conflictvrije verkeerslichten (kostprijs: 367.880,62 euro) in het kader van een TV3V-project.

In maart 2013 startten de werken voor het deelproject Chartreuseweg. Daarbij werd een oprit richting Kortrijk en een afrit richting kust aangelegd, evenals een fietsbrug. In juli 2014 waren de werken klaar. Zij kostten ongeveer 6 miljoen euro¹⁹⁴.

In juni 2010 startten de werken aan het deelproject Legeweg om de N31 in een tunnel onder de Legeweg te doen doorlopen. Zij waren afgerond in november 2012. De totale kostprijs bedroeg ongeveer 15 miljoen euro¹⁹⁵.

Een volgend deelproject betrof de aanleg van fietspaden tussen de Torhoutse Steenweg en de Zandstraat. De aanleg begon in mei 2013 en werd afgerond in 2014. De kostprijs voor het AWW¹⁹⁶ bedroeg ongeveer 1 miljoen euro¹⁹⁷.

In de periode van februari 2016 tot maart 2017 werd gewerkt aan een fietsbrug over het kanaal Gent-Oostende. De totale kostprijs bedroeg ongeveer 2.500.000 euro¹⁹⁸.

Het deelproject Bevrijdingslaan werd gerealiseerd tussen september 2016 en september 2018. De kostprijs bedraagt tot op heden ongeveer 8,6 miljoen euro¹⁹⁹.

Het deelproject Zwankendamme is in voorbereiding, maar het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 bevat daar geen kredieten voor. Sinds begin 2018 evolueerde dit deelproject niet meer. Wel werden al 100.000 euro voorbereidingskosten gemaakt²⁰⁰ en 3.000.000 euro grondverwervingen uitgevoerd. Door latere scopewijzigingen kunnen de grondverwervingen mogelijks niet nuttig meer blijken te zijn. De verdere kosten voor dit deelproject worden geraamd op ongeveer 15,5 miljoen euro²⁰¹.

¹⁹² Werken: 1.540.537 euro. Onteigeningen: 1.500 euro.

¹⁹³ Werken: 22.964.151,36 euro. Elektromechanische uitrusting: 324.317,67 euro. Verplaatsen nutsleidingen: 52.820 euro.

¹⁹⁴ Bouwkosten: 5.769.175,71 euro. Archeologisch onderzoek: 45.332,65 euro. Onteigeningen: 125.242 euro. Verplaatsen nutsleidingen: 69.550 euro. De eindverrekening voor dit project is nog niet opgemaakt.

¹⁹⁵ Studies: 353.060 euro. Werken: 14.388.979,15 euro. Elektromechanische uitrusting: 119.180 euro. Verplaatsen nutsleidingen: 119.180 euro. Onteigeningen: 5.000 euro.

¹⁹⁶ De Stad Brugge nam ook een deel van de kostprijs ten laste.

¹⁹⁷ Werken: 973.050,66 euro. Onteigeningen: 6.500 euro.

¹⁹⁸ Werken: 2.411.278 euro. Onteigeningen: 67.000 euro. Verplaatsen van nutsleidingen: 10.440 euro. Boscompensatie: 5.603 euro. Voor dit project is de eindverrekening nog niet opgemaakt.

¹⁹⁹ Op basis van offerteprijs bij gebrek aan definitieve afsluiting van dossier. Studie: 209.641 euro werken, inclusief verrekeningen: 7.862.071,02 euro. Elektromechanica: 508.581,47 euro. Onteigeningen: 46.500 euro. Boscompensatie: 17.817 euro.

²⁰⁰ 82.861,91 euro voor afbraakwerken; 3.551,25 euro voor een asbestinventarisatie en 13.689,94 euro voor archeologisch onderzoek.

²⁰¹ Werken: 15.000.000. Onteigeningen: 500.000.

Voor het deelproject Doortocht Lissewege stelde een haalbaarheidsstudie uit 2012 een onder-tunneling voor, die zij indicatief op 100 miljoen euro raamde. Eind 2018²⁰² verklaarde de minister dat nog geen timing voor de uitvoering was bepaald en dat afstemming met andere grootschalige projecten in de regio²⁰³ nodig was, alsook monitoring van de effecten van de realisatie van de A11 op de doortocht. De meerjarenbegroting voorzag niet in de geraamde kostprijs van 100 miljoen euro. Tot op heden kostte de haalbaarheidsstudie 113.000 euro.

Met de afgewerkte deelprojecten voldoet de N31 vanaf de aansluiting met de E40 tot aan de aansluiting met de nieuw aangelegde A11 aan de vereisten van een primaire weg van categorie I. De overblijvende knelpunten bevinden zich op het stuk tussen de aansluiting met de A11 en Zeebrugge. Een belangrijke verbetering van de doorstroming en verkeersveiligheid werd dus al bereikt op het grootste deel van het traject.

De realisatie nam meer tijd in beslag dan geraamd. Een realisatie op middellange termijn was onrealistisch om verkeerstechnische redenen²⁰⁴. Ook de initiële raming van 29,7 miljoen euro was onrealistisch. Tot op heden bedraagt de kostprijs ongeveer 91 miljoen euro, bij een volledige uitvoering zou hij oplopen tot 207 miljoen euro.

ML 16 - N44 Aalter - Maldegem: lokaal erven van woningen en verbetering aansluiting A10

Dit project bestaat uit twee deelprojecten, namelijk de N44 van Aalter tot Maldegem en de aansluiting met de E40. Het MPV 2001 raamde de kostprijs op 5 miljoen euro. Het MPV2001, noch het MPV2003 bepaalden een specifieke uitvoeringsperiode, maar het MPV2001 stelde wel dat de uitvoering op *korte termijn* moest aanvangen.

• N44 van Aalter tot Maldegem

De N44 is volgens het RSV een primaire weg van categorie I. Het MPV2001 omschreef het project beperkt als de aansluiting met de A10-E40 en de afsluiting van erven. Het vermeldde niets over een aanpassing of wegwerking van kruispunten. De ombouw naar een volwaardige primaire weg van categorie I conform het RSV vormde in 1997 het voorwerp van discussie in de commissie MOW. De minister vond dat er geen twijfel mogelijk was over de bestaande en de gewenste (verbindende) functie van de N44, maar hij voegde eraan toe dat voor de interpretatie van de inrichtingsprincipes voor primaire wegen van categorie I, *ten aanzien van de N44* maximaal moest worden vertrokken van de bestaande inrichting en bij eventuele aanpassingen de bestaande omgeving als belangrijk uitgangspunt moest worden genomen²⁰⁵.

Eind 2005 startte de gunningsprocedure voor de opmaak van een streefbeeld, waarvan het concept op 17 maart 2007 aan de provinciale auditcommissie werd voorgelegd. De opmaak

²⁰² Vlaams Parlement, Antwoord op vraag nr. 1398 van 21 augustus 2018.

²⁰³ De minister verwijst naar de projecten in de haven van Zeebrugge, de geplande nieuwe zeesluis, de realisatie van de Nx en de insleuwing van de spoorweg in het dorp van Lissewege.

²⁰⁴ Het tegelijkertijd uitvoeren van werken aan nabijgelegen kruispunten leidt tot bijkomende problemen inzake verkeersafhandeling en dus zware verkeershinder.

²⁰⁵ Voorstel van decreet houdende bekrachtiging van de bindende bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Stuk 792 (1997-1998) – Nr. 3, p. 35 e.v.

van de plan-MER volgens de integratiespoormethode²⁰⁶ werd eind 2007 toegewezen aan het studiebureau dat de streefbeeldstudie uitvoerde. Deze opmaak sleepte lang aan: pas op 17 augustus 2010 werden de richtlijnen bepaald. Doordat het verkeersmodel volgens het AWW fouten vertoonde en pas vanaf medio 2013 bruikbare resultaten opleverde, liep de MER-studie verder vertraging op. Om eventuele procedurefouten te vermijden werd de lopende plan-MER herbegonnen²⁰⁷. De richtlijnen voor de nieuwe plan-MER dateren van 8 september 2014, vier jaar na de eerste. Pas op 27 juni 2016, acht jaar na de aanvang, ontving de Plan-MER zijn definitieve goedkeuring. Volgens dat rapport heeft de N44 vooral een verzamel- en ontsluitingsfunctie, en minder de hoofdfunctie van primaire weg van categorie I, namelijk verbinden op Vlaams niveau.

Na de afwerking van de plan-MER werd de opmaak van het streefbeeld, die ongeveer tien jaar had stilgelegen, hervat. Het werd opgeleverd op 21 december 2018. De kosten voor het streefbeeld en de plan-MER belopen respectievelijk 115.873,41 euro en 48.400 euro. Het streefbeeld respecteert maximaal de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg I (verbindende functie)²⁰⁸ zoals bepaald in het RSV. Dat houdt o.a. de opheffing van verscheidene gelijkvloerse kruisingen in, de vervanging van een aantal ervan door ongelijkvloerse knooppunten, de insleuving van lange stukken van de N44, de bouw van een nieuwe brug en de aanleg van ventwegen²⁰⁹. De vastgestelde functie (verzamelen en ontsluiten) stemt dus niet overeen met de in 1997 gewenste en in het streefbeeld uitgewerkte, verbindende functie. Een heroverweging, waarbij gekozen wordt tussen de optimalisatie van de bestaande functie of het behoud van de in 1997 gewenste functie, vond (nog) niet plaats.

De meeste ingrepen blijken vergunbaar te zijn op basis van het gewestplan en de beschikbare RUP's. Alleen voor de ombouw te Knesselare is een nieuw RUP nodig²¹⁰. Daarvoor zijn nog geen stappen gezet, en ook een planning en kostenraming ontbreken. De bouwkosten, om de weg overeenkomstig het streefbeeld in te richten, kunnen tientallen miljoenen bedragen en ook de onteigeningskosten kunnen hoog oplopen.

De ombouw zou volgens het kabinet MOW evenwel geen prioriteit zijn en slechts op middellange termijn aangepakt worden²¹¹. Het regeerakkoord 2019-2024 vermeldt deze *missing link* niet.

In de periode 2008–2012 werd in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma één kruispunt omgevormd tot een ongelijkvloerse kruising. De totale kostprijs daarvoor bedroeg

²⁰⁶ Het integratiespoorbesluit van 18 april 2008 maakte het mogelijk het planningsproces (RUP) en de milieueffectenrapportage (MER) te integreren. Op die manier zou de procedure sneller en goedkoper verlopen.

²⁰⁷ In 2011 verklaarde de Raad van State het integratiespoorbesluit onwettig, omdat het gelijkheidsbeginsel geschonden was. Om de daaropvolgende rechtsonzekerheid te vermijden werd een decretale valideringsbepaling ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het Grondwettelijk Hof vernietigde deze validatiebepaling in zijn arrest van 31 juli 2013. Sinds 1 mei 2017 is nieuwe regelgeving van kracht, die in de integratie voorziet.

²⁰⁸ Zie bijlage 2.

²⁰⁹ Een ventweg is een weg die parallel loopt aan een andere weg, de zogenaamde hoofdweg.

²¹⁰ Knooppunt met de N461, insleuving langs het woonlint en eventuele ecoduct.

²¹¹ Bron: het Nieuwsblad, 13 februari 2018.

ongeveer 13,6 miljoen euro²¹². Aan een reeks andere kruispunten zijn beperkte aanpassingen met het oog op verkeersveiligheid en doorstroming uitgevoerd of op korte termijn gepland²¹³.

- **Heraanleg aansluiting N44 met E40 te Aalter**

In juli 2005 werd de project-MER afgerond, maar wegens wijzigingen aan het ontwerp werd in mei 2007 een ontheffing gevraagd, die voor vier jaar werd toegekend²¹⁴. Een nieuwe project-MER werd niet nodig geacht, ervan uitgaande dat zich geen belangrijke bijkomende milieueffecten voordeden ten opzichte van het eerste ontwerp. Bij besluit van 3 juli 2009 stelde de Vlaamse Regering het GRUP *Op- en afrittencomplex A10-E40-N44 te Aalter* definitief vast. De Raad van State vernietigde het GRUP, omdat de project-MER in combinatie met de ontheffingsbeslissing van de dienst MER van 15 mei 2007 geen afdoende plan-MER voor het GRUP vormde²¹⁵. Deze vermijdbare fout leidde tot een jarenlange vertraging. Na verloop van de ontheffingstermijn van vier jaar werd in maart 2013 een nieuwe ontheffing aangevraagd en verkregen²¹⁶. Een nieuw GRUP werd niet opgemaakt, omdat het deelproject als een *handeling van algemeen belang met beperkte ruimtelijke impact* werd beschouwd.

De werken startten in maart 2016. De aanpassingen aan het technisch ontwerp ter uitvoering van de vereiste milderende maatregelen, brachten nogmaals vertraging mee. Uiteindelijk verliep meer dan tien jaar tussen de afronding van de eerste MER en de start van de werken. De aangehaalde redenen kunnen moeilijk dit tijdsverloop rechtvaardigen. In haar antwoord van 14 februari 2020 wijst de administratie op personeelsmanagementproblemen bij de private partner als oorzaak van vertraging. De voorziene einddatum van de bouwwerken is april 2020. De kosten van de bouwwerken zouden ongeveer 24 miljoen euro bedragen²¹⁷. De aanleg van geluidsschermen als milderende maatregel wordt geraamd op 6 à 7 miljoen euro. De kosten van de onteigeningen bedragen ongeveer 1,4 miljoen euro.

Ruim 22 jaar na het RSV en 18 jaar na de aanduiding van de N44 als *missing link* in het MPV2001 is er, met uitzondering van het aansluitingscomplex Aalter en de aanpassing van één kruispunt, weinig gebeurd, noch gepland om deze weg om te vormen tot een primaire weg van categorie I. Aanpassingen naar de verbindende functie van een primaire weg van categorie I, conform het streefbeeld, krijgen geen prioriteit, hoewel er geen expliciete heroverweging over de categorisering van deze weg plaatsvond. Bij het nut van het voorbereidingstraject rijst dan ook twijfel.

²¹² In totaal 13.560.176,87 euro, waarvan 548.935,63 en 720.850,97 euro studies; 162.750 euro onteigeningen; 11.832.100,89 euro werken; 289.950 euro nutsleidingen en 5.589,38 euro proeven.

²¹³ Kruispunt Brugstraat te Aalter: aanleg van een afslagstrook voor verkeer komende van de E40; uitgevoerd eind 2015-begin 2016, met een kostprijs van 101.343,96 euro. TV3V-project inrichting lichtengeregeld kruispunt met Kleitkalseide in 2007, met een kostprijs van 694.425,8 euro. Aanbesteding van de aanpassing van het lichtengeregeld kruispunt met Krommeweg, voorzien in 2019, met een geraamde kostprijs van 414.670,63 euro. TV3V-project te Knesselare: inrichting lichtengeregeld kruispunt in 2008, met een kostprijs van 1.223.610,36 euro. Voor een reeks kleine aanpassingen konden de uitvoeringsperiode en de kostprijs niet achterhaald worden doordat de werken over meer jaren zijn uitgevoerd met verschillende raamcontracten (antwoord AWW van 16 juli 2019).

²¹⁴ Kostprijs opmaak ontheffingsnota: 10.866 euro.

²¹⁵ Raad van State, arrest nr. 209.681 van 20 december 2010.

²¹⁶ Kostprijs opmaak ontheffingsnota: 16.304,75 euro.

²¹⁷ De offerterprijs is 23.524.365,48 euro. De eerste en tweede verrekeringen bedragen respectievelijk 190.235,04 en 180.734,80 euro.

Bepaalde elementen kunnen de vertraging gedeeltelijk verklaren, maar vele jaren verliepen zonder duidelijk aanwijsbare redenen voor de langzame evolutie of zelfs stilstand van dit project. De studies, met uitzondering van die voor het aansluitingscomplex Aalter, begonnen vier jaar na de aanduiding als *missing link*. De opmaak van het streefbeeld duurde dertien jaar en de plan-MER liep jaren vertraging op door problemen met het verkeersmodel. Na afronding van de plan-MER liep de afwerking van het streefbeeld weer vertraging op door personeelsproblemen bij de opdrachtnemer. Ook het aansluitingscomplex Aalter kende jarenlang geen vooruitgang, zonder duidelijke oorzaak. De vernietiging van het GRUP leidde tot meer tijdsverlies, maar ook daarna verliep om ongekende redenen meer dan twee jaar voordat de ruimtelijke procedures werden voortgezet. Vervolgens verliep weer twee jaar, zonder aanwijsbare oorzaak, tot de start van de gunningsprocedure. Het AWV verwijst onder meer naar de nood aan geluidsschermen, maar die worden sowieso pas geplaatst na de afronding van de hoofdwerken. De minister verklaarde²¹⁸ trouwens dat de studie voor de geluidsschermen pas in 2017 startte.

ML 17 - R4-west: kruispunten herinrichten, ongelijkvloerse aansluiting bouwen, fietsstroken wegwerken

De R4-west staat in het RSV als primaire weg van categorie I. Het MPV2001 nam dit project op onder de deelmaatregel *Wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen categorie I*. De kostenraming bedroeg 66,9 miljoen euro. Sindsdien is het project R4-west aangeduid als *missing link*.

Voor het project R4west-oost was in 1999 een streefbeeld opgemaakt. Conform de principes van dit streefbeeld werden vanaf 2003 een aantal deelprojecten gerealiseerd met middelen van de reguliere begroting en het FFEU. In 2005 werd het GRUP *Afbakening zeehavengebied Gent – Inrichting R4-oost en R4-west* definitief goedgekeurd.

In 2013 duidde de Vlaamse Regering de R4-oost en de R4-west aan als projecten die met pps zouden worden gerealiseerd²¹⁹. De regering verwees daarbij naar het beleidskader voor de vervoersnetwerken uit het RSV, dat een verregaande optimalisering van het bestaande wegennet beoogde. Het RSV bepaalde de belangrijkste knelpunten, op basis waarvan het MPV2001/2003 een aantal ontbrekende schakels in het hogere wegennet als *missing link* selecteerde. Uit de mededeling aan de Vlaamse Regering van 2013 lijkt het alsof het project R4-west/oost rechtstreeks steunt op de selecties van het RSV. Dat klopt echter niet voor de R4-oost²²⁰. Het MPV2001/2003 vermeldt de R4-oost niet, waaruit mag worden geconcludeerd dat deze weg niet geacht werd bij te dragen tot de wegwerking van knelpunten op het hoofdwegennet. Hoewel het samengevoegde project R4-west-oost sinds 2013 een *missing link* genoemd wordt, hield deze audit geen rekening met de R4-oost, behalve waar die niet kon worden afgezonderd van de R4-west.

²¹⁸ Antwoord op vraag nr. 811 van 17 februari 2017.

²¹⁹ Mededeling VR 2013 0102 MED.0045, p. 4. Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen – voorstel van projecten Via-Invest. Volgens deze mededeling kadert de afwerking van de R4-oost en de R4-west in het Masterplan 2020 en de ombouw van het primaire wegennet. Beslissing VR 2013 1810 DOC.1083-1BIS werkt de voorstellen verder uit.

²²⁰ Het RSV selecteerde de R4-oost als een primaire weg van categorie II, die de oostzijde van de Gentse kanaalzone ontsluit. Enkel het korte wegvak N423 van de N49/A11 in Zelzate, aansluitend op de R4-oost, tot de Nederlandse grens, noemt het RSV een primaire weg van categorie I. Het Masterplan 2020 nam in 2010 de ombouw van de R4-oost op onder de bijkomende projecten. De heraanleg van de R4-oost zou de E17 tussen Gent en Antwerpen ontlasten en aldus een bijdrage leveren aan de ontzorging van de mobiliteitsknoop in de Antwerpse regio.

De beslissing van de Vlaamse Regering de R4-west-oost te realiseren met pps leidde tot nieuwe planningen en ramingen. Eind 2013 was er sprake van 133,7 miljoen euro bouwkosten, exclusief btw, waarvan 58,5 miljoen euro voor de R4-west. Het project moest in 2021 beschikbaar zijn en de beschikbaarheidsvergoeding zou voor het volledige project 20.116.657 euro bedragen²²¹. In 2016 werd het project overgedragen aan DWV, die de voorbereiding voortzette en eind 2017 met een nieuwe raming kwam van 879 miljoen euro²²² volgens het prijspeil van januari 2017. Daarvan was 489 miljoen euro voor de R4-west, de onteigeningen inbegrepen. De 879 miljoen euro wordt beschouwd als een geplafonneerd taakstellend budget²²³. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding wordt geraamd op ongeveer 75 miljoen euro, voor het volledige project.

De sterke stijging van de raming heeft onder meer te maken met bijkomende werken, de toename van de eenheidsprijzen en de toegenomen complexiteit van een aantal deelprojecten. Voor de hogere raming is de ssk-methodiek gebruikt, die meer rekening houdt met voorzieningen voor risico's. Zoals ook bij andere projecten²²⁴, kunnen eerdere onderramingen wellicht mee de sterke stijging verklaren. De verhoogde raming houdt geen rekening met studiekosten, noch met kosten voor ondersteuning op juridisch en financieel vlak. Die kosten bedragen ongeveer 18,7 miljoen euro²²⁵ en kunnen nog oplopen. De al buiten het pps-dossier uitgevoerde deelprojecten R4-west, hebben een kostprijs van 41 miljoen euro²²⁶. Zoals bij de Ro, recupereert DWV ook in dit geval de btw, en zal zij de projectgebonden investeringskosten later doorfactureren aan het AWW met inbegrip van de btw, waardoor de uiteindelijke kostprijs voor de Vlaamse overheid 21% hoger zal liggen.

Drie deelprojecten van de R4-west zullen als *quick wins*²²⁷ in 2020-2021, voorafgaandelijk aan het globale project, uitgevoerd worden. Het gaat om fietsbruggen, die zullen bijdragen tot een betere *modal shift*²²⁸ en de verkeershinder tijdens de uitvoering van het globale project zullen milderen. De voorbereidende procedures voor de *quick wins* zijn lopende. De *quick wins* worden gefinancierd ten laste van de begroting van DWV²²⁹ en uit het DBFM-dossier gehaald.

In april 2019 keurde de Vlaamse Regering de start van de plaatsingsprocedure goed met een concurrentiegericht dialogoog voor de DBFM-opdracht *Ombouwen van de R4 west en oost tot*

²²¹ Rapportering alternatieve financiering, 52 (2013-2014) – Nr. 1 van 27 november 2013, p. 24.

²²² Raming opgemaakt volgens de ssk-methodiek. Bijlage nota aan de raad van bestuur van De Werkvennootschap van 10 november 2017.

²²³ Antwoord DWV van 3 mei 2019.

²²⁴ Onderramingen waren er vermoedelijk ook bij de Oosterweelverbinding (ML1) en de Brusselse ring (ML7).

²²⁵ Het AWW gunde studiecontract 1 voor 5.954.320,46 euro. In april 2019 was 4.860.552,25 euro betaald. Het tweede studiecontract werd gegund in september 2018 voor 12.093.496 euro, exclusief btw. Voor de juridische en financiële ondersteuning belopen de ramingen respectievelijk 650.000 euro en 300.000 euro, exclusief btw; de ICT-support wordt op 100.000 euro per jaar geraamd, ook exclusief btw. De studiekosten voor de uitgevoerde deelprojecten Rieme noord en ovaal van Wippelgem bedragen respectievelijk 118.797,22 euro en 419.469,71 euro.

²²⁶ Complex N49-R4 west: 24.630.190 euro; Rieme noord: 4.357.374,56 euro; ovaal van Wippelgem: 8.814.886,89 euro; fietspaden: 1.050.238 euro.

²²⁷ Naast de quick wins voor de R4 west is er ook een voor de R4 oost, nl. het deelproject og Eurosilo.

²²⁸ *Modal shift* is de term voor verandering van vervoerwijze, bijvoorbeeld van vervoer over de weg naar vervoer per spoor of per schip of, in casu, van vervoer per wagen naar vervoer met de fiets.

²²⁹ Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019 vermeldt 35,8 miljoen euro, exclusief btw, voor deze quick wins. Dit bedrag wijkt licht af van de ramingen uit het globale projectdossier, die voor de drie fietsbruggen in totaal 50,45 miljoen euro bedragen. Dat heeft te maken met de btw, die DWV, zoals hoger vermeld, niet betaalt, maar wel aan het AWW doorrekent bij de overdracht van de projecten, na uitvoering. Het globale projectdossier bevat ook de onteigeningen voor de fietsbruggen, die ruim 6 miljoen euro bedragen.

*primaire wegen*²³⁰. Het begrotingsakkoord²³¹ is kritisch voor het besluitvormingsproces: *Gelet op het feit dat voorliggend project al een tijd in de pijplijn zit en door de vorige en huidige Vlaamse Regering als prioritair project werd bevestigd. De recente bevestiging door de huidige Vlaamse Regering gebeurde middels de samenwerkingsovereenkomst met De Werkvennootschap doch op basis van de oorspronkelijke en veel lagere kostenraming. Het is dus maar de vraag of de huidige Vlaamse Regering eenzelfde beslissing had genomen indien de meer actuelere en significant hogere kostenraming voorhanden was, gezien de mogelijke impact op de realisatietermijn van andere prioritaire projecten en gezien het mogelijks verdwijnen van de budgettaire ruimte voor die projecten.* Op basis van het goedgekeurde referentieontwerp heeft DWV de raming geactualiseerd. Het geplafonneerd taakstellend budget bleef ongewijzigd, op de indexering naar prijspeil 2019 na²³².

De Vlaamse Regering stelde in mei 2019 het GRUP Wondelgem voorlopig vast²³³. DWV liet in 2019 een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de R4-west-oost opmaken volgens de standaardmethodiek van het beleidsdomein MOW²³⁴. De analyse vergeleek het nulscenario uitsluitend met het investeringsscenario, dat al in sterke mate was uitgewerkt, en niet met andere projectalternatieven. Het nut van een dergelijke analyse op het ogenblik dat het besluitvormingsproces volledig achter de rug is, is beperkt. De analyse toonde voor de R4-west-oost een batig saldo, zowel bij een tijdshorizon van vijftig jaar als van veertig jaar. De analyse schat de fietsbaten bijzonder hoog in, terwijl daar tot op heden nog geen bewijs voor bestaat²³⁵.

De start van de werken schoof op naar juni 2022 en de werken zullen vermoedelijk 72 maanden duren. Tussen de opmaak van het streefbeeld in 1999 en de effectieve realisatie van *missing link 17* zal ruim 25 jaar zitten. Op de vraag naar de trage voortgang antwoordde het AWW dat de ombouw van de R4-west-oost maar een van zijn vele Oost-Vlaamse projecten is en dat het de beperkte beschikbare middelen, en vooral de beschikbare mensen, moet verdelen over alle projecten van de entiteit²³⁶.

ML 18 - R4-zuid Gent

De R4-zuid is volgens het RSV een primaire weg van categorie II. Het MPV2001 vermeldt deze verbinding in de categorie *Wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen categorie I*. Het is niet duidelijk waarom het MPV2001 de R4-zuid aanduidde als *missing link*. Het plan stelde immers uitsluitend hoofdwegen en primaire wegen van categorie I conform het RSV te willen realiseren. Daarenboven werd deze missing link, conform het MPV2001, prioritair uitgevoerd. De initiële raming in het MPV2001 bedroeg 13,6 miljoen euro.

²³⁰ Vr 2019 2604 DOC.0585/1.

²³¹ VR 2019 2604 DOC.0585/6.

²³² De indexatie voor de R4-west bedraagt 17.579.484,68 euro, notulen raad van bestuur DWV van 8 november 2019.

²³³ VR 2019 2405 DOC 0833.1. Voorontwerp van besluit houdende de voorlopige vaststelling van het ontwerp GRUP R4 Knoop Wondelgem. VR 2019 2405 DOC 0834.1. Eveneens in mei 2019 stelde de Vlaamse Regering het ontwerp GRUP R4 Knoop Wachtebeke (R4-oost) voorlopig vast.

²³⁴ De maatschappelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd door de dienstverlener die in 2013 voor het beleidsdomein MOW de standaardmethodiek daarvoor, inclusief een kengetallenboek, ontwikkeld heeft. De kostprijs is 31.607 euro, exclusief btw.

²³⁵ In een antwoord van 24 juni 2019 stelde DWV dat het kengetallenboek van de standaardmethodiek uit 2013 nog geen kengetallen bevat voor fietsers, maar dat, gelet op de toename van het belang en aandeel van fietsinvesteringen in de laatste jaren, enkele kengetallen voor fietsbaten uit bestaande studies werden gehaald.

²³⁶ Antwoord DWV van 6 februari 2018.

Op 25 november 2005 besliste de Vlaamse Regering Via-Invest op te richten en gaf ze de opdracht het project R4-zuid voor te bereiden op basis van een pps-formule. Daarbij opteerde zij voor een DBM+F, waarbij twee overheidsopdrachten worden gegund: één voor de onderdelen D(esign)B(uild)M(aintain) en een voor de F(inanciering). In 2007 werd een studieopdracht gegund voor de opmaak van een technisch ontwerp, de project-MER en het risicomangement. De technische studie leidde op 3 maart 2009 tot een projectnota en de project-MER werd op 2 juni 2009 goedgekeurd. Op 28 januari 2009 werd een selectieleidraad voor de DBM gepubliceerd en op 15 mei 2009 keurde de Vlaamse Regering het selectieverslag van de kandidaturen goed. De procedure voor financiering startte pas later en leidde tot een selectie op 11 juni 2010²³⁷. Midden 2009 werden de eerste contacten gelegd voor de vereiste grondverwervingen. Die konden allemaal minnelijk geregeld worden, zodat op 1 februari 2013 alle gronden verworven waren. Op 18 december 2009 werd de eerste van een reeks bouwvergunningen aangevraagd, de laatste vergunning kwam er op 5 oktober 2011. Een milieuvergunning voor een beperkt projectonderdeel werd gevraagd op 14 december 2010, maar werd pas bijna een jaar later²³⁸ toegekend. Door een discussie met Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) over een aantal bruggen liep het dossier in 2010 vertraging op en ontstonden meer kosten. Op 11 april 2011 werd een voorkeursbieder voor de DBM aangeduid; voor de financiering vond de aanduiding pas op 28 oktober 2011 plaats. Op 23 december 2011 keurde de Vlaamse Regering de gunning goed. De effectieve gunning dateert van 20 januari 2012. Op 1 maart 2012 startten de werken. Op 30 april 2014 kon het laatst aangelegde stuk weg in gebruik genomen worden.

Vanaf de opdracht van de Vlaamse Regering tot de uiteindelijke ingebruikname verliep ongeveer 8,5 jaar. Tussen de beslissing van de Vlaamse Regering van eind 2005 en de start van de studieopdracht verliep twee jaar. Tussen de opstart van de overheidsopdracht voor de werken en de contractsluiting verliep ongeveer drie jaar, wat wijst op de complexiteit van het sluiten van DB(F)M-contracten. Een beperkt deel van deze drie jaar is te wijten aan een slechte afstemming tussen de publieke overheden Via-Invest en W&Z. W&Z leverde immers vergunningen af, maar legde daarna nog bijkomende eisen op. De gebrekkige afstemming tussen publieke overheden, de complexiteit van DBFM-contracten en de tijd tussen de principiële beslissing en de start van de studies zijn de belangrijkste elementen die de lange duur van dit project verklaren.

De initiële raming van 13,6 miljoen euro²³⁹, gebaseerd op een realisatie met een klassieke overheidsopdracht, liep op tot 90,4 miljoen euro. Deze bedragen zijn niet volledig vergelijkbaar, aangezien de investeringskosten bij alternatieve financiering ook andere kosten bevatten²⁴⁰ en het eerste ontwerp enkele wijzigingen onderging. Maar dan nog was dit project in het begin sterk onderaamd. De investeringskosten en het onderhoud gedurende dertig jaar zullen vergoed worden met een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van 8,3 miljoen euro, die door indexering stijgt tot bijna 10 miljoen euro in 2043.

De studie- en ondersteuningskosten bedroegen respectievelijk 2.516.124,67 euro en 418.983 euro²⁴¹. Daarbuiten waren er nog 854.280 euro kostenposten. De onteigeningen kostten 4.664.062,28 euro. Via-Invest verleende ook een achtergestelde lening van 2.518.054 euro.

²³⁷ VR 2010 1106 DOC.0489.

²³⁸ 14 november 2011.

²³⁹ MPV2001.

²⁴⁰ O.a. risico's, ontwerp- en studiekosten ten laste van de opdrachtnemer.

²⁴¹ Opdracht technische en administratieve ondersteuning project R4-zuid. Bestek 1M3D8H/12/39.

Het AWW beheerde het project zonder gebruik te maken van een specifieke projectmethodologie, maar investeerde wel in een uitgewerkt risicomanagement.

ML 19 - N60: fietspad verbeteren, enkele erven wegwerken, kruispunten herinrichten, ring om Ronse

De N60 staat in het RSV als een primaire weg van categorie I. Het MPV2001 nam het project N60 op bij de projecten *Wegwerken van knelpunten en omvormen van primaire wegen categorie I*. Het project bestaat volgens de omschrijving uit: het fietspad verbeteren, enkele erven wegwerken, kruispunten herinrichten en de ring om Ronse aanleggen. Het MPV2001 raamde het project op 32,2 miljoen euro. De beleidsvoorstellen van het AWW raamden de bouwkosten voor de N60 in 2004 op ongeveer 22,5 miljoen euro en die voor de ring rond Ronse op 30 miljoen euro. Het MPV2001/2003 voorzag de start van de werken op korte termijn. De omschrijving in het MPV is onduidelijk: het verwijst naar enkele erven, terwijl er over de gehele N60 tientallen toegangen tot erven zijn.

In 2003-2005 werd een streefbeeldstudie opgemaakt, die als uitgangsprincipe diende voor de uitwerking van de projecten. De streefbeeldstudie liet de mogelijkheid open de toegang tot bepaalde erven te behouden, wat niet in overeenstemming was met de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I²⁴². Afwijkingen van het streefbeeld zijn mogelijk omwille van technische haalbaarheid en nieuwe inzichten. Het streefbeeld stelde een actieprogramma voor met 131 maatregelen. Tussen het aansluitingscomplex met de E17 en de aansluiting met de N60 ter hoogte van de provinciegrens ten zuiden van Ronse, zijn 39 van de voorgestelde maatregelen uitgevoerd of in uitvoering. De kostprijs van de gerealiseerde deelprojecten bedraagt volgens het AWW 20,8 miljoen euro, inclusief voorbereidende studies en onteigeningen²⁴³. Sommige van die projecten zijn uitgevoerd in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma. De rapportering over de gevaarlijke punten vermeldde een kostprijs van 24,5 miljoen euro voor de gerealiseerde werken op de N60²⁴⁴, wat meer is dan de kostprijs die het AWW opgaf die daarenboven over meer projecten gaat. Er zijn nog tal van werken nodig om de N60 als een volwaardige primaire weg van categorie I uit te bouwen. Het AWW beschikt niet over een actuele kostenraming daarvoor en bij gebrek aan budgetten kan het evenmin een planning opmaken. Eén deelproject zou in 2022-2023 aangepakt worden; voor de andere deelprojecten zijn er geen concrete vooruitzichten²⁴⁵.

²⁴² Zie bijlage 2.

²⁴³ TV3V-project Vogelzang – conflictvrije VRI - kostprijs werken 1.218.132,13 euro; deelproject Lange Ast – tunnel onder de N60 – kostprijs werken 5.266.453,20 euro; deelproject fietstunnel Serpentstraat en aanleg ventweg – kostprijs werken 6.860.379,37 euro; heraanleg op- en afrittencomplex E17-N60 – inschrijvingsprijs werken 7.099.214,69 euro, waarvan 6.736.935,26 euro ten laste van het AWW. Dit laatste project is nog in uitvoering tot eind 2019. De meerkosten worden momenteel op bijna 1 miljoen euro geraamd; mogelijks kan daar nog een deel van worden gerecupereerd via een juridische procedure (antwoord AWW van 14 juni 2019). De onteigeningen kostten 621.471 euro en de streefbeeldstudie 108.500,22 euro.

²⁴⁴ Rapportering over gevaarlijke punten ter voorbereiding van de bespreking in de commissie MOW van 22 maart 2018, ontvangen van het AWW op 16 september 2019.

²⁴⁵ Antwoord AWW van 14 juni 2019: afhankelijk van de beschikbare budgetten zal vanaf 2022 à 2023 de zone van de rotonde Makro te Eke aangepast worden, met onder meer een tunnel voor doorgaand verkeer langs de N60; voor het kruispunt N60/N457 voorziet het streefbeeld ingrijpende werken, die voor de verre toekomst zijn.

In 2007 besliste de Vlaamse Regering het deelproject rondweg te Ronse uit te voeren met pps²⁴⁶. Het project had een geraamde kostprijs van 66 miljoen euro en zou tot een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding leiden van 7,5 miljoen euro. De uitvoering zou starten in het voorjaar van 2011. Het AWV belastte een studiebureau in 2007 met de opmaak van een technisch referentieontwerp, een project-MER en een risicomanagement. Het voegde de opmaak van een plan-MER in 2008 aan deze opdracht toe. De plan-MER had een doorlooptijd van meer dan vijf jaar, onder meer door het uitgebreide alternatievenonderzoek - inclusief het onderzoek van de milderende maatregelen voor de geselecteerde hoofdalternatieven en het tussenliggend alternatief -, de opmaak en monitoring van een grondwatermodel, geotechnisch onderzoek, en de uitwerking van de plannen in voldoende detail om draagvlak te kunnen creëren. De plan-MER werd goedgekeurd in juni 2013. Het GRUP werd definitief vastgesteld op 4 juli 2014. De Raad van State vernietigde het GRUP in 2016²⁴⁷, omdat het de milderende en compensatiemaatregelen onvoldoende doorvertaalde in de stedenbouwkundige voorschriften en aldus geen rechtszekerheid bood over de daadwerkelijke implementatie ervan.

De ramingen voor de pps-uitvoering liepen in 2015 op tot 256 miljoen euro²⁴⁸. De ramingen uit 2001 en 2004 brachten alleen de lengte van het aan te leggen wegvak in rekening, en niet de ongelijkgrondse kruisingen (tunnel, viaduct), de kosten voor milderende maatregelen, elektromechanische voorzieningen, grondverzet, enz. Het betrof volgens de administratie ruwe ramingen van de bouwkosten die in de loop van het proces verder verfijnd werden. Het Rekenhof merkt op dat ruwe ramingen die allerlei kostenposten niet meenemen, en die niet corrigeren door een verhogingspercentage bij te tellen, onvolledig zijn en als onderramingen kunnen worden beschouwd.

De kosten voor de voorbereiding van de ring rond Ronse bedragen tot op heden 10,3 miljoen euro. Op basis van het goedgekeurde GRUP en de plannen uit 2014 vonden al 13,4 miljoen euro grondverwervingen plaats en er zijn nog 5,2 miljoen euro vervroegde innames goedgekeurd²⁴⁹. Het is niet zeker dat alle innames nuttig en nodig zullen blijken te zijn.

Ruim een jaar na het arrest van de Raad van State gelastte de Vlaamse Regering DWV de opmaak van het GRUP via het geïntegreerd planningsproces te hernemen, in samenwerking met het AWV²⁵⁰. DWV stelde in juli 2018 een studiebureau aan om het project te begeleiden. In de eerste fase moet dat de doelstellingen van het project opnieuw bekijken. Omdat nog geen keuze gemaakt is voor een klassieke, dan wel een DBFM-uitvoering, is de prijs van de studieopdracht geraamd op 12.818.128 euro, exclusief btw, als het een klassieke aanbesteding wordt, en op 9.964.326 euro, exclusief btw, als het een DBFM-uitvoering wordt. De dienstverlener is dezelfde als die van de eerste studie. Dat heeft evenwel niet geleid tot een korting

²⁴⁶ VR/2007/2303/DOC.0274. Alternatieve financiering van openbare werken: voorstel van opname van het project *Aanleg van de omleiding van Ronse in de N60* op de lijst van via alternatieve financiering te realiseren projecten.

²⁴⁷ RvS, arrest nr. 235.273, van 30 juni 2016. Er waren zes annulatieberoepen. Slechts in één deed de Raad van State een uitspraak. In de vijf andere stelde de raad vast dat het beroep zonder voorwerp was, aangezien het GRUP al vernietigd werd.

²⁴⁸ Raming op basis van het referentieontwerp van maart 2015. In het antwoord van 14 februari 2020 zegt het beleidsdomein MOW dat deze raming, die ook opgenomen is in de rapporteringen alternatieve financiering, niet onderbouwd is.

²⁴⁹ De totale onteigeningen op basis van het goedgekeurde GRUP lagen nog 15 miljoen euro hoger.

²⁵⁰ VR 2017 1407 DOC.0811. Herneming van de procedure voor de N60 door middel van het geïntegreerde planningsproces.

op de prijs als de vroegere studies gerecupereerd kunnen worden²⁵¹. Een nieuwe raming is nog niet voorhanden. Die zal de ssk-methodiek volgen, wat een sterke stijging kan impliceren. Volgens de rapportering over alternatieve financiering van 2018 is de kans reëel dat, rekening houdend met de opmerkingen in de annulatieberoepen, de doelstellingen van het project veruimen. Ook dat kan een impact hebben op de kostprijs.

Op 17 mei 2019 keurde de Vlaamse Regering de startnota *Rond Ronse* - de eerste stap in het geïntegreerd planningsproces - goed. De vernietiging van het GRUP uit 2014 heeft intussen al voor ruim vijf jaar vertraging gezorgd. De rapportering over alternatieve financiering voorzag in 2018 dat de contractclose in 2025 zou plaatsvinden. Zij vermeldde geen duurtijd van de werken.

ML 20 - N16 Sint-Niklaas - Willebroek: ongeregeld kruispunt omvormen, erven wegwerken, knelpunten te Temse

De N16 is in het RSV een primaire weg van categorie I. Het MPV2001 vermeldde geen planning, maar stelde dat de realisatie op korte termijn zou plaatsvinden. Het raamde de kostprijs op 12,4 miljoen euro. Het MPV2003 bevatte geen raming. De projectomschrijving was in het MPV2001 beperkt: *het omvormen van een ongeregeld kruispunt, erven wegwerken en de knelpunten te Temse*. De omvorming van de N16 tot primaire weg van categorie I die voldoet aan de basisprincipes²⁵², vereist echter bijkomende ingrepen op meer dan één kruispunt buiten Temse.

De opmaak van een streefbeeldstudie startte in 2002 en was klaar in 2004. Het AWV vond de kostprijs van deze studie niet terug. Het AWV wijst er op dat conform het archiefbeheersplan stukken van meer dan 10 jaar oud niet hoeven bewaard te worden.

Vanuit Willebroek tot Sint-Niklaas zijn de volgende deelprojecten in voorbereiding of gerealiseerd:

Het deelproject aanpassing van de verkeerswisselaar A12/N16 en aansluiting met de N17, startte in oktober 2012 met de aanbesteding van een studieopdracht. Begin 2014 werd het project stilgelegd door mogelijke scopewijzigingen naar aanleiding van het Brabantnet. Sinds die datum vond nog overleg plaats over de afstemming met het Brabantnet, maar de studie kende nauwelijks nog vooruitgang. In totaal werd 38.000 euro studiekosten betaald. De raming voor het hele deelproject bedraagt ongeveer 25 miljoen euro, maar een aantal mogelijke kostenposten zijn daarin niet vervat²⁵³.

Tussen de aansluiting met de N17 en het spoorwegviaduct te Puurs werd de N16 al aangepast overeenkomstig de principes van een primaire weg van categorie I. Het project werd snel aangepakt, zonder dat een plan- of project-MER, noch een GRUP opgemaakt werd. Na de vereiste goedkeuringen en vergunningen, die vanaf 2004 verkregen werden, konden de werken

²⁵¹ DWV zegt daarover dat er, in afspraak met het studie bureau, maximale recuperatie zal zijn van de eerder uitgevoerde onderzoeken, voor zover dat mogelijk is tenminste. De studieprestaties worden in de kantoren van DWV geleverd, zodat DWV de aard en de omvang van de prestaties van dichtbij kan monitoren. DWV stond in een zwakke positie tijdens de onderhandelingen, doordat er maar één kandidaat was. Volgens het Rekenhof is dat een risico dat zich meer en meer dreigt voor te doen door de overbevraging van de studie bureaus ten gevolge van het gelijktijdig voorbereiden van veel grote infrastructuurprojecten.

²⁵² Zie bijlage 2.

²⁵³ O.a. verplaatsen nutsleidingen.

in 2006 starten. Het duurde vijf jaar voor de laatste werken voltooid waren. Daarbij zijn twee bestaande kruispunten opgeheven en toegangen tot erven afgesloten. Er werden ventwegen verlengd, een ovonde met op- en afrittencomplex gecreëerd en twee fietstunnels²⁵⁴ aangelegd. De bouwkosten voor dit project bedroegen ongeveer 14,75 miljoen euro²⁵⁵. De onteigeningskosten bedroegen 1.032.223 euro en de studiekosten, met uitzondering van die voor TV3V, 1.346.696 euro. Een claim van 3 miljoen euro van de aannemer is nog hangende. Op hetzelfde wegstuk werd in 2007-2008 een straat afgesloten van de N16, met aanleg van een andere ontsluiting voor een totale kostprijs van 643.414,69 euro²⁵⁶.

Twee omvangrijke deelprojecten zijn in voorbereiding. Het deelproject Puurs Dorp zal de twee bestaande kruispunten met de Kleine en de Grote Amer afsluiten en vervangen door een fly-over met op- en afritten op één van de kruispunten en een fietstunnel onder het andere kruispunt. Er is nog geen zicht op de concrete planing. De studiekosten worden geraamd op ongeveer 313.000 euro²⁵⁷; de onteigeningen op 1 miljoen euro en de werken op 10 miljoen euro. Het deelproject Bornem Industrie zal twee lichtengeregelde kruispunten aanpakken²⁵⁸. Een van de kruispunten wordt opgeheven met de aanleg van een fietstunnel, bij het andere wordt een fly-over met een op- en afrit gecreëerd. De regionale mobiliteitscommissie heeft de projectnota voor dit deelproject al goedgekeurd. De kostenramingen omvatten 180.000 euro studiekosten, 5,5 miljoen euro onteigeningskosten en 10 miljoen euro bouwkosten. Behalve voor de studiekosten, gaat het nog om voorlopige ramingen. Voor beide deelprojecten is de vertraging niet te wijten aan de procedures of de studies, maar aan het projectbeheer door het AWV en de gemeenten.

De vier betrokken kruispunten kenden sinds de aanduiding van de N16 als *missing link*, wel al voor 1.550.712 euro kleinere aanpassingen²⁵⁹. De studiekosten²⁶⁰ voor deze vier ingrepen bedroegen ongeveer 109.000 euro en de onteigeningsvergoedingen 297.875 euro. Deze aanpassingen brachten de weg niet in overeenstemming met de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I²⁶¹.

Aan het kruispunt met de Hingensesteenweg werden verkeerslichten geplaatst en werd een fietstunnel aangelegd. De totale kosten, buiten de studiekosten, die niet meer konden achterhaald worden, bedroeg 3.342.000 euro²⁶².

²⁵⁴ Ter hoogte van A. Meersmansdreef en ter hoogte van Pullaar.

²⁵⁵ Er is een verschil van ongeveer 120.000 euro tussen de antwoorden bekomen tijdens de huidige audit en de bedragen vermeld in de rapportering over gevaarlijke punten.

²⁵⁶ Afsluiten Transversale weg.

²⁵⁷ Waarvan ongeveer 60.000 euro al werd betaald.

²⁵⁸ Lodderstraat en Klein Mechelen.

²⁵⁹ Grote Amer: 307.897,81 euro – Kleine Amer: 396.759,3 euro - Lodderstraat: 379.334,87 euro – Klein Mechelen: 466.719,99 euro (bron: rapportering TV3V). Voor 2 van de 4 kruispunten wijken de door AWV in het kader van deze audit aangeleverde bedragen sterk af van deze bedragen Lodderstraat: 307.417 euro en Klein Mechelen: 226.995 euro.

²⁶⁰ Met uitzondering van de studiekosten voor TV3V.

²⁶¹ Zie bijlage 2.

²⁶² Werken: 3.114.000; onteigeningen: ongeveer 228.000 euro.

Verder in de richting van Temsebrug werd nog één kruispunt beperkt aangepast²⁶³. Voor de andere kruispunten tot Temsebrug²⁶⁴ zijn geen verdere ingrepen voorzien.

Eén van de deelprojecten op de N16 betrof de ontubbeling van de Scheldebrug te Temse door de aanleg van een tweede Scheldebrug. Vermits de Zeeschelde onder het beheer van W&Z viel, werd de opdracht tot bouw van deze brug begin 2005 aan dit agentschap gegeven. Op 15 mei 2005 startte het project intern. In februari 2006 startte de opmaak van een GRUP. Er werd geen plan-MER opgemaakt, maar wel een passende beoordeling²⁶⁵ voor de herlokalisatie van een kaaimuur. Naast een mobiliteitsstudie (2005), werden ook een hydraulische en nautische studie uitgevoerd (2006). In februari 2006 werd het bestek gepubliceerd en de gunning vond plaats op 30 augustus 2006. De werken startten op 1 februari 2006, nadat een afzonderlijke bouwvergunning verkregen werd voor de inrichting van een werfzone. De bouwvergunning voor de brug werd op 31 januari 2007 verkregen, niettegenstaande het GRUP waarop deze vergunning gebaseerd is, pas op 25 mei 2007 definitief werd goedgekeurd. De eigenlijke bouwwerken startten begin februari 2007, met bouwvergunning, maar zonder GRUP. De brug opende voor het verkeer op 31 mei 2009 en haalde zodoende de initiële planning. Deze werkwijze had enerzijds tijdswinst tot gevolg, maar hield anderzijds het risico in dat de bouwvergunning of het GRUP nog konden worden aangevochten, wat bij schorsing of vernietiging tot belangrijke juridische en operationele problemen zou geleid hebben.

De verschillende kostenposten (exclusief btw²⁶⁶) konden niet allemaal meer teruggevonden worden, maar de belangrijkste waren:

- onteigeningen: 5.500.000 euro;
- bouwwerken: 25.897.127 euro (inclusief 2.397.238,71 euro verrekeningen);
- herlokalisatie van een bedrijf: 4.197.528,76 euro;
- studies: 66.500 euro;
- technische, juridische en administratieve ondersteuning: ongeveer 822.000 euro.

Van de Temsebrug tot de E17 nabij Sint-Niklaas zijn sinds 2001 de volgende ingrepen uitgevoerd (zij voldoen echter niet aan de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I²⁶⁷):

- Het kruispunt van de N16 met de Hoogkammerstaat werd in 2007-2009 heringericht met de plaatsing van verkeerslichten. De totale bouwkosten bedroegen 342.883 euro²⁶⁸. In 2020 zouden in het kader van aanpassingen aan de Hoogkammerstraat nog enkele aanpassingen aan het kruispunt en de omgeving uitgevoerd plaatsvinden, maar een kostenopsplitsing naar de N16 is niet mogelijk.
- Het kruispunt met de Doornstraat kreeg in 2008-2009 verkeerslichten. Er is geen overeenstemming tussen de bronnen over de kostprijs, die 1,0 à 1,35 miljoen euro bedroeg²⁶⁹.

²⁶³ Kruispunt Vitsdam met N16, kostprijs 37.300 euro.

²⁶⁴ Twee lichtengeregelde kruispunten en enkele andere straten die rechtstreeks toegang geven tot de N16, maar waarbij oversteken niet mogelijk is.

²⁶⁵ Februari 2006.

²⁶⁶ Het toenmalige W&Z kon de btw recupereren.

²⁶⁷ Zie bijlage 2.

²⁶⁸ De rapportering over het gevaarlijke puntenprogramma vermeldt 454.718,92 euro bouwkosten.

²⁶⁹ Volgens het antwoord van het AWW, in het kader van de audit, kostten de studies 86.083 euro, en de werken 927.930 euro. De rapportering over het gevaarlijke puntenprogramma vermeldt 1.342.024 euro bouwkosten.

Sinds de aanduiding als *missing link* in 2001 zijn slechts twee deelprojecten gerealiseerd die voldoen aan de uitgangsprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I. De realisatieduur voor één van de projecten bedroeg acht jaar, hoofdzakelijk door de lange bouwperiode. De projecten in voorbereiding kenden nauwelijks vooruitgang. Ten slotte zijn er nog heel wat kruispunten waarvoor niets gepland is, hoewel zij niet of alleen met verkeerslichten beveiligd zijn, wat niet in overeenstemming is met de uitgangsprincipes voor een primaire weg van categorie I²⁷⁰, die de doorstroming voorop stellen.

ML 21 - N16 Willebroek-Mechelen: erven wegwerken, betere aansluiting N17

De N16 staat in het RSV als een primaire weg van categorie I voor het deel tussen de A12 te Willebroek en de E19 te Mechelen. Het MPV2001 vermeldde geen planning, maar voorzag uitvoering op korte termijn. Het raamde de kostprijs op 5 miljoen euro. Het MPV 2003 bevatte geen raming. Het MPV2001 omschreef de *missing link* beperkt: alleen erven wegwerken en een betere aansluiting met de N17. Deze aansluiting bevindt zich op het deel van de N16 tussen Willebroek en Sint-Niklaas en werd dan ook bij ML 20 (zie hierboven) opgenomen. Een primaire weg van categorie I vereist echter meer ingrepen om aan de uitgangsprincipes voor de inrichting van deze wegcategorie²⁷¹ te voldoen.

Voor de herinrichting van het kruispunt met de Blaasveldstraat verklaarde de provinciale auditcommissie de startnota in 2012 conform en in 2013 kreeg een private partner een subsidiebelofte. Sindsdien ligt het project stil door problemen met de onteigening van een klein stuk grond. Van de Blaasveldstraat tot de Heirstraat zijn er geen aansluitingen op erven en maar één straat heeft, via afslag- en invoegstroken, toegang tot de N16. Verdere ingrepen zijn niet voorzien.

Vanaf de aansluiting met de Heirstraat tot de Leestsesteenweg, voldoet de N16 over een afstand van ongeveer 3,5 km niet aan de in het RSV vooropgestelde basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg I²⁷² door de vele gelijkvloerse kruisingen en rechtstreekse toegangen tot erven. Toch is sinds 2001 op dat vak geen enkele ingreep uitgevoerd of voorzien. Volgens het AWV is de stad Mechelen daarvoor geen vragende partij. Dat is in tegenspraak met het mobiliteitsplan van Mechelen²⁷³ dat de wegbeheerder uitdrukkelijk om een studie vroeg over de opwaardering tot een primaire weg van categorie I. Op dit ogenblik gaat de aandacht vooral uit naar de knoop E19-N16-R6, buiten het projectgebied.

Van de Leestsesteenweg tot de E19 is er maar één kruispunt, met verkeerslichten geregeld, en zijn er geen erftoegangen. Dit kruispunt is in 2005-2006 aangepast voor 20.796 euro (TV3V-project). Voor dit deel zijn geen verdere ingrepen voorzien.

²⁷⁰ Zie bijlage 2.

²⁷¹ Zie bijlage 2.

²⁷² Zie bijlage 2.

²⁷³ Versie januari 2015.

ML 22 - A12 Boom Brussel: volledig ombouwen tot autoweg: beperken van het aantal (gelijkvloerse) kruispunten

In het RSV staat de A12 als een primaire weg van categorie I. Het MPV₂₀₀₁ omschreef deze *missing link* als: *volledig ombouwen tot autoweg: beperken van het aantal (gelijkvloerse) kruispunten*. Deze omschrijving is onduidelijk, want op een autoweg zijn geen gelijkvloerse kruispunten mogelijk (tenzij met een andere autoweg)²⁷⁴. Een gelijkvloers kruispunt zou inhouden dat de autoweg voor het kruispunt eindigt en erna weer verdergaat. Dat gaat in tegen de bewoordingen *volledig ombouwen*. Het MPV₂₀₀₁ vermeldde geen exacte uitvoeringsperiode, maar voorzag de start wel op korte termijn. Het raamde de kostprijs op 57 miljoen euro. Het MPV₂₀₀₃ gaf geen planning, noch een kostprijs op.

In juni 2002 werd de opmaak van een streefbeeldstudie gegund. Zij was begin 2006 klaar en kostte 81.328,94 euro. Volgens het streefbeeld waren er begin 2006 twee lichtengeregelde en twee niet-lichtengeregelde kruispunten, en verschillende rechtstreekse aantakkingen en toegangen. Het streefbeeld streefde, conform het RSV, naar een volledig conflictvrij A12-tracé. Het stelde onder meer een prioritering voor: eerst het kruispunt Londerzeel zuid (af te ronden in 2005-2010) en daarna Londerzeel noord (2010-2015). Het streefbeeld bevatte verschillende scenario's en hield dus nog geen eenduidig ontwerp in.

Voor Londerzeel zuid was de project-MER begin 2007 klaar en een jaar later stelde de Vlaamse Regering het GRUP *Specifiek regionaal bedrijventerrein transport, distributie en logistieke zone Westrode* vast²⁷⁵. De Raad van State vernietigde dit GRUP in 2010²⁷⁶ om redenen die niet rechtstreeks raakten aan de gedeeltes over de A12. Begin juni 2011 stelde de Vlaamse Regering een nieuw GRUP vast, dat de Raad van State begin 2013 ook vernietigde²⁷⁷, omdat een deel van het bedrijventerrein zou worden ontwikkeld voordat voldoende aansluiting met de A12 gerealiseerd was. Nochtans wezen nota's²⁷⁸ erop dat een operationele ontsluiting naar de A12 moest voorafgaan aan de exploitatiestart van de verkeersgenererende activiteiten van de transport-, distributie- en logistieke zone. De vernietigingsgronden waren voorzienbaar en de vernietiging kon dan ook met een betere voorbereiding van het GRUP vermeden zijn. De Vlaamse overheid overwoog in 2013 gebruik te maken van de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening over handelingen van algemeen belang, die alleen nog een project-MER vereisen, en geen GRUP meer²⁷⁹. Door de beslissing een tramlijn langs de A12 aan te leggen, die nieuwe studies vereiste, werd dit voornemen niet geconcretiseerd. In de herfst 2017 keurde de Regionale Mobiliteitscommissie een aangepaste startnota goed. Begin 2018 werd ook het

²⁷⁴ Dat kan worden afgeleid uit art. 22 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg, dat slechts motorvoertuigen en hun aanhangwagens op deze wegen toelaat.

²⁷⁵ Dit GRUP beoogde de ontwikkeling van een bedrijventerrein en de aanleg van een op- en afrittencomplex, dat het bedrijventerrein ontsluit.

²⁷⁶ RvS, arrest nr. 207.836 van 4 oktober 2010. Volgens de Raad van State moet een GRUP opgevat worden als een ondeelbaar geheel. De Raad van State ging bijgevolg niet in op de vraag van het Vlaams Gewest de vernietiging te beperken tot het planonderdeel van het bedrijventerrein, en het planonderdeel van de verkeerswisselaar, noodzakelijk voor de verkeersveiligheid en de verkeersafwikkeling van de bestaande bedrijven, te handhaven.

²⁷⁷ RvS, arrest nr. 222.168 van 22 januari 2013.

²⁷⁸ Toelichtingsnota bij het GRUP en project-MER.

²⁷⁹ Het maximaal opnemen in de lijst van de handelingen van algemeen belang van zaken waarvoor het evident is dat de opmaak van een RUP geen meerwaarde heeft, zou versnelling garanderen, aldus het verslag aan de Vlaamse Regering bij haar besluit van 20 juli 2012 tot wijziging van haar besluit van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1.5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex.

GRUP Brabantnet voor de aanleg van de tram goedgekeurd. De projectnota werd goedgekeurd in september 2018 en de project-MER is in opmaak. De nota kiest voor een op- en afrittencomplex. Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 voorziet niet in kredieten voor dit complex en ook een planning voor de nog te zetten stappen ontbreekt.

De MER uit 2007 kostte ongeveer 61.500 euro. Ruimte Vlaanderen stond in voor de opmaakkosten van het GRUP en de proceskosten ingevolge de procedures. Het AWV kon daarvan geen details geven. De verdere kosten voor de MER worden geraamd op 76.000 euro en de studies zouden ongeveer 1.300.000 euro kosten. De bouwkosten zouden 65 miljoen euro bedragen, waarvan 10 miljoen ten laste van de bouwheer van de tramlijn. Andere kosten zijn: ten minste 1.250.000 euro onteigeningskosten, 250.000 euro kosten voor verplaatsingen van leidingen en 35.000 euro natuurcompensatie. Hoewel de plannen nog niet definitief zijn, werden al gronden verworven, met het risico dat deze percelen niet nodig zullen zijn.

In afwachting van de aanleg van een ongelijkvloerse kruising ter hoogte van de Kerkhofstraat en de Londerzeelsesteenweg (Londerzeel zuid) vonden in 2009 optimalisaties aan het kruispunt plaats om dat compacter en conflictvrij te maken. De werken maakten deel uit van het gevaarlijkepuntenprogramma en werden uitgevoerd in 2009. Zij kostten in totaal 2,6 miljoen euro²⁸⁰.

Het lichtengeregeld kruispunt *Duvel* moet volgens het streefbeeld opgeheven worden, zonder dat er een op- en afrittencomplex komt, maar dat kan pas na de definitieve aanleg van Londerzeel-noord. Iets zuidelijker zou dan een nieuw complex Londerzeel-noord, soms ook Londerzeel-industrie genoemd, komen. Het provinciaal niveau heeft een startnota opgemaakt voor een verbindingsweg tussen het bedrijventerrein Kersdonk en de A12, met aansluiting op het nieuwe complex. De conceptvisie voor het knooppunt, opgemaakt in opdracht van de provincie, werd echter niet goedgekeurd. Het AWV is nog niet gestart met het knooppuntproject. Aangezien de volledige procedure nog moet worden doorlopen, is realisatie op korte termijn wellicht niet mogelijk. Het is bovendien nog onzeker of het kruispunt *Duvel* zal worden afgesloten. Als dit niet het geval is en er geen ongelijkgrondse kruising wordt ingericht, zal de A12 niet voldoen aan de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I²⁸¹. De huidige kostenraming bedraagt 25 miljoen euro. In 2009 is het kruispunt al beperkt aangepast voor 642.975,95 euro (TV3V). De eventuele studiekosten zijn niet gekend.

Een van de twee niet-lichtengeregelde kruispunten die het streefbeeld vernoemt, bleef nog ongewijzigd, maar daarvoor wordt een oplossing gezocht in het kader van het knooppunt Londerzeel-zuid²⁸². Op het andere kruispunt kan de A12 niet meer gekruist worden, maar wel nog op- en afgereden.

In 2017 werden een aantal lokale toegangen langs de A12 afgesloten, voor een kostprijs van ongeveer 50.000 euro. De verlenging van de parallelweg in 2019, waardoor enkele toegangen konden worden afgesloten, kostte ongeveer 380.000 euro. De afsluiting van de Bessemstraat in 2008-2009 kostte 328.069,82 euro (TV3V). Verdere initiatieven, onder meer in het kader

²⁸⁰ Studie: 122.744,09 euro – onteigeningen: 938.468 euro – werken: 1.577.897,41 euro. In het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma werd voor dit project een kostprijs gerapporteerd van 1.681.790,12 euro.

²⁸¹ Zie bijlage 2.

²⁸² Een tijdelijke ingreep is niet mogelijk, daar de toegang tot een bedrijf, met veel uitzonderlijk vervoer, moet behouden blijven.

van de aanleg van de sneltram en de toegang tot een camping, zullen ernaar streven alle overgebleven aansluitingen met kleine wegen en privatieve erven af te sluiten.

Net voor de kruising met de Rupel legde het vroegere W&Z een af-en oprittencomplex richting Antwerpen aan. De plan-MER werd goedgekeurd op 27 augustus 2007 en het GRUP op 3 april 2009. Ondertussen was in maart 2008 al een bouwvergunning verkregen voor het complex richting Antwerpen. Dat werd gebouwd tussen 2008 en 2011, conform het streefbeeld uit 2006. Het complex richting Brussel verkreeg een bouwvergunning op 27 januari 2011 en werd aangelegd tussen 2013 en 2017. Dat complex is (nog) niet volledig klaar en het is dus (nog) niet conform het ontwerp uit 2006. Dat ontwerp is overigens niet meer conform de huidige richtlijnen: de oprit is te kort. Samen met het AWV wordt gezocht naar een alternatieve oplossing. DVW kon de studiekosten, met uitzondering van die voor het zoeken naar een alternatieve oplossing (voorlopig 52.475 euro), niet meer terugvinden. De onteigeningskosten bedroegen ongeveer 1.120.000 euro²⁸³ en de natuurcompensaties 209.993,60 euro. De bouwkosten bedroegen 1.961.941,45 euro voor de werken richting Antwerpen en, tot op heden, 2.441.743,34 euro voor die richting Brussel. Een ruwe raming van de kosten voor de alternatieve oplossing is 2 miljoen euro.

Te Willebroek-zuid en Breendonk worden ook nog verdere aanpassingen aan de A12 voorzien. Tot op heden zijn er beperkte studiekosten voor een studie die in 2019 stilligt en pas in 2020 weer zal starten. De totale kosten voor deze studie worden geraamd op 275.000 euro. Er is geen enkele raming van de andere kosten beschikbaar.

Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 heeft niet in een budget voorzien voor studies of werken voor dit deel van de A12. Dat is in tegenspraak met het antwoord op een parlementaire vraag, dat stelde dat de aanleg in 2020 zou starten²⁸⁴.

De aanpassing van de kruispunten en de afsluiting van de rechtstreekse toegangen verloopt dus traag. Zowat zeventien jaar na de start van het *missing-link*-project zijn de belangrijkste knelpunten nog niet weggewerkt en ontbreekt zelfs een planning voor de aanpak van de kruispunten, vooral door procedurefouten en planwijzigingen voor de nieuw geplande aanleg van een sneltram.

ML 23 - A12 Boom Antwerpen: aanpassen kruispunten

In het RSV staat de A12 als een primaire weg van categorie I. De omschrijving van de *missing link* voor dit stuk van de A12 verschilt van die van het stuk Brussel-Boom. Zij maakt geen melding van de ombouw tot autoweg, maar alleen van de aanpassing van kruispunten. Dat houdt alle mogelijke inrichtingsprincipes open. Het MPV2001 schoof geen exacte realisatieperiode naar voren, maar voorzag wel een projectstart op korte termijn. De geraamde kostprijs bedroeg 54,5 miljoen euro. Dat wijst op meer ingrijpende aanpassingen dan de installatie of aanpassing van verkeerslichten of rotondes²⁸⁵. Het MPV2003 vermeldde planning, noch kostprijs.

²⁸³ Richting Antwerpen 515.000 euro en richting Brussel 608.314,49 euro – een procedure voor een bijkomende pachtersvergoeding is nog lopende.

²⁸⁴ Antwoord op vraag nr. 851 van 13 maart 2018.

²⁸⁵ Ter vergelijking: de raming voor de N31 te Brugge, waar verscheidene ongelijkvloerse kruispunten werden gerealiseerd, bedroeg *slechts* 29,7 miljoen euro.

De streefbeeldstudie zou in september 2004 klaar zijn, maar door de complexe verkeerssituatie en het groot aantal stakeholders was dat pas eind augustus 2006²⁸⁶. Volgens het streefbeeld moest een aantal kruispunten afgesloten worden en de A12 volledig ingesleufd. Ondanks de lange doorlooptijd voor de opmaak van het streefbeeld kon het AWW geen overeenstemming bereiken met de lokale overheden, die zich verzetten tegen de voorgestelde oplossingen. De insleuving bleek op korte termijn ook budgettair weinig realistisch. Het project lag dan ook lange tijd stil. Het herstartte begin december 2016 met de gunning van de opmaak van een ruimtelijk conceptontwerp, dat, vertrekkende van het streefbeeld, moest nagaan hoe de kruispunten ongelijkgronds konden worden gemaakt. De uitbreiding van de studie naar het concept met langere sleuven, maakte dat zij nog niet is afgerond. Zij zou ongeveer 190.000 euro kosten en er is nog in 400.000 euro voorzien voor de projectnota en de technische uitwerking. De minister legde de insleuving al in 2018 opnieuw op tafel. Na het protest van midden 2019 steunen lokale politici nu ook deze insleuving, inclusief de afsluiting van een aantal kruispunten. Dertien jaar na de eerste studies van het weggedeelte, wordt zodoende grotendeels teruggegrepen naar de oorspronkelijke voorstellen. Er ging dus veel tijd verloren door een gebrek aan overeenstemming.

Een kostenraming werd nog niet opgemaakt, maar de inrichting die nu bestudeerd wordt, zou volgens het AWW ongeveer 100 miljoen euro kosten. Op basis van deze raming is het Rekenhof van oordeel dat de voormelde studiekosten wellicht nog sterk zullen toenemen. Daarna volgen nog een detailstudie en de ruimtelijke-orderingsprocedures, waaronder die voor een MER. Een planning voor deze verdere stappen is er nog niet. Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 heeft evenmin al in kredieten voorzien voor werken. Het is dus duidelijk dat een realisatie nog jaren op zich zal laten wachten.

In al die jaren zijn enkele kruispunten²⁸⁷ aangepast, zij het niet volgens het streefbeeld. De kosten daarvoor bedroegen ongeveer 952.000 euro.

ML 24 - N71 Geel - Mol - Lommel: aanpassingen kruispunten

Het RSV vermeldt de N71 als een primaire weg van categorie I. Het MPV2001 bepaalde de startperiode als *op korte termijn* en voorzag de realisatie in de periode 2005-2010. Het raamde de kostprijs op 12,4 miljoen euro.

Missing link 24 betreft één groot project, bestaande uit een aantal kleinere projecten voor wegvakken en kruispunten over een afstand van ongeveer 30 km tussen Geel, Lommel en Neerpelt.

De ombouw van de N71 tot een weg die voldoet aan de vereisten van een primaire weg van categorie I liep al vanaf de start in 2002 vertraging op. De opmaak van een streefbeeld duurde zeven jaar²⁸⁸ door het faillissement van het aangeduide studiebureau en het gebrek aan overeenstemming tussen de publieke partijen. De studie kostte ongeveer 104.000 euro²⁸⁹. Zij vormde het richtinggevend kader, maar een concrete planning voor de deelprojecten werd niet opgemaakt.

²⁸⁶ Kostprijs: 189.394 euro.

²⁸⁷ Terbekehofdreef/Atomiumlaan.

²⁸⁸ Begin 2002 tot februari 2009. Parlementaire vraag nr. 49 van 5 oktober 2010.

²⁸⁹ 103.958,39 euro.

Sinds 2002 vonden een aantal studies en beperkte ingrepen plaats voor de verbetering van de verkeersveiligheid, namelijk (van Geel richting Lommel):

- Kruispunt N71 met Bel: dit kruispunt maakte deel uit van het gevaarlijkepuntenprogramma en werd in 2007 aanbesteed. Het werd echter nooit gerealiseerd²⁹⁰ en is nu opgenomen in het project *Herinrichting N71 Molseweg te Geel* (zie verder).
- Herinrichting kruispunt N71 x N 103 (Ezaart): dit kruispunt kreeg in 2008-2009 verkeerslichten in het kader van een TV3V-project. Deze oplossing stemt niet overeen met het streefbeeld, dat een ongelijkvloerse kruising voorstelde. De kostprijs is onduidelijk: het AWV vermeldde 369.945,54 euro (inclusief herziening), terwijl de rapportering uit 2015 over het gevaarlijkepuntenprogramma 473.872,68 euro vermeldde. Verdere aanpassingen aan het kruispunt zijn nu ook opgenomen in het project *Herinrichting N71 Molseweg te Geel* (zie verder).
- Herinrichting N71 Molseweg te Geel: in september 2015 startte de gunningsprocedure voor de opmaak van een startnota. Die nota was in februari 2017 klaar en kostte 34.845,56 euro. Zij voorzag werken op korte, middellange en lange termijn, waarbij de weg in elke fase verder in overeenstemming zou worden gebracht met de vereisten. De geraamde kostprijs voor de werken op korte en middellange termijn bedraagt 5.818.946,55 euro (exclusief het aandeel van de Vlaamse Milieumaatschappij). De onteigeningen zouden ongeveer 3.800.000 euro kosten. Voor de werken op lange termijn is geen raming beschikbaar. De werken op korte termijn brengen deze weg maar beperkt in overeenstemming met de vereisten van een primaire weg van categorie I, en zelfs na de ingrepen op middellange termijn zullen weggedeeltes niet aan die vereisten voldoen.
In februari 2017 sloot het AWV met de andere betrokken besturen een samenwerkingsovereenkomst voor de opmaak van een projectnota, maar die nota, die het AWV 150.000 euro zou kosten, is er nog niet. Evenmin is er al zicht op de startdatum van de werken en het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 bevat er geen kredieten voor, zodat ook de eventuele aanpassingen op korte termijn wellicht ten vroegste vijf jaar na afronding van de studie zullen starten.
Vanuit kostenefficiëntie rijzen vragen bij de aanpak in drie fasen (korte, middellange en lange termijn). Dat vergt de organisatie van drie aanbestedingen en de inrichting en beëindiging van drie werven, met telkens gedurende langere tijd verkeershinder. Het is daarenboven onzeker of alle uitgevoerde werken hun nut zullen behouden en of sommige werken niet zullen moeten worden aangepast of opnieuw uitgevoerd om de afstemming met latere werken mogelijk te maken. In elk geval schuift de fasering de overeenstemming met de inrichtingsprincipes voor een primaire weg van categorie I op de lange baan. Een dergelijke aanpak lijkt alleen nuttig als na de eerste of de tweede fase zou afgezien worden van de uitvoering van het volledige streefbeeld.
- Mol - kruispunt N71 met Borgerhoutsedijk: in de periode 2005-2006 werden verkeerslichten geplaatst in het kader van een TV3V-project. Dat is niet in overeenstemming met het streefbeeld van een ongelijkvloerse aansluiting met ventwegen langs beide zijden van de

²⁹⁰ De rapportering over de gevaarlijke punten in de commissie MOW van 22 maart 2018 vermeldt dit project niet bij de nog niet uitgevoerde projecten en evenmin bij de geschrapte projecten. Het AWV verklaarde dit als volgt: de uitgewerkte oplossing van dit TV3V-project is geïntegreerd in de herinrichting van de Molseweg. Het zal via een ander budget in de toekomst afgerond worden. Dergelijke projecten beschouwt het AWV als afgesloten aangezien het niet meer onder de noemer gevaarlijke punten wordt aangepakt. Het AWV hanteert de terminologie *geschrapt* voor gevaarlijke punten waarvoor finaal blijkt dat er geen aanpassing gebeurt. Antwoord AWV van 16 september 2019.

N71. De bouwkosten bedroegen 714.467,02 euro. De andere kosten kon het AWW niet verstrekken.

- Mol - kruispunt N71 en Molderdijk: dit kruispunt werd aangepast in twee TV3V-projecten, de installatie van verkeerslichten (kostprijs: 500.673,98 euro) en de aanleg van een fiets-tunnel in 2010-2011. Volgens het AWW bedroeg de totale kostprijs ongeveer 6.045.000²⁹¹. Volgens de rapportering uit 2015 over het gevaarlijkepuntenprogramma was dat 1,2 miljoen euro minder. Het kruispunt is nog niet in overeenstemming met het streefbeeld van een ongelijkvloerse aansluiting met ventwegen langs beide zijden van de N71.
- Mol - kruispunt N71 met Tormaathoek. Ook dit kruispunt kreeg in een TV3V-project in 2005-2006 verkeerslichten. De bouwkosten bedroegen 617.268,38 euro. Andere kosten (studies, onteigeningen) kon het AWW niet meedelen.
- Mol - kruispunt N71 met Postelsesteenweg. Ook dit kruispunt kreeg in een TV3V-project in 2005-2006 verkeerslichten. De bouwkosten bedroegen 350.637,60 euro. Andere kosten (studies, onteigeningen) kon het AWW niet verstrekken. Het kruispunt is nog niet conform het streefbeeld (ongelijkvloerse aansluiting en ventwegen).
- Balen - kruispunt N71 met Bankei. De installatie van verkeerslichten in kader van een TV3V-project kostte 407.339,02 euro. Andere kosten (studies, onteigeningen) werden niet meegedeeld. De oplossing die het streefbeeld voorstelde (tunnel onder de N71 voor lokaal verkeer) stuitte op verzet van de lokale overheden.
- Lommel - Afsluiting middenberm N71 ter hoogte van de Cardijnstraat: de streefbeeldstudie voorzag in de afsluiting van de middenberm en in een snelheidsverlaging tot 90 km/u. De uitvoeringsperiode was 2011 en de kostprijs bedroeg 9.577 euro.
- Lommel - aanpassen van kruispunt N71 met N746 Stationsstraat: in de periode 2006-2007 vonden beperkte aanpassingen plaats voor ongeveer 242.000 euro. Voor dit kruispunt zijn grote aanpassingen voorzien (ondertunneling). Het dossier daarvoor startte midden 2013 met de opmaak van een startnota, maar leidde pas in december 2018 tot de toekenning van een omgevingsvergunning. Tegen deze omgevingsvergunning werden beroepen ingediend, die nog hangende zijn. Een aanbesteding voor de werken vond plaats, maar de stad Lommel keurde de gunning nog niet goed. Behalve Lommel, zal ook Aquafin een deel van de bouwkosten dragen. De kostprijs zou volgens de offerte ongeveer 18 miljoen euro bedragen²⁹². Dat is veel meer is dan de oorspronkelijk geraamde 8 miljoen euro en ook meer dan de in 2001 geraamde kostprijs voor de volledige N71. Sinds 2013 begeleidt een studie bureau het gehele project. Het zal dat ook verder doen tijdens de uitvoering van de werken. Het totale ereloon voor deze dienstverlening bedraagt voorlopig 512.910 euro. Andere kosten zijn, ondermeer, onteigeningskosten (geraamd op 361.000 euro). Eind april 2019 waren de onderhandelingen over de aankoop nog niet gestart. Kleinere kostenposten zijn nog de juridische kosten (geen raming beschikbaar) en communicatiekosten (geraamd op 60.000 euro).
- Lommel - kruispunt N71 met Hoeverdijk: in 2005-2006 werden verkeerslichten geïnstalleerd voor ongeveer 106.000 euro.
- In de nabije toekomst zouden op het grondgebied van de gemeente Mol vier straten van de N71 afgesloten worden. De kosten zullen beperkt zijn en aangerekend worden op de kredieten van het bevoegde district.

²⁹¹ Studie: 402.000,97 euro – onteigeningen: 276.900 euro – werken: 5.366.192,64 euro.

²⁹² De totale kostprijs, is 17.980.137,44 euro. Het is niet duidelijk of dat inclusief het aandeel van Aquafin is.

Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 bevat geen kredieten voor verdere studies of werken. De vereiste werken worden blijkbaar niet als prioritair beschouwd en zullen niet in de volgende jaren worden gerealiseerd, met uitzondering van die aan het kruispunt met de Stationsstraat, waarvoor in 2018 in middelen voorzien was.

Tot op heden onderging de weg maar een beperkt aantal aanpassingen, die er niet toe hebben geleid dat hij op die plaatsen voldoet aan de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I volgens het RSV²⁹³, noch aan die van het streefbeeld.

De kosten van de meeste deelprojecten die het streefbeeld uittekende, waren budgettair haalbaar en externe oorzaken, zoals juridische en ruimtelijke-orderingsprocedures, hadden nog geen impact op hun doorlooptijd. Het is dan ook onduidelijk wat de projectrealisatie beperkte.

ML 25 - N74 noord-zuidverbinding Limburg: tweede rijstrook op sommige plaatsen, doortocht Houthalen – Helchteren

De N74/N715 of noord-zuidverbinding Limburg staat in het RSV als een primaire weg van categorie I. Het MPV2001/2003 plande de start van de werken op korte termijn, zonder echter een specifieke uitvoeringsperiode te bepalen. Het MPV2001 raamde de kostprijs op 47,1 miljoen euro; het MPV2003 vermeldde geen raming.

De zoektocht naar een oplossing voor deze wegverbinding, die onder andere de gemeenten Houthalen en Helchteren doorkruist, begon al in 1975, 45 jaar geleden. In 1995 leek een omleidingstracé de beste oplossing. Een studie van de afdeling Expertise Beton en Staal van het departement MOW uit 2002 onderzocht een doortochttracé, met ondertunneling in de dorpskernen van Houthalen en Helchteren. In 2006 werden beide wegtracés verder onderzocht. Ook de plan-MER en de maatschappelijke kosten-batenanalyse van 2008 onderzochten beide tracés. Op basis van de resultaten ervan koos de Vlaamse Regering eind 2008 voor het omleidingstracé.

De aanleg van het westelijk omleidingstracé rond de dorpskernen van Houthalen en Helchteren noodzaakte wijzigingen aan de gewestplanbestemming. Daarvoor werd het GRUP *Limburgse noord-zuidverbinding N74* opgemaakt. Op 4 maart 2011 stelde de Vlaamse Regering dat GRUP definitief vast. In november 2011 schorste de Raad van State het GRUP en in maart 2013 vernietigde ze het GRUP en de aan dit dossier gekoppelde goedkeuringsbeslissing van de dienst MER d.d. 22 september 2008²⁹⁴. De plan-MER werd herwerkt en op 25 februari 2014 door de dienst MER goedgekeurd. Zij bestudeerde opnieuw het doortochttracé én het omleidingstracé. Op 27 maart 2015 werd het - voor het omleidingstracé aangepaste - GRUP, definitief vastgesteld. Ook tegen dit besluit ontving de Raad van State op 22 juni 2015 een verzoekschrift tot nietigverklaring. Op 12 mei 2017 vernietigde de raad het GRUP én de plan-MER²⁹⁵.

Fouten bij de opmaak van het GRUP leidden tweemaal tot vernietiging door de Raad van State. In 2013 oordeelde de Raad van State dat het *flankerende natuurontwikkelingsprogramma dat vervat was in deelplan 3 van het GRUP, geen maatregel is om de betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszones te vermijden of te voor-*

²⁹³ Zie bijlage 2.

²⁹⁴ R.v.St., 29 november 2011, nr. 216.548 en 29 maart 2013, nr. 223.083.

²⁹⁵ R.v.St., 12 mei 2017, nr. 238.181.

komen, maar een maatregel om die betekenisvolle aantasting te compenseren of vervangen. Het departement LNE had er in een advies over de plan-MER op gewezen dat compenserende maatregelen geen milderende maatregelen zijn, en dat het GRUP alleen kon worden goedgekeurd via een beroep op de uitzonderingsregel in het natuurbehouddecreet. Daartoe moet kunnen worden aangetoond dat er sprake is van dringende redenen van groot openbaar belang en dat er geen minder schadelijke, alternatieve oplossingen zijn. De Vlaamse overheid deed echter geen beroep op deze afwijkmogelijkheid, wat kan worden beschouwd als een vermijdbare fout.

In zijn arrest van 2017 wees de Raad van State erop dat ten onrechte geen nieuwe terinzagelegging van de kennisgeving van de plan-MER plaatsvond. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening²⁹⁶ had in haar advies over het voorontwerp van GRUP gevraagd op welke rechtsgrond het niet organiseren van een openbaar onderzoek over de aanvullende bijzondere richtlijnen steunde. Op die vraag werd niet ingegaan. Volgens het AWV betrof dit een beleidsbeslissing, na onderling overleg tussen de betrokken kabinetten, om de procedurele termijnen te beperken²⁹⁷. Er is dan ook sprake van een vermijdbare fout. De Raad van State wees er ook op dat de plan-MER-deskundigen zich op een verkeerde kaart baseerden en daaruit verkeerde conclusies trokken. Ook deze fout was vermijdbaar. De raad oordeelde dat de plan-MER onvoldoende rekening hield met het Vlaams Ecologisch Netwerk en onzorgvuldig werd opgesteld. Daarnaast uitte hij ook kritiek op de passende beoordeling.

De dossierblokkering is dan ook niet alleen veroorzaakt door een patstelling in visies, zoals de projectwebsite stelt²⁹⁸. De overheid en de opdrachtnemer voor de opmaak van de plan-MER hebben ook fouten gemaakt die leidden tot vertragingen.

Omdat een tweede vernietiging van het GRUP al in 2015 dreigde, werd gestart met een nieuwe aanpak. Het duurde evenwel tot begin 2017 voordat beslist werd het gehele project te herstarten volgens de procedure *Complexe Projecten*, met een verkenningsfase. Deze fase leidde op 16 maart 2018 tot een startbeslissing van de Vlaamse Regering²⁹⁹ met een tweeledige doelstelling, nl. duurzame mobiliteit en duurzame ruimte/omgeving. DWV stelde op 7 september 2018 een studiebureau aan. De offerte gaat uit van een studiekostprijs van 26.047.000 euro.

Na overleg met ambtelijke actoren en lokale experts werd begin juni 2019 een ambitienota gepubliceerd, die moet leiden tot een gebiedsprogramma noord-zuid Limburg, dus veel ruimer dan alleen een oplossing voor de *missing link*. De uitbreiding van de scope via de integrale gebiedsbenadering kan de draagvlakverwerving faciliteren en aldus ruimtelijkeordeningsprocedures vermijden. De nota formuleert negen ambities in drie thema's (mobiliteit en netwerken, wonen en werken, en landschap en recreatie). Zij ziet de ambities als de randvoor-

²⁹⁶ Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening van 26 maart 2014 over het voorontwerp GRUP noord-zuidverbinding N74, p.3. De raad beveelt ook aan de keuze voor het omleidingstracé te verduidelijken. Volgens de raad stelt de plan-MER immers dat er geen doorslaggevende argumenten zijn voor één van beide tracés.

²⁹⁷ Antwoord AWV van 28 maart 2018.

²⁹⁸ Nochtans passeerden verschillende mogelijkheden de revue: een omleidingsweg langs links, een omleidingsweg langs rechts, een tunnel, ... Telkens waren er bezwaren en uiteenlopende meningen die voorwerp werden van discussies tot in de rechtbank. De noord-zuidverbinding Limburg beroerde de (lokale) politiek, zette voor- en tegenstanders van de omleidingsweg of de tunnel tegen elkaar op en zorgde vooral voor een patstelling. Als er al een positief punt is aan de meer dan veertig jaar stilstand, dan is het wel het voortschrijdende inzicht dat de noord-zuidverbinding over veel meer dan mobiliteit alleen gaat en dat het zonder dialoog nooit zal lukken.

²⁹⁹ Vr 2018 1603 DOC.0256. Startbeslissing complex project "Noord-Zuidverbinding Limburg".

waarden waaraan iedere mogelijke oplossing moet voldoen. De nota moet de basis vormen voor de verdere stappen in de complexe-projectenprocedure. De verdere planning voorziet in een alternatievenonderzoeksnota in december 2019, een geïntegreerd onderzoek (MER, maatschappelijke kosten-batenanalyse, kostenraming, ...) in 2020 en de voorlegging van een voorkeursbesluit aan de Vlaamse Regering begin 2021.

Het engagement van de Vlaamse Regering infrastructuurprojecten te onderbouwen met het instrument maatschappelijke kosten-batenanalyse lijkt door deze aanpak zijn grenzen te kennen: is het bij een zeer ruime en complexe scope nog wel mogelijk een dergelijke analyse, die de verschillende oplossingen afweegt en de uiteindelijke beslissing onderbouwt, op te maken?

Dit project heeft al een aanzienlijke kostprijs, nog afgezien van de interne personeelskosten van de betrokken overheden. Een deel van het studiewerk kan zeker opnieuw gebruikt worden, maar grote uitgaven zijn wellicht verloren. De studiekosten bedragen tot op heden al minstens 8,4 miljoen euro. De bouwkosten voor wegeninfrastructuur na 2002³⁰⁰ bedragen ongeveer 20 miljoen euro, waarvan het grootste deel het weggedeelte ten noorden van de zone Houthalen-Helchteren betreft.

Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 bevat 2.762.000 euro voor studies, verdeeld over de drie jaren. Gelet op de waarde van de gegunde studieopdracht (geraamd op 26 miljoen euro) is dat ontoereikend.

In het verleden vonden in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma enkele kleinere ingrepen plaats om de weg veiliger te maken, waarvan alleen de bouwkosten gekend zijn:

- Kruispunt Winningstraat (2006) voorrangsgeregeld - 659.371,89 euro.
- Kruispunt Helzoldstraat (2005) verkeerslichten - 707.692,72 euro.
- Kruispunt Ringlaan/Dorpsstraat (2006) verkeerslichten - 953.368,85 euro.

De kostprijsramingen kenden door de jaren heen verscheidene bijstellingen, zowel naar boven als naar onder, maar variëren tussen de 250 en 573 miljoen euro³⁰¹. De voorlopige ramingen voor de onteigeningen schommelen tussen de 65 en 105 miljoen euro. Afhankelijk van het project dat voorvloeit uit de complexe-projectenprocedure, zal deze raming nog bijstelling vergen. Zo kan een volledige ondertunneling of opeenvolging van korte tunnels duurder worden³⁰².

ML 26 - N19g: noord-zuidverbinding Kempen

Eind 2005 nam de Vlaamse Regering een beslissing³⁰³ over de alternatieve financiering van een aantal *missing links*, waaronder de noord-zuidverbinding Kempen. Dit project kwam niet voor op de initiële lijst *missing links*. Door deze gelijkschakeling wordt het project sinds die

³⁰⁰ Voor 2002 werden al werken uitgevoerd maar deze worden in huidig rapport niet opgenomen omdat ze werden uitgevoerd voor de opmaak van het MPV2001/2003.

³⁰¹ De noord-zuidverbinding Limburg zat in het eerste pakket projecten, dat met alternatieve financiering zou gerealiseerd worden. De raming bedroeg dan 250 miljoen euro. VR/2002/2511/DOC.1055.

³⁰² Bij een opeenvolging van verschillende tunnels zou de langste ongeveer 2.350 m zijn. Een kortere boortunnel van 1,8 km in Den Haag kost ongeveer 640 miljoen.

³⁰³ Beslissing tot "alternatieve financiering van openbare werken", VR/2005/2511/DOC.1055.

periode beschouwd als deel van de *missing links* en is het de facto als 26^e project aan de lijst toegevoegd (zie punt 2.2).

De noord-zuidverbinding Kempen bestaat als DBFM-project uit twee deelprojecten:

- de heraanleg van het op- en afrittencomplex nr. 23 Geel-west, inclusief een nieuwe brug over het Albertkanaal;
- de doortrekking van de N19g tussen Kasterlee (kruispunt met de N123) en Geel (R14).

Het tweede deelproject betreft een primaire weg van categorie II. Het is onduidelijk waarom dit deelproject werd toegevoegd aan de lijst met *missing links*, die gericht is op de realisatie van hoofdwegen en primaire wegen van categorie I. Ook de beslissing de noord-zuidverbinding Kempen, inclusief het deel met de primaire weg van categorie II, prioritair uit te voeren, is onvoldoende gemotiveerd. Evenmin is onderzocht in hoeverre de prioritering van dit dure project impact zou hebben op de realisatie van andere *missing links*.

Tussen beide deelprojecten in bevindt zich een stuk van de N19, dat volgens het RSV een primaire weg van categorie I is. Het MPV2001 en het MPV2003 vermeldde deze weg niet als *missing link*, hoewel hij niet voldeed aan de basisprincipes voor de inrichting van een primaire weg van categorie I³⁰⁴. Het stuk is evenmin opgenomen in het DBFM-project, maar was in 2019 het voorwerp van een studie die moest leiden tot een herinrichting overeenkomstig de vereisten van een primaire weg van categorie I, met onder meer de aanleg van ventwegen om erven af te sluiten.

Op dit weggedeelte zijn sinds 2001 in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma enkele ingrepen gerealiseerd, waarvan alleen de bouwkosten gekend zijn:

- Kruispunt met Meeuwstraat (2007) - verkeerslichten - 961.440,84 euro;
- Kruispunt met N13 (2005-2006) - verkeerslichten - 289.848,17 euro.
- Een specifiek projectmanagement werd niet aangetoond.

De voorbereiding van het volledige project startte al vóór 2005. In het voorjaar van 1999 vond overleg plaats met de lokale actoren en in augustus werd een eerste toelichting gegeven aan de provinciale auditcommissie. Jarenlang werd verder overlegd en gewerkt aan de startnota, waarvan de gemeentelijke begeleidingscommissie de definitieve versie in oktober 2007 behandelde. In november 2007³⁰⁵ werd de start van de werken als volgt gepland: augustus 2009 voor Geel west en februari 2010 voor Geel-Kasterlee. De kostenraming bedroeg 100 miljoen euro: 70 miljoen euro voor de aanleg; 21 miljoen euro voor het onderhoud en 9 miljoen euro voor de overgedragen risico's.

Het kennisgevingsdossier voor de project-MER Geel-west werd op 21 februari 2007 goedgekeurd en de MER zelf op 14 februari 2008. Voor de project-MER Geel-Kasterlee waren de respectievelijke data 5 februari 2007 en 28 juni 2008. Op 10 juli 2008 keurde de Vlaamse Regering het tracébesluit goed voor het deelproject Geel-Kasterlee.

³⁰⁴ Zie bijlage 2.

³⁰⁵ Via-Invest, raad van bestuur, 9 november 2007.

De Vlaamse Regering stelde het GRUP Geel-west voorlopig vast op 18 juli 2008 en definitief op 24 april 2009. Op 27 juli 2009 werd een verzoek tot nietigverklaring ingesteld voor de Raad van State. Deze procedure vertraagde de gunningsprocedure van het DBM- en het F-contract, aangezien de gunning niet kon plaatsvinden zolang de rechtsgeldigheid van het GRUP niet zeker was. De Raad van State vernietigde het GRUP op 4 april 2011³⁰⁶. Uit het arrest bleek dat de verzoeker een bezwaar had ingediend tegen het ontwerp-GRUP. De Vlaamse Commissie Ruimtelijke Ordening had gesteld dat op dit bezwaar gemotiveerd moest worden geantwoord, maar dat geschiedde niet, wat aanleiding gaf tot de vernietiging. Een goed beheer van het dossier had de vernietiging kunnen voorkomen.

Een nieuw GRUP werd vastgesteld op 24 juni 2011. De Raad van State heeft op 3 december 2013 een beroep tot vernietiging ervan verworpen³⁰⁷. De bouwvergunning voor dit deelproject werd aangevraagd en verleend op 25 februari 2011, op grond van het GRUP uit 2009, dat twee maanden later vernietigd werd. Nochtans waren er op dat ogenblik, op basis van het negatieve auditoraatverslag, al sterke indicaties dat het GRUP zou worden vernietigd. Volgens een advies aan de raad van bestuur van Via-Invest zou dat geen probleem vormen, aangezien bouwvergunningen geldig blijven tot ze vernietigd worden³⁰⁸. Het project werd dan ook volgens de bouwvergunning uitgevoerd. Later vernietigde de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bouwvergunning omdat het vernietigde GRUP haar geen rechtsgrond bood³⁰⁹. Deze vernietiging leidde niet tot een schadeclaim. Eind 2016 werd een nieuwe bouwvergunning verleend op basis van het herwerkte GRUP. Voor het deel Geel-Kasterlee werd op 25 februari 2011 een bouwvergunning verkregen. Tegen deze vergunning werd een beroep tot vernietiging ingesteld en op 30 augustus 2016 vernietigde de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vergunning³¹⁰. Samen met de vergunning voor Geel-west werd ook voor dit deelproject een nieuwe vergunning afgeleverd. De Raad voor Vergunningsbetwistingen verwierp de vorderingen tot vernietiging tegen beide nieuwe vergunningen³¹¹.

Zolang de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen liep, wenste de vrederechter geen uitspraak te doen over de verschuldigde vergoeding in één onteigeningsdossier³¹².

Voor de overheidsopdrachten werden beide deelprojecten samengevoegd tot één opdracht. Op 11 maart 2008 werd het project aangekondigd en werden kandidaatstellingen gevraagd voor de DBM-opdracht, die op 6 mei 2008 werden ontvangen. Op 5 augustus 2008 werd het bestek bezorgd en na terechtwijzende berichten werd de eerste offerte op 31 oktober 2008 ingediend. Op 3 juli 2009 volgde een tweede offerte en op 3 maart 2010 een *Best and Final Offer*.

Voor het financieringsluik (F-opdracht) vond op 4 december 2008 een enuntiatieve aankondiging plaats, op 11 maart 2009 gevolgd door de publicatie van de selectieleidraad. Op 9 juli 2009 werden twee kandidaten geselecteerd, maar het duurde tot 27 mei 2011 voordat een voorkeursfinancier werd aangewezen. Ondertussen was op 6 mei 2011 het DBM-contract gegund, zodat de

³⁰⁶ RvSt, arrest nr. 212.394 van 4 april 2011.

³⁰⁷ RvSt, arrest nr. 225.678 van 3 december 2013.

³⁰⁸ Raad van bestuur Via-Invest 21 januari 2011 – noord-zuid Kempen: evolutie knelpunten en gunning.

³⁰⁹ RvVb, arrest nr. RvVb/A/1516/1498 van 30 augustus 2016.

³¹⁰ RvVb, arrest nr. RvVb/A/1516/1499 van 30 augustus 2016.

³¹¹ RvVb, arrest nr. RvVb-A-1819-0974 en arrest nr. RvVb-A-1819-0975 van 14 mei 2019.

³¹² Volgens het antwoord van het AWV van 19 juni 2019 heeft de vrederechter de definitieve onteigeningsvergoeding nog niet bepaald. De raming van de dienst Vastgoedtransacties bedraagt 226.000 euro, 4.000 euro lager dan de provisionele vergoeding die de vrederechter met vonnis van 9 september 2015 bepaalde.

Vlaamse Regering op 22 juli 2011 ook de gunning van de financieringsopdracht goedkeurde. De werken startten op 8 december 2011, dus 28 maanden later dan voorzien, en waren op 5 juni 2014 klaar.

Door juridische geschillen kon een beperkt deel van het complex Geel-west niet aangelegd worden. Dat zou uitgevoerd worden in 2020 en ongeveer 444.000 euro kosten. Er is nog niet bepaald of dat met een eenmalige betaling zal geschieden, waarvoor het geïntegreerd investeringsprogramma 2019 geen kredieten bevat, of opgenomen wordt in de beschikbaarheidsvergoeding.

Bij een DBFM zijn de exacte bouwkosten niet gekend, maar zij ligt zeker veel hoger dan de eerste raming van 100 miljoen euro, die in principe ook andere dan zuivere bouwkosten inhield. De rapportering over alternatieve financiering uit 2015 vermeldde een investeringsbedrag van 190,04 miljoen euro³¹³. De beschikbaarheidsvergoeding moet dertig jaar betaald worden en bedraagt op kruissnelheid 18,5 miljoen per jaar, door indexering stijgend tot 21,6 miljoen in 2043. Daarbuiten zijn 3.129.037 euro bouwwerken vergoed met eenmalige betalingen. Om het project te versnellen werd een voorcontract voor een aantal werken overwogen, voorafgaand aan de effectieve DBFM-bouwwerken. Het Rekenhof stelde daarover vragen, maar ontving geen antwoord, zodat het onduidelijk is of deze werken doorgingen en wat zij kostten.

Behalve deze bedragen, waren er nog tal van andere kosten³¹⁴:

- risicomanagement: 270.926 euro;
- juridisch adviseur (DLA Piper) en financieel adviseur: de PMV betaalde deze kosten; de vraag aan de PMV naar de bedragen bleef onbeantwoord;
- milieu hygiënisch onderzoek en landbouweffectenrapport: 86.377 euro³¹⁵;
- stedenbouwkundige studies: 114.221 euro;
- MER's en actualisatie 128.768,2 euro;
- studieopdracht voor de opmaak van een technisch referentieontwerp en een aanbestedingsdossier: 2.500.903,67 euro;
- technische en administratieve ondersteuning: 457.939,78 euro;
- advocaatkosten onteigeningsprocedures: 14.748 euro (maar nog onvolledig);
- communicatiestrategie noord-zuidverbinding: 452.110 euro;
- boscompensatie: 441.000 euro;
- Via-Invest bracht 30.750 euro kapitaal in en kende een achtergestelde lening van 12.057.608 euro toe;
- de kostprijs van de gerechtelijke onteigeningen bedraagt 832.000 euro³¹⁶; over de minnelijke verwervingen leverde het AWV geen informatie.

³¹³ Verslag over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen. Stuk 52 (2014-2015) – Nr. 1 van 27 maart 2015, p. 139.

³¹⁴ Voor sommige vrij beperkte kostenposten, kon het AWV de gevraagde gegevens niet meer aanleveren. Het betreft o.a. de erelonen van de advocaten voor de procedures tegen het GRUP en de bouwvergunning, alsook de erelonen voor de procedures voor de vrederechter; ook de kosten voor de startnota en projectnota N19G en Geel-west konden niet meer nagegaan worden.

³¹⁵ Offerteprijs 50.005,25 euro + verrekening 23.404 euro.

³¹⁶ Het is niet duidelijk of de onteigende partijen de provisionele onteigeningsvergoedingen later nog betwist hebben.

De realisatie van het project duurde van start tot afronding van het overgrote deel van de infrastructuurwerken ongeveer 15,5 jaar. Ongeveer 8,5 jaar was nodig om overeenstemming te bereiken met de lokale overheden en veel tijd ging verloren door vermijdbare procedurele fouten. Ook de DBFM-gunningsprocedure, die deels gelijktijdig met de ruimtelijke-orderingsprocedures verliep, nam veel jaren in beslag. De bouwduur was relatief beperkt en kende geen termijnoverschrijding.

ML 27 - N8 Veurne – Ieper

In 1991 werd de doortrekking van de A19 geschrapt, met als argument het maximale behoud van de open ruimte. Het RSV van 1997 bevestigde deze beslissing³¹⁷ en stelde voor de verbinding Ieper-Veurne een rechtstreekse verbinding op *secundair niveau* voor tussen de N38 en N8, met het oog op de verbetering van de verkeersleefbaarheid langs de bestaande N8 tussen Ieper en Veurne. Een eerste studie resulteerde in 2005 in vier tracévoorstellen. De Vlaamse Regering voegde een vijfde alternatief toe, dat in een aanvullende studieopdracht werd onderzocht. De uitgebreide terugkoppeling naar de lokale besturen in de eerste studie werd in de aanvullende studie niet aangehouden. In 2007 besliste de Vlaamse Regering een GRUP op te maken³¹⁸, waarbij ze model vijf naar voren schoof: de aanleg van nieuwe infrastructuur, met name een verbindingsweg tussen de N38 en de N8 ten noorden van Woesten (omleidingsweg Woesten genoemd) en een omleidingsweg rond Hoogstade, alsook de aanpassing van bestaande weginfrastructuur (onder meer de aanpassing van het knooppunt A19/N38 te Ieper).

De raming bedroeg op dat ogenblik 57 miljoen euro³¹⁹. De Inspectie van Financiën wees er in haar advies op dat de basisstudie uit 2005 en de aanvullende studie uit 2006 aantoonde dat model drie op vrijwel alle vlakken de beste scores had, behalve op het vlak van tijdswinst, en dus de voorkeur had moeten krijgen³²⁰. De plan-MER onderzocht de vijf modellen en schoof ook model drie als beste keuze naar voren³²¹. Eind 2008 besliste de Vlaamse Regering toch de project-MER te starten volgens model vijf³²². Het GRUP uit 2013 koos eveneens voor model vijf³²³. Het schrapte definitief de reservatiestrook voor het niet-gerealiseerde deel van de A19 tussen de N38 te Ieper en de N35 te Veurne.

De Raad van State vernietigde de omleiding Woesten³²⁴ en de omleiding Hoogstade³²⁵, omdat het GRUP niet de resultaten van de plan-MER volgde, die model drie als veruit het beste evalueerde. Na de gedeeltelijke vernietiging van het GRUP startte het AWV in 2016 voor dit project een actualisatiestudie van het bestaande plan-MER via een participatietraject, met de bedoeling een nieuw GRUP te laten vaststellen. Ook besliste het AWV de voorbereiding van de niet vernietigde delen van het GRUP en de delen waarvoor geen bestemmingswijziging en dus

³¹⁷ Door het niet opnemen van de A19 in de limitatieve selectie van de hoofdwegen, RSV p. 485 en p. 589.

³¹⁸ VR 2007 2303 DOC.0271. Aanleg en verbetering van de wegverbinding tussen Ieper en Veurne.

³¹⁹ Bedragen in punt 7 Budgettaire impact van de nota aan de Vlaamse Regering, VR/2007/2303/DOC.0271.

³²⁰ Advies IF van 13 maart 2007.

³²¹ Goedkeuring plan-MER Verbinding Ieper-Veurne op 20 oktober 2008.

³²² VR 2008 0711 MED.0488 Wegverbinding Ieper-Veurne.

³²³ Definitieve vaststelling van het GRUP op 21 juni 2013.

³²⁴ Arrest nr. 229.271 van 21 november 2014. De Raad van State vernietigde de omleiding Woesten, omdat nergens uit blijkt waarom model 3, dat een globaal gunstigere beoordeling kreeg dan het gekozen model 5, opzijgeschoven werd.

³²⁵ Arrest nr. 232.998 van 20 november 2015. De Raad van State vernietigde de omleiding Hoogstade, omdat het gekozen model 5 niet het voorwerp was van een volwaardige MER.

geen GRUP vereist was, voort te zetten via detailstudies. De principes uit het schetsontwerp van de project-MER vormden daarvoor het uitgangspunt³²⁶.

In april 2018 werd een akkoord bereikt over de uitvoering van het project N8: de omleiding rond Hoogstade werd geschrapt en de grote omleiding rond Elverdinge, Woesten en Brielen werd gereduceerd tot een beperkte omleiding rond Brielen. Alleen voor dit laatste deelproject was een bestemmingswijziging vereist. Voor het deelproject op het grondgebied van Veurne is het kwaliteitsadvies in augustus 2014 verkregen. De omgevingsvergunningsaanvraag was in april 2019 echter nog niet ingediend: volgens het AWV was dit te wijten aan het bijkomend werk voor de opmaak van plannen en andere documenten sinds de invoering van de omgevingsvergunning, alsook aan de vertragingen bij de onteigeningen en het vereiste bijkomend grondonderzoek. Aangezien de omgevingsvergunning van rechtswege vervalt als de realisatie niet start binnen de twee jaar na verlening ervan, vond het AWV het niet aangewezen de aanvraag in te dienen voor zeker was dat het de voorafgaande procedurestappen tijdig kon afronden.

In 2005 besliste de Vlaamse Regering een aantal *missing links* alternatief te financieren³²⁷. De verbinding leper-Veurne behoorde daar niet toe, maar in een volgende fase konden nog andere *missing links* of *grote werken* ook alternatief gefinancierd worden. De Vlaamse Regering verwees daarbij expliciet naar de verbinding leper-Veurne. In 2013 stelde de Vlaamse Regering een aantal projecten voor die Via-Invest met pps zou realiseren, waaronder de verbinding leper-Veurne³²⁸. Dat leidde tot nieuwe ramingen, met bouwkosten van 77,4 miljoen euro³²⁹ tot 110 miljoen euro³³⁰, en vanaf 2016³³¹ zelfs 128 miljoen euro, meer dan een verdubbeling ten aanzien van de raming uit 2007. Volgens de laatste rapportering over alternatieve financiering is het niet meer zeker dat het project zal uitmonden in een pps-project, aangezien de actualisering van de plan-MER heeft uitgewezen dat de budgettaire impact een pps-formule niet rechtvaardigt³³². Een onderzoek naar de meest passende uitvoeringsvorm is niet beschikbaar³³³. Volgens de recentste ramingen van januari 2019 zouden de werken 143,8 miljoen euro kosten. De studies, onteigeningen en andere kosten zouden 34,4 miljoen euro bedragen³³⁴. Dat de omvang van de werken daalde, leidde niet tot een daling van de kostprijsraming.

De huidige planning voorziet voor de eerste jaren vooral studies en voorbereiding. De eerste werken betreffen de zone Veurne. Daarvoor is de omgevingsvergunning nog niet aangevraagd. Het geïntegreerd investeringsprogramma 2019-2021 voorziet daarvoor in 1,7 miljoen euro voor studies in 2019 en in 14 miljoen euro voor uitvoering in 2021. Voor de meeste deelprojecten is er

³²⁶ Het goedgekeurd geïntegreerd investeringsprogramma van 2018 voorziet in de volgende budgetten: op het grondgebied Veurne 3 miljoen euro voor onteigeningen en 8 miljoen euro voor werken in 2019-2020. Daarnaast voorziet het programma 2018 in 350.000 euro voor de studie voor het deelproject Vleteren.

³²⁷ Zie punt 2.2 van dit verslag.

³²⁸ VR 2013 0102 MED.0045. Alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen – voorstel van projecten Via-Invest.

³²⁹ VR 2013 1810 DOC.10831BIS. In het verslag over alternatieve financiering uit 2013 is het project Veurne-leper voor het eerst opgenomen (52 (2013-2014) – Nr. 1 van 27 november 2013). De in dit verslag vermelde bouwkosten bevestigden de raming van 77,4 miljoen euro.

³³⁰ VR 2013 0102 MED.0045. Het is niet duidelijk wat deze raming allemaal bevat.

³³¹ Stuk 52 (2015-2016) – Nr. 1 van 27 mei 2016.

³³² Stuk 52 (2018-2019) – Nr. 1 van 30 november 2018.

³³³ Cfr. decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's, dat van toepassing is op projecten met een investeringswaarde van ten minste 100 miljoen euro werken.

³³⁴ Daarvan werd al 8,4 miljoen betaald aan voorbereidende studies en onteigeningen. Dat betreft alleen de kosten van na 2014. Over de kosten van de studies die begin de jaren 2000 gemaakt werden, kon het AWV geen gegevens verstrekken.

nog geen indicatie van de voorbereidings- en uitvoeringsperiode³³⁵. De beschikbaarheid van de vereiste budgetten moet daarvoor zeker zijn³³⁶.

Eén kruispunt is aangepast in het kader van het gevaarlijkepuntenprogramma (daarvan zijn alleen de bouwkosten gekend), namelijk het kruispunt met de Noorderring te Ieper (zuidelijk einde van de *missing link*): (2006-2007) – verkeerslichten – 1.313.598,63 euro.

³³⁵ Het einddocument van het participatietraject bevat een schema dat de *indicatieve doorlooptijd en volgorde stappen deelprojecten* zou moeten weergeven. De volgorde van de stappen is daarin duidelijk vermeld, maar de doorlooptijden blijken er niet uit.

³³⁶ Einddocument van het participatietraject, 22 maart 2018, p. 101.

BIJLAGE 2

Categorisering van wegen en ontwikkelingsperspectieven

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bevat een informatief, richtinggevend en bindend gedeelte.

Het richtinggevend gedeelte bepaalt de gewenste ruimtelijke structuur. Hoofdstuk III.4 Lijninfrastructuur gaat dieper in op de categorisering van wegen naar gewenste functie (punt 3.1, p. 476 e.v.) en selectie en ontwikkelingsperspectieven (punt 3.2, p. 482 e.v.). Een uittreksel van die bepalingen is hieronder opgenomen.

Categorisering van wegen naar gewenste functie

Hoofdwegen: wegen met een internationale en een gewestelijke verbindingfunctie

De hoofdwegen verzorgen de verbindingfunctie (met rechtstreekse aansluiting) voor de grootstedelijke- en regionaalstedelijke gebieden met elkaar, met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met de groot- en regionaalstedelijke gebieden in Wallonië en Frankrijk (Rijsel/ Parijs en Metz/Nancy), Groot-Brittannië (via de Chunnel en de ferryverbindingen), Nederland (Randstad, Brabantse stedenrij, Maastricht) en Duitsland (Ruhrgebied).

Tevens verzorgen de hoofdwegen de verbindingfunctie (met rechtstreekse aansluiting) voor de zeehavens en de internationale luchthaven Zaventem met elkaar en met het achterland van de zeehavens.

De hoofdwegen vormen als geheel de drager voor het wegvervoer over langere afstand. Zij vormen een netwerk van doorgaande verbindingen met een maaswijdte van 15 tot 40 kilometer afhankelijk van de bebouwingsdichtheid van het gebied.

Primaire wegen: wegen met verbindingfunctie op Vlaams niveau én een verzamel-functie op Vlaams niveau

Primaire wegen hebben én een verbindingfunctie op Vlaams niveau én een verzamelfunctie op Vlaams niveau. Afhankelijk van welke van beide functies primeert, wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire wegen eerste categorie (primaire wegen I) en de primaire wegen tweede categorie (primaire wegen II).

Primaire wegen I: verbindingfunctie op Vlaams niveau primeert

Primaire wegen I zijn wegen die noodzakelijk zijn om het net van hoofdwegen te complementeren, maar die geen functie hebben als doorgaande, internationale verbinding. De primaire wegen eerste categorie vormen schakels tussen hoofdwegen daar waar de omrijfactor voor

drukke vervoersrelaties van gewestelijk belang te groot wordt. In bepaalde gevallen is de maaswijdte in het hoofdwegennet dermate groot of is de omvang van de vervoersstromen van die aard dat er een behoefte aan een tussenschakel bestaat.

Deze primaire wegen I mogen het doorgaand, internationaal verkeer van het hoofdwegennet niet aantrekken en mogen aldus de functie van de hoofdwegen niet overnemen.

Primaire wegen II: verzamel functie op Vlaams niveau primeert

Primaire wegen II zijn wegen die een verzamel functie hebben voor gebieden en/of concentraties van activiteiten van gewestelijk belang.

In de grootstedelijke gebieden, de zeehavens en de internationale luchthaven Zaventem verzorgen de primaire wegen II met meerdere aansluitpunten de verbinding met de hoofd- of primaire wegen I.

Voor de regionaalstedelijke gebieden, de kleinstedelijke gebieden en de stedelijke en economische netwerken van ten minste Vlaams niveau verzorgen de primaire wegen II de verbinding naar het hoofdwegennet of naar een primaire weg I.

Vanuit deze functies kunnen voor de primaire wegen II de volgende ruimtelijke types onderscheiden worden.

- Type 1.
De weg verzorgt binnen een grootstedelijk gebied of een poort de verbindingsen verzamel functie voor het geheel van het stedelijk gebied of de poort.
- Type 2.
De weg verzorgt een verzamel functie binnen een regionaalstedelijk of kleinstedelijk gebied. De weg kan onderdeel zijn van een stedelijke ring. De weg wordt geselecteerd als primaire weg II vanaf het aansluitpunt op de hoofdweg tot aan de aansluiting met secundaire wegen (wegen met verzamel functie op bovenlokaal en lokaal niveau).
- Type 3.
De weg verzorgt de verzamel functie voor een kleinstedelijk of regionaalstedelijk gebied, of toeristisch-recreatief knooppunt van Vlaams niveau. De weg wordt geselecteerd als primaire weg II vanaf het aansluitpunt op de hoofdweg tot aan de aansluiting met een secundaire weg.
- Type 4.
De aansluiting (= op- en afrittencomplex) verzorgt een verzamel functie voor een kleinstedelijk gebied, overig economisch knooppunt of voor een stedelijk of economisch netwerk op internationaal en Vlaams niveau. De aansluiting wordt aangegeven. De aansluitende secundaire wegen verzorgen de verzamel functie (op bovenlokaal en lokaal niveau) binnen het stedelijk of economisch netwerk. Deze aansluitingspunten hebben een hogere prioriteit naar herinrichting.

Selectie en ontwikkelingsperspectieven

Hoofdwegennet

De volgende principes staan bij de aanleg en inrichting van de hoofdwegen voorop:

- De hoofdwegen worden uitgevoerd als autosnelwegen met ontwerp-standaarden op Europees niveau. De ontwerpsnelheid dient hoger dan 100km/u te zijn en de kans op files voor het lange afstandsverkeer dient kleiner dan 5% te zijn. Die hoofdwegen, welke tevens zijn aangewezen als hoofdtransportas, mogen een filekans hebben voor het vrachtverkeer van maximaal 2%.
- Het aantal aansluitingen wordt beperkt gehouden, de afstand tussen aansluitingen is ten minste 8 à 10 km.
- Hoofdwegen zijn enkel toegankelijk voor gemotoriseerde weggebruikers.
- De kruispunten zijn uitsluitend ongelijkvloers.
- Er zijn geen toegangsmogelijkheden tot particulier terrein.
- Langs de hoofdweg wordt een bouw- en gebruiksvrije zone als erfdienstbaarheid opgelegd. Er wordt buiten de stedelijke gebieden en kernen in het buitengebied een bouw- en gebruiksvrije zone als erfdienstbaarheid opgelegd van 100m (van langsgracht of berm), waarbij deze breedte zo strikt mogelijk moet worden nageleefd (zie 3.2.6). Deze erfdienstbaarheid wordt opgelegd met het oog op de bundeling van infrastructuur.
- Binnen het invloedsgebied van de grootstedelijke gebieden wordt gestreefd naar scheiden van het stedelijke (lokale) verkeer met het doorgaande (internationale en gewestelijke) verkeer. Dit kan bijvoorbeeld door de aanleg van parallelbanen en een beperking van het aantal aansluitingen op de doorgaande verbindingen.
- Om hun functie goed te kunnen uitvoeren wordt er een maximale omrijfactor van 1,3 op de achterlandverbindingen en 1,4 op de overige verbindingen aangehouden. Dit kan worden gerealiseerd met een netwerk van doorgaande verbindingen met een maximale maaswijdte van ongeveer 40km.

Primaire wegen I

Gezien het primeren van de gewestelijke verbindingfunctie zullen op de primaire wegen I alle mogelijke maatregelen en ingrepen moeten worden doorgevoerd die deze functie kunnen optimaliseren (herinrichten bestaande erfonsluiting, geen nieuwe toegangen, mogelijkheid voor nieuwe tracés en omleidingen om doorstroming te optimaliseren, ...).

De volgende principes staan bij de inrichting van de primaire wegen I voorop.

- De uitvoeringsvorm van de primaire wegen I is in principe die van een autoweg of een stedelijke autosnelweg.
 - Autoweg: Afhankelijk van de verkeersintensiteit kan de autoweg uitgevoerd zijn als 2x2 (b.v. N60) of 2x1 (b.v. wegvakken van N71);
 - Stedelijke autosnelweg: Binnen stedelijke gebieden kan het aangewezen zijn te kiezen voor een uitvoering als een stedelijke autosnelweg, waarbij het verkeersregime hetzelfde is als op de autosnelwegen, maar de ontwerp-standaard lager liggen. (b.v. A12, tussen Brussel en Antwerpen, en vakken van R4).

- De ontwerpsnelheid is 100 km of lager (kleinere bochtstralen, steilere hellingen).
- De afstand tussen aansluitingen kan beperkt worden tot 3 tot 5 km.
- De filekans is kleiner dan 5%.
- De afstand tussen aansluitingen is kleiner dan bij hoofdwegen; 3 tot 5 km voor een stedelijke autosnelweg, en kleiner bij een autoweg.
- Enkel gemotoriseerde weggebruikers zijn op primaire wegen toegelaten.
- Verkeer wordt gereguleerd op de kruispunten, deze zijn ongelijkvloers of met verkeerslichtenregeling uitgevoerd; eventueel rotonde of voorrangswegregeling.
- Er wordt geen rechtstreekse toegang tot particulier terrein voorzien.
- Bouw- en gebruiksvrije zone als erfdienstbaarheid (vanaf langsgracht of zijberm) van 30 m buiten de stedelijke gebieden en de desgevallend kernen van het buitengebied. Deze breedte moet zo strikt mogelijk worden nageleefd.
- In vele gevallen zullen wegen, die worden geselecteerd als primaire weg I, wegens bestaande erffuncties en belasting met lokaal verkeer moeten omgebouwd worden naar een 2x1 autoweg met parallel rijbanen voor erffuncties en lokaal verkeer (b.v. vakken van N44 en N60) of naar een stedelijke autosnelweg (b.v. A12).

Primaire wegen II

De inrichting moet vertrekken van een volledige scheiding van verkeerssoorten. De uitvoeringsvorm is die van een autoweg of een weg met gescheiden verkeersafwikkeling. De volgende principes staan voor de inrichting van de primaire wegen II voorop:

- Regulering van het verkeer op alle *kruispunten*: voorrangsweg, verkeerslichten, ongelijkvloers of rotonde;
- Geen nieuwe rechtstreekse toegang tot particulier terrein (geen nieuwe kruispunten en dwarsverbindingen, afwikkeling gebeurt via ventwegen op bestaande kruispunten);
- Bouw- en gebruiksvrije zone als erfdienstbaarheid buiten de stedelijke gebieden van 30m vanuit de as van de weg. Deze breedte moet zo strikt mogelijk worden nageleefd;
- In vele gevallen zullen wegen, die worden geselecteerd als primaire wegen II wegens bestaande erffuncties en gemengde verkeersafwikkeling, moeten omgebouwd worden zodat scheiding van verkeerssoorten mogelijk is. Dit kan door:
 - omvorming tot een 2x1 autoweg voor doorgaand verkeer en parallel rijbanen of een vervangende weg voor erffuncties en lokaal verkeer (b.v. vakken van N47);
 - slechts uitzonderlijk aanleg van nieuwe rondwegen en parallelle tracés voor het doorgaand verkeer (b.v. bestaande rondweg rond Ruiselede N37). Deze aanleg is enkel mogelijk wanneer op geen enkele andere wijze de leefbaarheid kan worden verbeterd. Deze nieuwe rondweg moet zo dicht mogelijk bij de bestaande kern aansluiten zodat bijkomende versnippering van de ruimte kan worden beperkt.

BIJLAGE 3

Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

21 februari 2020

Betreft: Audit realisatie van de *missing links* in de wegeninfrastructuur.

Geachte mevrouw François,
Geachte heer Van Ingelgem,

Met grote belangstelling ontving ik het ontwerpverslag van het Rekenhof omtrent de realisatie van de *missing links* in de wegeninfrastructuur. Via deze brief wens ik mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het verslag mee te delen.

Er werden destijds 27 projecten geselecteerd. Hiervan zijn er 9 gerealiseerd, weliswaar na initiële streefdatum. Voor de meeste andere projecten is er een gedeeltelijke realisatie. De Vlaamse Regering heeft de ambitie om de investeringen in een aantal *missing links* tijdens deze legislatuur verder te zetten. Gelet op file-problematiek op de ring rond Brussel (Ro) en Antwerpen (R1), is de verdere uitvoering van de projecten 'Werken aan de Ring' en het 'Toekomstverbond' in het kader van de Oosterweelverbinding (Oosterweel, Haventracé, overkappingen, modal shift, etc.), uiterst prioritair.

Daarnaast zijn ook andere *missing links* opgenomen in de lijst van prioritaire projecten in het regeerakkoord, namelijk Noord-Zuid Limburg, de N6o (Ronse), A8 (Halle), de ombouw van de A12 tot autosnelweg, de R4 Oost-West (pps en quickwins) en de verbinding Ieper-Veurne. Het mag bijgevolg geen twijfel lijden dat ook deze bestuursperiode de *missing links* hoog op de agenda zullen staan. De exacte investeringen in de genoemde projecten kan ik u momenteel nog niet medelen daar de opmaak van het GIP (geïntegreerd investeringsprogramma) voor deze legislatuur nog volop lopende is.

Als antwoord op uw aanbeveling om projecten te prioriteren en realistisch te plannen, kan ik u melden dat het GIP tot doel heeft tot een optimale prioritering van alle investeringsprojecten te komen. De volgende jaren zal worden ingezet op een verdere optimalisering van dit instrument. Zo vraagt de Vlaamse Regering om in te zetten op de verdere professionalisering van het GIP naar een planning- en realisatietool. Naast het aanbestedingsproces en de vastlegging, zal ook het uitvoeringsproces in kaart gebracht worden. Dit zorgt voor een transparante, digitale en publiek raadpleegbare realisatiekalender, wat de uitvoerende entiteiten de gelegenheid biedt om kwalitatieve, zorgvuldige aanbestedingen te organiseren. Verder zal het

hen ook responsabiliseren in het behalen van de vooropgestelde timings en ramingen. Dit alles zal leiden tot minder fouten tijdens de aanbestedingsprocedures die later tot vertragingen zouden kunnen leiden. We wensen ook in te zetten op een betere ex-post evaluatie, zoals u aanhaalt in uw rapport, om na te gaan wat de mobiliteits- en andere gevolgen zijn van de betrokken investering.

Wat de oorspronkelijke kostenramingen en planningen betreft, kan het grote verschil verklaard worden door het feit dat het destijds ging over zeer algemene beschrijvingen van projecten en zeer ruwe ramingen. Zoals hierboven reeds vermeld, willen we via het integreren van de investeringsprogramma's van de verschillende entiteiten deze aspecten meer onder controle houden. In het rapport staat meermaals te lezen dat er bewuste onderramingen zouden zijn gemaakt met het oog op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor een project. Bij navraag bij mijn administratie blijkt deze uitspraak te sterk en heeft men mij verzekerd dat dergelijke praktijken zeker niet gangbaar zijn.

Ik erken het belang van een maatschappelijke kosten-batenanalyse bij het nemen van beslissingen maar dit impliceert natuurlijk ook dat het project al voldoende vorm moet hebben vooraleer dit mogelijk is en derhalve niet automatisch a priori uitgevoerd kan worden. Verder treed ik uw visie bij over een goed projectmanagement met een degelijke projectvoorbereiding en het nauwlettend toezien dat de private partner zich aan zijn plichten houdt. De betrokken entiteiten hebben hier de afgelopen jaren reeds een enorme evolutie ondergaan maar dit neemt niet weg dat hier nog altijd verbetering mogelijk is. Ik zal erop toezien dat hier verder werk wordt van gemaakt.

Eén van uw aanbevelingen gaat over het nagaan of de aanduiding van sommige primaire wegen van categorie 1 moet worden herzien. In dat verband kan verwezen worden naar het voornemen van de Vlaamse Regering om een nieuwe wegencategorisering in te voeren deze legislatuur. Deze zal samen met de vervoersregio's worden bekeken en maakt deel uit van de regionale mobiliteitsplannen (die in opmaak zijn). Hiermee zal zeker tegemoet gekomen worden aan uw bezorgdheid.

Uw rapport vermeldt de negatieve impact van vernietigingen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (GRUP) en vergunningen op de kosten en realisatietermijn van projecten. Dit kan ik niet anders dan bevestigen. Er kan echter niet ontkend worden dat een schorsing of vernietiging op voorhand moeilijk ingeschat kan worden. Ik onderschrijf wel uw aanbeveling dat de Vlaamse overheid in voldoende tijd moet voorzien voor ruimtelijke-orderingsprocedures.

Daarenboven wordt tijdens plannings- en vergunningsprocedures vaker gewerkt met mogelijk meerdere varianten en alternatieven die tegenover elkaar gewogen worden. Dit beïnvloedt ook de uitvoeringstermijn of uitvoeringskosten. Daar staat wel tegenover dat de beste optie gekozen kan worden op vlak van draagvlak bij de bevolking, maatschappelijke return, kosten-efficiëntie..., hetgeen op lange termijn ook voordelen creëert.

De Vlaamse Regering wil verder blijven inzetten op het verbeteren van de procedures zoals het geïntegreerd planproces en de procedure complexe projecten. Deze instrumenten zijn onder meer gericht op inspraak en participatie tijdens het proces, om zo het draagvlak en bijgevolg ook de slaagkansen van het project te vergroten. Aan de hand van een eerste reeks ervaringen zal nagegaan worden of de vooropgestelde doelstellingen van deze procedures gehaald

worden. Ik zal er daarbij op toezien of deze procedures hun doelstelling blijven nastreven en desgevallend mee inzetten op administratieve vereenvoudiging waar mogelijk.

Vervolgens wil ik ook ingaan op uw aanbeveling dat opdrachtgevende besturen voldoende know-how in huis moeten houden om hun opdrachten op een kwaliteitsvolle manier te kunnen uitvoeren. Hier dient een evenwicht gezocht te worden tussen de personeelsbesparingen van de afgelopen jaren en de kerntaken van de entiteiten. Ik zal ervoor zorgen dat er door de entiteiten in overleg met mij duidelijke keuzes worden gemaakt binnen het kader van het regeerakkoord.

Tot slot kan ik u meedelen dat ik samen met de administratie zal bekijken hoe er kan tegemoet gekomen worden aan de aanbevelingen uit uw rapport. Ik wil u hierbij dan ook bedanken voor uw inspanningen en feedback ter zake en ben ervan overtuigd dat deze een belangrijke insteek zijn om de werking van de administratie te optimaliseren.

Met vriendelijke groeten,

Lydia Peeters

Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

BIJLAGE 4

Antwoord van de Vlaamse minister van Omgeving

27 februari 2020

Betreft: Audit realisatie van de *missing links* in de weginfrastructuur

Geachte heer,
Geachte mevrouw,

Het ontwerpverslag inzake de audit ‘*missing links* in de weginfrastructuur’ werd in goede orde ontvangen.

Ten aanzien van enkele onderdelen die mijn bevoegdheid aanbelangen, geef ik graag mijn opmerkingen mee.

Hoofdstuk 2 – Vastlegging van de *Missing Links*

Het ontwerpverslag vermeldt onder 2.3 : “*Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), in 2018 goedgekeurd, vertrok van een nieuwe strategische visie op ruimtelijke ordening, maar ging niet specifiek in op de (categorisering van de) wegen waarop deze audit betrekking heeft. Een aantal elementen en doelstellingen uit het BRV kunnen wel een impact hebben op de wegencategorisering en de missing links. De klemtoon van het BRV op goed ontsloten logistieke knooppunten via de weg, lijkt echter moeilijk te verzoenen met de beleidsopties die o.a. in Visie 2050 zijn vastgelegd, zoals het streven naar een circulaire economie met een vermindering van de logistieke stromen en de creatie van een modal shift en meer duurzame mobiliteit.*”

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed. De strategische visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van beleidsopties op lange termijn, met name de strategische doelstellingen. De strategische visie van het BRV heeft niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd.

De strategische visie stelt: “*In functie van logistiek richt het Vlaams ruimtelijk beleid zich op (1) het bundelen en optimaliseren van goederenstromen, (2) het ontwikkelen van internationale en regionale logistieke knooppunten, (3) het opdrijven van de territoriale performantie van logistieke knooppunten op ketenniveau, (4) het versterken van de leefkwaliteit in de omgeving van logistieke activiteiten en (5) het versnellen van ontwikkelingen binnen de knooppunten door te voorzien in een proactief aanbod. Het doel daarvan is enerzijds ruimte geven aan een sterke en*

efficiënte logistieke sector en anderzijds versnippering voorkomen en waar mogelijk terugdringen, alsook de leefkwaliteit in dorpskernen versterken”.

De strategische visie stelt vervolgens: *“Het logistiek netwerk dient voldoende robuust te zijn, om deze ambitie waar te maken, maar dient eveneens flexibel te zijn voor toekomstige technologische innovaties en uitdagingen in de logistieke sector. Een voldoende robuust netwerk is dan ook adaptief en in staat om voldoende snel en flexibel te zijn om nieuwe innovaties te incorporeren zonder afbreuk te moeten doen aan het inert karakter van de logistieke knopen en verbindingen zelf. Logistiek mag daarbij niet enkel bekeken worden als de stroom van producent naar consument, maar ook de omgekeerde stroom zoals retour of ”reverse logistics” (het terug inzamelen van grondstoffen uit de urban mine) in functie van circulaire economie, maken hier deel van uit”.*

De nadruk ligt daarbij op het multimodaal uitbouwen van het logistieke netwerk, dus niet enkel over de weg. Dit is in uitvoering van de beleidsopties van de visie 2050.

Hoofdstuk 4 – Oorzaken van trage en duurdere realisatie

4.2 Gebrek aan realistische planning

Het ontwerpverslag stelt *“Recente initiatieven, zoals de omgevingsvergunning, het geïntegreerd planproces en de procedure voor complexe projecten, moesten de realisatie van infrastructuurprojecten bevorderen door de doorlooptijden van ruimtelijke-orderingsprocedures in te korten en het risico op juridische betwistingen te verkleinen”.*

Met deze initiatieven werd effectief een grote stap gezet in het stroomlijnen, integreren (RO & Milieu + rapportages & studies) en digitaliseren van procedures. Het geïntegreerd planproces en de procedure complexe projecten zijn daarnaast ook gericht op meer inspraak en participatie tijdens het proces om het draagvlak te vergroten en zodoende de slaagkansen van projecten en plannen te verhogen. Dit vraagt tijdens de procedure een extra tijdsinvestering met het oog op een kwalitatiever proces, een gedragen eindresultaat en een verminderde kans op juridische procedures.

In 2020 wordt een globale evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningsdecreet vooropgesteld. Dit voornemen staat ook vermeld in de beleidsnota 2019-2024 Omgeving. Daarnaast zal verder geïnvesteerd worden in de vereenvoudiging, integratie, stroomlijning en verdere digitalisering van deze en verwante procedures. Snelle en kwalitatieve besluitvorming met grote betrokkenheid van burger en maatschappij, gevolgd door realisatie, zijn hierbij belangrijke doelstellingen. Tenslotte werd het normenboek voor digitale aanvragen voor infrastructuurwerken en technische werken ook geëvalueerd en geactualiseerd. Dit geactualiseerde normenboek wordt op korte termijn gepubliceerd, en zal tot een aanzienlijke vermindering van de planlasten leiden.

4.5 Verloren of toegenomen studiekosten

Een algemene vaststelling is dat de complexiteit, zowel inhoudelijk als procedureel is toegenomen. Dit deels voortkomend uit internationale (en andere) regelgeving, gericht op de bescherming van het leefmilieu en de leefomgeving, deels uit de toegenomen aandacht voor inspraak en participatie met het oog op het bekomen van het maatschappelijke draagvlak. De klemtoon is de voorbije jaren voor verschillende processen verschoven van de procedure naar proces, wat zijn gevolgen heeft op tijd en kostprijs. Uit voorbeelden als Oosterweel en de Noord-Zuidverbinding blijkt ook dat er meer aandacht is voor de omgeving en men uitgaat

van een ruimer scala aan mobiliteitsoplossingen (ruimer dan weginfrastructuur) dat nodig is in functie van draagvlak.

4.6 Fouten in (ruimtelijke-orderings)procedures

In een aantal voorbeelden wijst het Rekenhof op een aantal fouten, waarbij de indruk wordt gegeven dat een problematiek in meerdere dossiers speelt (bv. door woorden als “soms” en “meestal”). Het is jammer dat het Rekenhof de conclusie veralgemeent, zonder enige nuance of onderbouwing.

Een bijkomend aspect is de toegenomen complexiteit in dossiers, waardoor de vatbaarheid voor procedurefouten toeneemt. Dit onderstreept het belang van verdere vereenvoudiging en stroomlijning van procedures. Hierbij kan tevens verwezen worden naar de volgende passage uit het Regeerakkoord: “Bij grote infrastructuurprojecten willen we ervoor zorgen dat het algemeen belang primeert. Het kan niet dat louter particuliere belangen infrastructuurwerken buitenproportioneel lang tegenhouden.”

Ik wens U goede ontvangst toe van mijn bemerkingen.

Met vriendelijke groeten,

Zuhal Demir

Vlaams minister bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

