

Realisatie van de missing links in de wegeninfrastructuur

Rekenhof - Nederlandse kamer 15 april 2020





Onderzoeksdomein en -aanpak

- Audit – 27 projecten en diverse betrokkenen
 - AWV / DWV / BAM / W&Z (nu DVW) / Departementen MOW en Omgeving
- Vastlegging missing links
- Stand van uitvoering projecten en pijnpunten
 - Incl. budgettaire impact
- Informatieverstrekking

Vastlegging missing links

- 1997 – Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)
 - Optimalisering wegennet – categorisering

Richting
gevend

Selectie
bindend

Categorie	Hoofd functie	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

- Aantal nieuw te ontwerpen wegvakken – begrip 'missing links' niet gebruikt
- Mobiliteitsplan Vlaanderen (MPV2001 + MPV2003)
 - Wegennet realiseren cfr. RSV, aanleg 'missing links' en oplossen knelpunten op hoofdwegen en primaire wegen I
 - Toevoeging van aantal capaciteitsuitbreidingen op hoofdwegen
 - 25 projecten in drie categorieën

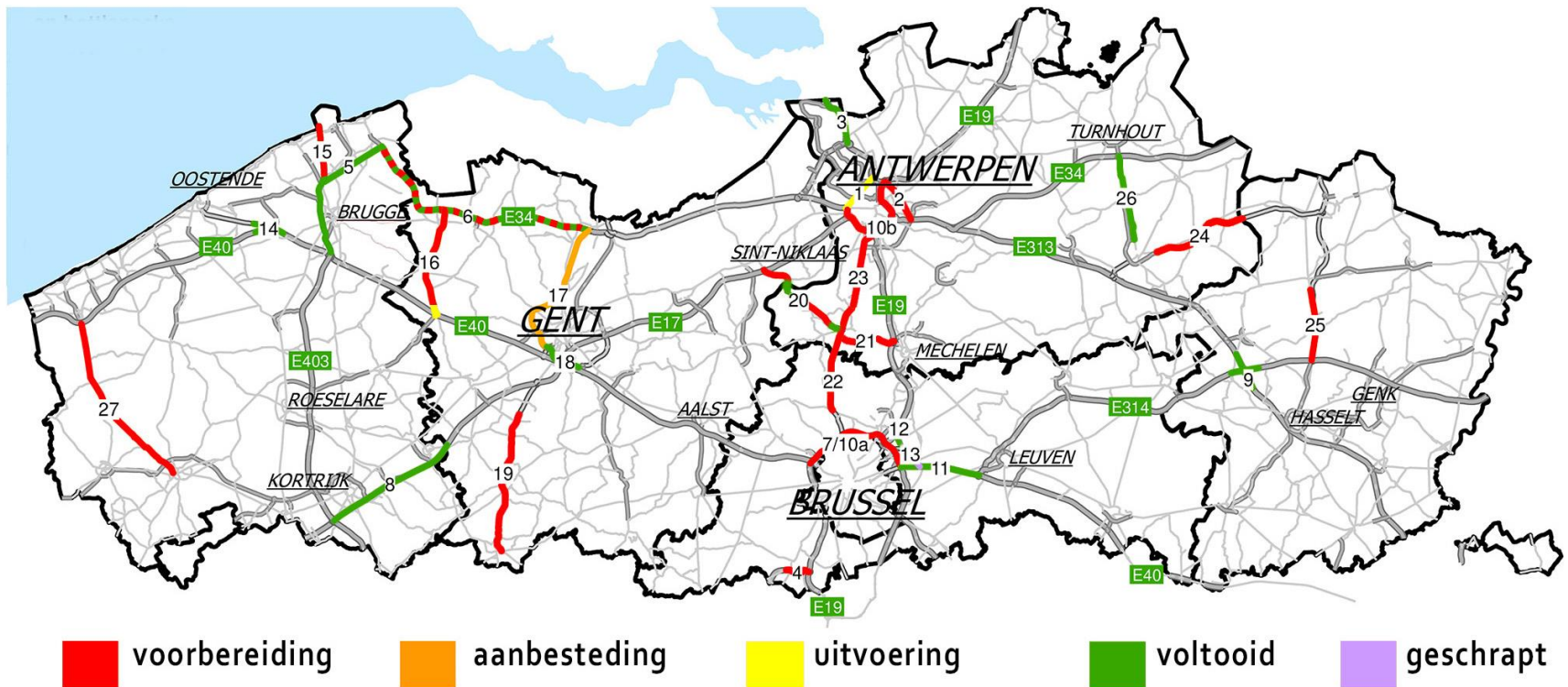
Categorie	Projecten
Wegwerken van <i>missing links</i> en knelpunten op hoofdwegenet	1 Aanleg Oosterweelverbinding
	2 Aanleg A102 (Merksem R1 tot A13 Wommelgem)
	3 Omvormen A12 Antwerpen-Rosendaal tot autosnelweg
	4 Omvormen A8 Halle tot autosnelweg
	5 Omvormen AX Havenrandweg zuid naar Zeebrugge
	6 Omvormen N49 Westkapelle-Zelzate tot autosnelweg
Capaciteits-uitbreiding op hoofdwegenet	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



Vastlegging missing links (2)

- Niet altijd duidelijk waarom bepaalde wegen in lijst staan
 - Ook snelwegen met maar 2 of 3 rijstroken die niet verbreed worden
 - R4-zuid in het RSV geen hoofd- of primaire weg I
- Uitbreiding tot 27 missing links via pps
 - 2005 – oprichting Via-Invest: 5 missing links + Kempense N-Z (deels primaire I en grotendeels II) + Ieper-Veurne (secundaire weg)
- Huidige invulling en verwachte evolutie
 - Categorisering nog niet geactualiseerd, maar lopende
 - Geen heroverweging nog te realiseren missing links bv.
 - impact gerealiseerde projecten of andere vervoersinfrastructuur
 - economische ontwikkelingen (o.a. bedrijvenzones)
 - toekomstvisies mobiliteit (o.a. modal shift, streven naar circulaire economie)
 - Alleen ML13 impliciet geschrapt

Situering missing links





Realisatie en kostprijs missing links

- MPV2001:
 - Start 18 projecten tegen 2005 en 7 projecten tussen 2005-2010
 - Totale kostprijsraming: 1.384 miljoen euro
- MPV2003:
 - Missing links en capaciteitsuitbreidingen gerealiseerd tegen 2012
 - Knelpunten primaire categorie I: kort vermeld, zonder timing
 - Totale kostprijsraming: 2.213 miljoen euro
- Stand van uitvoering op 09/2019:
 - 9/27 projecten gerealiseerd (1.028,9 miljoen euro)
 - Daarvan 4 projecten gerealiseerd met pps (investeringsbedrag 924,35 miljoen euro; 85 -> 99 miljoen euro BSV)
 - 8 andere projecten gedeeltelijk uitgevoerd (investeringsbedrag +/- 290 miljoen)
 - Totale investeringskost (gerealiseerd + niet gerealiseerd): 10,4 miljard euro
 - Incl. studies, onteigeningen,...: 11,1 miljard (zal wellicht nog stijgen)

ML	Initiële streefdatum	Stand van zaken 09/2019	Raming MPV2001	Uit-gevoerd	Nog uit te voeren
1	2005-2010	LO in uitvoering; start RO in voorjaar 2020 - Openstelling in 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	onbekend	
4	Na 2010	4 alternatievenstudies. Nog geen voorkeur, Beperkte aanpassingen uitgevoerd	37,2		161,6
5	2005-2010	Ingebruikname 1 september 2017	42,1	593,1	
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



Oorzaken trage en duurdere realisatie

- **Gebrek aan prioritering in beleidsdocumenten én in de praktijk**
 - RSV: aanbeveling prioriteit voor hoofdwegen niet gevolgd
 - MPV 2001: rendementsscore (prioritering o.b.v. startdata en effecten t.a.v. beleidsdoelstellingen) = niet gebruikt
 - Objectieve prioritering (OBA, MKBA)
 - OBA : niet ontwikkeld voor missing links
 - MKBA:
 - beperkt aantal, veelal na bepaling uitvoeringsvariant => niet voor vergelijking projecten => geen prioritering. Vraag naar nut?
 - MKBA's nodig op 2 momenten
 - objectiviteit in gedrang door nadruk op baten, en niet kosten
 - Praktijk: Beperkte prioritering in beleidsdocumenten = politieke keuzes op basis van pragmatische criteria, maar veelal niet haalbaar (bv. Regeerakkoord 2019-2024)



Oorzaken trage en duurdere realisatie (2)

- Gevolgen van het gebrek aan prioritering:
 - Gelijktijdige start van veel projecten:
 - Stilvallen project zonder opstart van ander project
 - Problemen voor personeelsmanagement (overheid en privé)
 - Projecten met de grootste toegevoegde maatschappelijke waarde niet altijd eerst
 - Geen afstemming met beschikbaar budget. Einddatum 2012 = onhaalbaar.
 - Toename budgettaire druk: pps (BSV jaarlijks: +/- 90 miljoen voor 4 projecten tot 380 miljoen geraamd voor 4 nog uit te voeren). Klassiek: 5,3 miljard euro resterend. Realisatie enkel op lange termijn.
 - GIP: positief, maar nog onvoldoende uitgewerkt (te weinig strategisch, te korte planningstermijn).
 - Oplopende kosten



Oorzaken trage en duurdere realisatie (3)

- Gebrek aan realistische planning
 - Te weinig rekening met verkeerstechnische aspecten
 - Te krappe planning ruimtelijke ordeningsprocedures
 - Initiatieven: ongewenste neveneffecten (extra planlast), aanpassingen gebeurd
- Gebrek aan realistische kostenramingen
 - Optimism bias: onderschatting van kosten en overschatting van baten - geen leereffecten
 - Kostenstijgingen door aanpassingen en uitbreidingen projecten
 - Initiële raming: niet o.b.v. grondig onderzoek, maar toch geen verhogingspercentage voor onzekerheden + allerlei kostenposten niet opgenomen
 - Sinds kort gebruiken BAM en DWV nieuwe ramingsmethodiek (SSK)



Oorzaken trage en duurdere realisatie (4)

- Gebrek aan project- en contractmanagement
 - Weinig bewijs van projectmethodologie
 - Tekortkomingen bij opvolging contractverplichtingen privépartners
- Verloren studiekosten
 - Actualisatie- of nieuwe studies nodig door lange projectstillig
 - Nieuwe studies nodig doordat projectscope of -concept wijzigen
 - Nieuwe studies door fouten in ruimtelijke procedures
- Toegenomen studiekosten
 - Meer uitbesteding aan externe bureaus: operationele/financiële voordelen?
 - Overbevragen markt: risico op prijsstijgingen
 - Door toename complexiteit procedures



Oorzaken trage en duurdere realisatie (5)

- Fouten in procedures ruimtelijke ordening
 - Vermijdbare fouten leiden tot vernietiging van beslissingen, tijdverlies en extra kosten
 - Soms opdrachtnemer aansprakelijk, maar niet in gebreke gesteld
- Lange doorlooptijden bij gebruik van DBFM
 - Zeer lange voorbereidingsperiode o.a. door dubbel ontwerp
 - Vertraging door juridische complexiteit gunningsprocedure en beste keuze beste financieringsoptie
- Gebrek aan consensus of draagvlak
 - Geen akkoord tussen overheden
 - Overheden komen soms terug op engagementen
 - Afweging negatieve gevolgen stillig <-> 2nd best option
 - Procedure voor complexe projecten zou verbetering moeten brengen



Oorzaken trage en duurdere realisatie (6)

- Vertragingen door onteigeningen
 - Personeelsgebrek bij aankoopcomités en afdeling Vastgoedtransacties
 - Aanslepende onteigeningsprocedures
 - Initiatieven genomen tot versnelling
 - Soms gronden al verworven zonder zekerheid projectontwerp
- Gebrek aan personeel
 - Personeelsbesparingen bij AWW
 - Krapte op arbeidsmarkt en concurrentie privé (bv. ingenieurs)
 - Daardoor onvoldoende kwaliteitscontrole mogelijk op uitbestede taken



Andere vaststellingen

- Inroepen van het algemeen belang
 - Uitzonderingsprocedures ruimtelijke ordening
 - Maar geen algemene visie op algemeen belang : Visie 2050 heeft het over het terugdringen van verplaatsingen en *modal shift*, ook voor het logistiek vervoer
- Inrichtingskeuze voor primaire wegen van categorie I
 - Basisinrichtingsprincipes zijn facultatief – veel diversiteit in uitvoeringsvorm zonder onderbouwing en met variërend kostenplaatje
 - Geen cost effectiveness analyse
- Veel verrekeningen bij missing-link-projecten
- Fouten in financiële opvolging en rapportering



Informatieverstrekking aan Vlaams Parlement

- Geen systematische en gestructureerde informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement over realisatiegraad en kostprijs van missing links, noch vergelijking doelstellingen en geraamde middelen
- Jaarlijkse verslag alternatieve financiering: 9/27 missing-links – niet in 2019
- 01.01.2020: inwerkingtreding decreet grote projecten en programma's – mogelijkheid voor Vlaams Parlement tot uitbreiding naar projecten zonder alternatieve financiering
- Voortgangsrapportage Oosterweel



Conclusies

- *Missing-link*-projectselectie is onduidelijk
- Planning en kostenraming onrealistisch
- Minimaal 10 à 20 jaar meer nodig en veelvoud van kostprijs
- Maatschappelijke evoluties meegenomen bij *uitvoering* projecten maar geen heroverweging van noodzaak of wenselijkheid
- Te weinig of niet onderbouwde prioritering van de projecten
- Te veel projecten gelijktijdig opgestart
- Onvolledige ramingen
- Personeelsproblemen, stijging uitbesteding zonder grondige analyse
- Te weinig project- en contractmanagement
- Fouten in procedures en gebrek aan draagvlak



Conclusies

- DBFM-formules: complex, nauwelijks tijdswinst en langdurige impact op toekomstige begrotingen
- Uiteenlopende uitvoeringskeuzes bij gebrek aan bindende inrichtingsprincipes voor primaire wegen categorie I
- Veel verrekeningen
- Informatieverstrekking te verbeteren
- Initiatieven:
 - GIP, maar nog onvoldoende visie/planning op lange termijn
 - Aanzet tot nieuwe wegencategorisering
 - Procedures ruimtelijke ordening – onteigeningen: nog te optimaliseren
 - Draagvlak (o.a. complexe projecten)
 - Decreet grote projecten en programma's



Aanbevelingen

- Noodzaak en nut resterende missing links in functie van de gewenste toekomstige mobiliteit heroverwegen
- Wegencategorisering: selectiecriteria en inrichtingsprincipes moeten rekening houden met actuele context en toekomstverwachtingen
- Projecten prioriteren, realistisch plannen en herplannen: rekening houdend met budgettaire mogelijkheden op lange termijn; doorlooptijden studies, ruimtelijke-ordenings-procedures, gunningsprocedures en werken; verkeerstechnische aspecten; beschikbaarheid personeel en marktsituatie
- Kostprijs werken volledig en realistisch ramen
- Voorafgaand maatschappelijke kostenbatenanalyse uitvoeren met aandacht voor de baten- én de kostenzijde



Aanbevelingen

- Uitvoeringsvorm degelijk onderbouwen
- In genoeg tijd voorzien voor ruimtelijke-ordeningsprocedures + kwaliteitscontrole
- Voldoende knowhow in huis
- Via stakeholdersmanagement voldoende draagvlak creëren
- Grote of complexe infrastructuurprojecten zoveel mogelijk met projectmanagement beheren
- Private partner opvolgen (contractmanagement)
- Uitbesteding: financiële of operationele voordelen?
- Systematisch en gestructureerd rapporteren over projectvoorbereiding, -realisatie en -kostprijs
- Vlaams Parlement kan het initiatief nemen om voor grote projecten zonder alternatieve financiering uitgebreider rapportering vragen



Reactie ministers 21 en 27 februari 2020

- Beide ministers:
 - Evaluatie procedures geïntegreerd planproces en complexe projecten
 - Nadruk op belang van draagvlak ondanks impact op kosten en timing
- Minister MOW:
 - Aanbevelingen uitvoeren in samenspraak met administratie
- Minister van Omgeving:
 - Strategische visie BRV beoogt efficiëntere, multimodale, logistieke stromen => RH: belang van heroverweging nut en noodzaak van missing links
 - Evaluatie en bijsturing omgevingsvergunningendecreet en verwante procedures
 - Algemeen belang > individueel belang => RH: inhoud algemeen belang?