

# REKENHOF

## **Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, maart 2011

# REKENHOF

## **Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen**

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de  
Nederlandse kamer van het Rekenhof  
op 15 maart 2011

## Inhoud

Samenvatting .....	4
Gebruikte afkortingen .....	7
1 Inleiding .....	8
1.1 Gevaarlijke punten in Vlaanderen .....	8
1.2 Voorwerp van de audit .....	9
1.3 Onderzoeksvragen, normen en -methodiek .....	9
2 Projectvoorbereiding en gunning .....	11
2.1 Voorgeschiedenis .....	11
2.1.1 Referentiekader .....	11
2.1.2 Christoffel-overleg met AWW .....	11
2.2 Raming van het project .....	12
2.3 Financiering van het project .....	13
2.4 Gunning van een studieraamcontract aan TV 3V .....	13
2.4.1 Verloop van de procedure .....	13
2.4.2 Publicatievoorschriften .....	15
2.4.3 Contractvoorbereiding .....	15
2.5 Gunning van de provinciale studieopdrachten .....	18
2.6 Gunning van de infrastructuurwerken .....	19
2.7 Conclusies .....	20
3 Projectuitvoering .....	21
3.1 Realisatiegraad van het project gevaarlijke punten .....	21
3.1.1 Aantal afgewerkte projecten .....	21
3.1.2 Aanvullende opdracht aan TV 3V .....	22
3.1.3 Prioritering van de werkzaamheden .....	24
3.2 Oorspronkelijk geraamde versus actuele financiële stand van zaken .....	25
3.3 Provinciale studieopdrachten door TV 3V .....	27
3.4 Opvolging van het project gevaarlijke punten door AWW .....	32
3.4.1 Eindafrekening van de kaderovereenkomst .....	32
3.4.2 Samenvattende overzichten .....	33
3.5 Verrekeningen .....	34
3.5.1 Algemeen .....	34
3.5.2 Verrekeningenpercentages .....	34
3.5.3 Doorlichting van belangrijke verrekeningendossiers .....	35
3.6 Schadeclaims .....	38
3.6.1 Dossieropvolging door AWW .....	38
3.6.2 Doorlichting van shadedossiers .....	38
3.7 Verwijlinteresten .....	41
3.8 Controle van de door TV 3V geleverde prestaties en aangerekende prijzen .....	42
3.8.1 Prijzen .....	42
3.8.2 Door TV 3V geleverde prestaties .....	42
3.9 Kwaliteitscontrole door AWW .....	43
3.10 Conclusies .....	44

4	Projectevaluatie en informatievoorziening.....	47
4.1	Registratie van de verkeersongevallen .....	47
4.1.1	Problematiek van de ongevallenmeting .....	47
4.1.2	Evolutie volgens de recentste NIS-gegevens .....	48
4.2.	Monitoring en evaluatie door AWW en TV 3V in de praktijk.....	49
4.2.1	Invloed van het project gevaarlijke punten op de verkeersveiligheid.....	49
4.2.2	Efficiëntie .....	50
4.3	Evaluatie door het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid .....	51
4.4	Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement.....	52
4.5	Conclusies .....	53
5	Algemene conclusies .....	54
6	Aanbevelingen .....	55
7	Antwoord van de minister .....	58
	Bijlage 1: Overzicht van de 50 gevaarlijkste punten in dalende volgorde van gevaarlijkheid.....	59
	Bijlage 2: Overzicht ongevalgegevens 1997-1999 tot 2005-2007 ...	61
	Bijlage 3: Monitoringgegevens van de 50 gevaarlijkste afgewerkte punten met nieuwe prioriteit.....	62
	Bijlage 4: Antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken ..	64
	Bijlage 5: Bijkomend antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken.....	68

## Samenvatting

Om het aantal doden en zwaargewonden ten gevolge van het wegverkeer terug te dringen, stelde de Vlaamse minister van Openbare Werken in 2002 voor in sneltempo 800 zogenoemd gevaarlijke punten - locaties met in verhouding veel ongevallen met doden of gekwetsten - weg te werken. Het was de bedoeling op 5 jaar tijd alle punten aan te pakken voor een bedrag van 500 miljoen EUR. Omdat de administratie Wegen en Verkeer - nu het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) - over onvoldoende personeel beschikte, werd beslist een beroep te doen op een coördinerend studiebureau, dat als gedelegeerd bouwheer zou optreden en zou zorgen voor het voorontwerp van de infrastructuurwerken. Die dienstverlening werd geraamd op 25 miljoen EUR. Daarnaast zou per provincie een studie bureau worden aangesteld voor het eigenlijke ontwerp van de werken en de opvolging van de werkzaamheden.

### *Projectvoorbereiding en gunning*

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat noch de raming van de kostprijs, noch de raming van de uitvoeringstermijn met de nodige grondigheid is gebeurd. Ook het studieraamcontract met het coördinerende studie bureau – de Tijdelijke Vereniging Veilig Verkeer Vlaanderen (TV 3V) - is suboptimaal tot stand gekomen. Hoewel AWV koos voor een onderhandelingsprocedure, heeft de administratie de laatste BAFO van TV 3V zonder meer aanvaard, zonder verdere onderhandelingen - of minstens verduidelijkingen - over prestaties en prijzen. De administratie heeft evenmin een degressieve ereloonregeling bedongen naarmate bepaalde ereloonbedragen werden bereikt.

Door de laattijdige Europese publicatie van het studieraamcontract was de inschrijvingstermijn de facto beperkt tot 1 dag, waardoor het werd onttrokken aan Europese mededinging.

Verder werden bijkomende opdrachten voor in totaal 3,85 miljoen EUR aan TV 3V toegewezen, wat een schending vormt van de basisprincipes van gelijkheid en mededinging.

De gunning van de infrastructuurwerken voor de realisatie van de projecten, zoals ontworpen door de provinciale studie bureaus, is correct verlopen.

### *Projectuitvoering*

Het Rekenhof heeft geconstateerd dat begin 2010 450 van de 800 gevaarlijke punten waren weggewerkt. Van de 50 gevaarlijkste punten zijn er 31 aangepakt en opgeleverd. De kostprijs van het project blijkt intussen sterk gestegen: de oorspronkelijke raming van 500 miljoen EUR diende te worden bijgesteld naar 897 miljoen EUR (een stijging met 54%, rekening houdend met een inflatiepercentage van 16,6%). Aan TV 3V werd al 54 miljoen EUR aan erelonen betaald, in plaats van de geraamde 25 miljoen EUR.

Omdat na afloop van het studieraamcontract met TV 3V de opdracht nog niet was beëindigd, heeft AWV een bijkomende overeenkomst ter waarde van 1,3 miljoen EUR gesloten met TV 3V, die echter niet voldoet

aan de voorwaarden van de Overheidsopdrachtenwet 1993 om onderhands te worden gegund.

Tijdens de uitvoering van het project heeft AWW daarnaast provinciale studieopdrachten toegewezen aan TV 3V voor een bedrag van 12 miljoen EUR. Het Rekenhof heeft in dit verband inbreuken vastgesteld op de onverenigbaarheidsvoorschriften, neergelegd in artikel 10 van de Overheidsopdrachtenwet 1993.

Algemeen vormt de substantiële (gecumuleerde) uitbreiding van de basisovereenkomst met TV3V met 114 % een inbreuk op het Gemeenschapsrecht - inzonderheid op het mededingings- en gelijkheidsbeginsel.

De administratieve opvolging door AWW van het project gevaarlijke punten is over het algemeen suboptimaal. De financiële en uitvoeringsgegevens van TV 3V en AWW zijn niet altijd betrouwbaar. De definitieve eindafrekening voor de dienstverlening van TV 3V tot november 2008 ten bedrage van 34,4 miljoen EUR is ondoorzichtig en lacunair, waardoor onverschuldigde betalingen hebben plaatsgevonden. Verder werden aan de provinciale studie bureaus erelonen betaald voor verrekeningen, hoewel dat contractueel was uitgesloten. Laattijdige betaling van facturen heeft tijdens de periode 2002-2009 voor 1,7 miljoen EUR aan verwijlinteressen gegenereerd.

Volgens de door AWW verstrekte gegevens bedraagt het (voorlopige) verrekeningenpercentage in het project gevaarlijke punten 8,4%. De afdeling Antwerpen scoort met een verrekeningenpercentage van 10,8% het slechtst, gevolgd door de afdeling Oost-Vlaanderen met een percentage van 9,8%.

Hoewel het studieraamcontract met TV 3V voorzag in de mogelijkheid de kwaliteit en kostgerichtheid van de door TV 3V afgeleverde studieopdrachten door te lichten, heeft AWW van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt. De toepassing van het dienstorder van 2008 betreffende de kwaliteitsbeoordeling van de studie bureaus voor uitvoeringsprojecten werd uitgesteld tot 2010 en zal maar in een beperkt aantal gevallen worden toegepast.

### ***Evaluatie en informatievoorziening***

Het Rekenhof stelde vast dat de monitoring en evaluatie van het project gevaarlijke punten gebrekkig verlopen. De ongevalgegevens die noodzakelijk zijn om de inmiddels afgewerkte gevaarlijke punten te evalueren, worden met belangrijke vertraging aangeleverd. Slechts voor 58% van de 50 afgewerkte gevaarlijke punten met de hoogste prioriteit zijn ruwe monitoringgegevens bekend. Het onderzoek van het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, spoor Verkeersveiligheid, dat de evaluatie wetenschappelijk moet onderbouwen, is uitgesteld. Op grond van de beperkte monitoringgegevens blijkt wel een daling van de ongevalcijfers.

Tot nu toe is de informatievoorziening aan het Vlaams Parlement over de realisatie van het project gevaarlijke punten eerder beperkt en verloopt ze fragmentarisch, inzonderheid via het beantwoorden van parlementaire vragen.

***Antwoord van de minister***

De minister onderschreef in grote mate de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Zij heeft aan AWV de opdracht gegeven een actieplan uit te werken waarin invulling wordt gegeven aan de vaststellingen van het Rekenhof. Ook heeft zij AWV opgedragen een globale en geïntegreerde rapportering aan het Vlaams Parlement uit te werken. Over een aantal vaststellingen van het Rekenhof, die betrekking hebben op de rechtmatigheid van de toekenning van bepaalde overheidsopdrachten (o.m. de toewijzing van provinciale studieopdrachten aan TV 3V), stelde de minister vast dat de administratie daarover een andere mening heeft, maar nam zij zelf geen standpunt in. Wel bezorgde zij het Rekenhof hieromtrent een advies van een advocatenkantoor met het verzoek de daarin opgenomen juridische onderbouwing in overweging te willen nemen.

## Gebruikte afkortingen

AAV	Algemene aannemingsvoorwaarden (Bijlage bij het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken)
ATO	Afdeling Algemene Technische Ondersteuning
AUB	Algemene uitgavenbegroting
AWV	Agentschap Wegen en Verkeer (opvolger van de Administratie Wegen en Verkeer)
BAFO	Best and Final Offer
FFEU	Financieringsfonds voor schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven
GECOVER	Geschillencommissie Overheidsopdrachten
IMOB	Instituut voor Mobiliteit
KB van 8 januari 1996	Koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken
MOW	Vlaams Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
Overheidsopdrachtenwet 1993	Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten
Project gevaarlijke punten	Project Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen
Steunpunt MOW	Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid
TV 3V	Tijdelijke vennootschap Veilig Verkeer Vlaanderen
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds



# 1 Inleiding

## 1.1 Gevaarlijke punten in Vlaanderen

In de periode 1997-2006 hebben in Vlaanderen 7.500 mensen het leven gelaten in het verkeer. In de leeftijdsgroep van de 15- tot 65-jarigen is het aantal verloren levensjaren door verkeersongevallen nog steeds groter dan de verloren levensjaren door andere oorzaken, zoals kankers of hartziekten<sup>(1)</sup>.

In 2001 vielen op de Vlaamse wegen 848 doden en 5.725 zwaargewonden<sup>(2)</sup>. In 2008 werden 495 dodelijke slachtoffers en 4.418 zwaargewonden geteld, een vermindering met respectievelijk 42% en 23%<sup>(3)</sup>.

Hoewel Vlaanderen goed scoort in België, blijft het een middelmatige leerling in Europa. Als Vlaanderen wordt vergeleken met beter presterende landen (in de eerste plaats Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) moet worden vastgesteld dat het doodsriscico bij een verkeersongeval in Vlaanderen nog altijd ongeveer tweemaal hoger is dan in die landen<sup>(4)</sup>.

In 2001 stelde de Vlaamse Regering zich met het *Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen* tot doel de achterstand op de best presterende Europese landen te halveren tegen 2010<sup>(5)</sup>. Die ambitie hield concreet in:

- maximaal 375 doden en dodelijk gewonden in 2010 of een vermindering met meer dan 50% tegenover 1999;
- maximaal 3.250 zwaargewonden in 2010 of een vermindering met meer dan 50% tegenover 1999.

Naast maatregelen op het vlak van handhaving (o.a. flitscamera's), hogere veiligheid van voertuigen en bewustmaking van weggebruikers, werd een inhaalbeweging gepland om de infrastructuur te verbeteren. Een van de infrastructurele verbeterpunten betrof het wegwerken van de zogenoemde gevaarlijke punten.

Gevaarlijke punten worden geselecteerd op basis van de geregistreerde verkeersongevallen met lichamelijk letsel. Voor elke locatie waar in de periode 1997-1999 minstens 3 letselongevallen plaatsvonden, werd een combinatie van gewichten gebruikt om de gevaarlijke ongevallenlocaties te selecteren en te rangschikken, respectievelijk 1 voor elke lichtgewonde, 3 voor elke zwaargewonde en 5 voor elke dode (combinatie 1-3-5).

<sup>1</sup> *Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen*, Vlaams Ministerie van Mobiliteit en Openbare

<sup>2</sup> VRIND 2002, p. 81.

<sup>3</sup> FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, 25 november 2009.

<sup>4</sup> *Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen*, p. 5.

<sup>5</sup> *Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, Mobiliteitscel, 2001, p. 181.

Als de score minstens 15 bedraagt, wordt een ongevallocatie als een gevaarlijk punt beschouwd. Als de ongevallen zich niet op 1 bepaald punt voordoen, maar over een bepaalde lengte van een wegvak, wordt van een gevaarlijk wegvak gesproken.

De onderstaande tabel geeft het aantal slachtoffers weer in de periode 1997-1999 op gevaarlijke punten in vergelijking met het globale aantal slachtoffers<sup>(6)</sup>. Daaruit blijkt dat de gevaarlijke punten en wegvakken de oorzaak zijn van een belangrijk percentage aan dodelijke en zwaargewonde verkeersslachtoffers, respectievelijk 15,6% en 14,3%.

	Doden		Zwaargewonden	
Op een gevaarlijk punt	374	15,6%	2.980	14,3%
Buiten een gevaarlijk punt	2.016	84,4%	17.922	85,7%
<b>Totaal</b>	<b>2.390</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.902</b>	<b>100,0%</b>

Door op 5 jaar tijd 800 gevaarlijke punten weg te werken, wou de Vlaamse Regering het aantal verkeersslachtoffers te wijten aan gevaarlijke weginfrastructuur beduidend verminderen. Het wegwerken van de gevaarlijke punten kan bestaan uit kleine ingrepen, zoals het aanbrengen van wegmarkeringen of een regeling via verkeerslichten, maar ook uit meer ingrijpende infrastructuurwerken, zoals de aanleg van rotondes, ondertunnelingen, fietsoversteekplaatsen, enz.

## 1.2 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof onderzocht de wijze waarop de Vlaamse overheid – en in de eerste plaats het intern verzelfstandigd agentschap Wegen en Verkeer (AWV) dat fungeert binnen het Vlaams Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) - het project *Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen* (verder afgekort tot *project gevaarlijke punten*) heeft aangepakt en welke resultaten werden geboekt tegen welke prijs.

## 1.3 Onderzoeksvragen, normen en -methodiek

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidde: Heeft de Vlaamse overheid het project gevaarlijke punten op een rechtmatige en doelmatige wijze aangepakt en gerealiseerd?

Daarbij hanteerde het Rekenhof de volgende onderzoeksvragen:

- Werde het project deugdelijk onderbouwd en voorbereid?
- Werde de overheidsopdrachtenregelgeving correct nageleefd?
- Hoe verliep de uitvoering van het project en zijn er voldoende waarborgen voor een correcte en vlotte uitvoering?

<sup>6</sup> Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen, p. 54.

- Verloopt de projectevaluatie en de informatievoorziening aan het Vlaams Parlement op een passende wijze?

Bij de audit werden de volgende normen gebruikt:

- Wat de rechtmatigheidsaspecten betreft, werden de verbintenissen van de Vlaamse overheid getoetst aan de relevante Europese, federale en Vlaamse regelgeving en aan de bepalingen uit diverse overeenkomsten.
- Daarnaast werden de projectvoorbereiding en de projectuitvoering door het Vlaams Gewest getoetst aan de algemene normen betreffende projectmanagement en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het onderzoek steunde op documenten, schriftelijke vragenlijsten en interviews.

De audit werd op 28 juli 2009 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken en bij de administrateur-generaal van AWV. In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft de administratie op 6 oktober 2010 gereageerd op het voorontwerp van verslag dat haar op 24 augustus 2010 was voorgelegd. Op 11 januari 2011 bezorgde het Rekenhof het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. De minister antwoordde met brief van 3 februari 2011. Dat antwoord is integraal opgenomen als bijlage 4 en wordt toegelicht in hoofdstuk 7. Met brief van 24 februari 2011 heeft de minister het Rekenhof een juridisch advies van een advocatenkantoor bezorgd met het verzoek de daarin opgenomen argumentatie in overweging te willen nemen in het auditrapport. De brief van 24 februari 2011 is opgenomen als bijlage 5.

## 2 Projectvoorbereiding en gunning

In dit hoofdstuk komen de voorbereiding en de belangrijke beslissingsmomenten van het project gevaarlijke punten aan bod. De raming en financiering van het project worden geschetst. Verder is onderzocht of de Vlaamse overheid de voor het project noodzakelijke diensten en werken heeft gegund in overeenstemming met de regelgeving overheidsopdrachten.

### 2.1 Voorgeschiedenis

#### 2.1.1 Referentiekader

##### ***Ontwerp Mobiliteitsplan (juni 2001)***

Het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen dateert van juni 2001 en had als derde doelstelling de verkeersonveiligheid in Vlaanderen verder terug te dringen met het oog op een wezenlijke vermindering van het aantal verkeersslachtoffers. Het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen onderstreepte de noodzaak van de prioritaire behandeling van gevaarlijke punten buiten de bebouwde kom.

##### ***Resolutie van het Vlaams Parlement van 8 mei 2002***

Op 8 mei 2002 nam het Vlaams Parlement de resolutie betreffende aanbevelingen inzake het ontwerp van Mobiliteitsplan aan<sup>(7)</sup>. In punt 5.2 *Veiliger verkeersinfrastructuur* van de resolutie wordt een versnelling van de investeringen gevraagd om het grote aantal resterende zwarte punten weg te werken.

##### ***Mobiliteitsplan Vlaanderen – Beleidsvoornemens (17 oktober 2003)***

Op 17 oktober 2003 heeft de Vlaamse Regering het document *Mobiliteitsplan Vlaanderen - Beleidsvoornemens* principieel goedgekeurd<sup>(8)</sup>. Een van de beleidsvoornemens was het verder terugdringen van de verkeersonveiligheid in Vlaanderen, met als doel tegen 2010 de achterstand op de best presterende Europese landen te halveren. Ter realisatie van dat beleidsvoornemen werd o.a. als subactie het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken voorgesteld<sup>(9)</sup>.

#### 2.1.2 Christoffel-overleg met AWW

Op 29 april 2002, 13 mei 2002 en 12 juni 2002 had het zogenoemde Christoffel-overleg plaats tussen de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de gouverneurs van de Vlaamse provincies en

<sup>7</sup> Stuk 1040 (2001-2002) – nr. 3, 8 mei 2002.

<sup>8</sup> VR/2003/19.09/DOC.0925 en VR/2003/17.10/DOC.0925Bis.

<sup>9</sup> *Mobiliteitsplan Vlaanderen - Beleidsvoornemens*, versie oktober 2003, p. 157-158.

hogere ambtenaren (onder wie de directeur-generaal) van AWV. Het overleg had één agendapunt: de prioritaire behandeling van gevaarlijke punten.

Op het eerste Christoffel-overleg bracht de minister van Mobiliteit en Openbare Werken zijn wens tot uiting alle gevaarlijke punten op 5 jaar weg te werken, in plaats van het tot dan geldende ritme van 20 gevaarlijke punten per jaar. De minister wenste een beroep te doen op (1) de reguliere middelen van AWV om gevaarlijke punten weg te werken a rato van 20 punten per jaar; (2) de convenantgebonden middelen of zogenoemde moduleprojecten en (3) de bijkomende financiële middelen uit het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) ten bedrage van 99 miljoen EUR per jaar voor de periode 2003-2007.

Om het project gevaarlijke punten in een tijdspanne van vijf jaar te realiseren, was het volgens de minister noodzakelijk een beroep te doen op een externe projectmanager/begeleider onder de vorm van een studie-bureau of een tijdelijke vereniging van bureaus, die AWV moest bijstaan<sup>(10)</sup>. Die begeleidingsopdracht door de externe dienstverlener wordt omschreven als *gedelegeerd bouwheerschap*. De administratie behoudt de beslissingsmacht en de controle, maar de externe dienstverlener staat in voor de taken<sup>(11)</sup> die nodig zijn om het bouwheerschap te vervullen.

AWV kreeg de opdracht de gunningsprocedure uit te werken.

## 2.2 Raming van het project

In *Mobiliteitsplan Vlaanderen - Beleidsvoornemens* wordt verwezen naar *een grondige analyse en evaluatie door AWV in 2000* van de toestand van de gevaarlijke punten en wegvakken op het gewestwegennet. Het Rekenhof heeft die analyse bij AWV opgevraagd. Die analyse, bestaande uit een één pagina tellende Excel-tabel, gaat uit van een kostprijs van 620.000 EUR per gevaarlijk punt. Als het investeringsniveau vanaf 2001 wordt opgetrokken tot 25 miljoen EUR per jaar, zou de doelstelling volgens AWV worden gerealiseerd na 19 jaar. De administratie merkte in haar antwoord van 6 oktober 2010 op dat die analyse tot doel had aan te tonen welke extra middelen nodig waren om het beleid inzake aanpak van gevaarlijke punten *ratione temporis* bij te sturen.

<sup>10</sup> Het investeringsbudget voor wegeninfrastructuurwerken bedroeg in de periode 1999-2002 gemiddeld 256 miljoen EUR per jaar. De jaarlijks bijkomende 100 miljoen EUR voor het project gevaarlijke punten verhoogde het investeringsbudget met ca. 39%. Aangezien op dat moment een feitelijke wervingsstop gold, was het voor AWV moeilijk het project op korte termijn op te starten.

<sup>11</sup> Het gedelegeerd bouwheerschap omvat o.m. de screening van de projecten, het voorstellen van typeoplossingen, de uitwerking van de voorontwerpen, de voorbereiding van de aanbestedingen, de werkopvolging en het toezicht, de oplevering en het financieel beheer.

Rekening houdend met voormelde gegevens, raamde de minister van Openbare Werken in 2002, de kostprijs om alle gevaarlijke punten weg te werken, op 100 miljoen EUR per jaar en dat gedurende 5 jaar<sup>(12)</sup>. Voor de begeleidende externe dienstverlening (gedelegeerd bouwheerschap) werd bijkomend (5 x 5 miljoen =) 25 miljoen EUR noodzakelijk geacht<sup>(13)</sup>.

Met betrekking tot de weinig gefundeerde financiële onderbouwing van het globale project merkte de toenmalige administrateur-generaal van AWV op dat slechts in zeer algemene termen een raming kon worden opgesteld omdat aanvankelijk nog niet bekend was welke kruispunten en wegvakken zouden worden aangepakt. Ook was er nog geen zicht op de oplossingen. De administrateur-generaal stelde dat de raming derhalve eerder een theoretische oefening betrof, gebaseerd op mogelijke gemiddelde waarden van de kostprijs voor de heraanleg van een kruispunt<sup>(14)</sup>. De administratie merkte op dat die raming enkel de pure investeringskost betrof en dat andere kosten in de reguliere werking van AWV op andere basisallocaties zouden worden aangerekend.

### 2.3 Financiering van het project

De financiering die noodzakelijk is om de 800 gevaarlijke punten weg te werken, bestaat in hoofdzaak uit gelden die beschikbaar worden gesteld door het FFEU. Niet alleen de eigenlijke infrastructuurwerken, maar ook de studieopdrachten voor de concrete ontwerpen (zie punt 2.5) en alle bijkomende kosten (bv. onteigeningen, proeven, elektromechanische werkzaamheden en verplaatsing van leidingen) worden gefinancierd door het FFEU. De dienstverlening van de gedelegeerd bouwheer wordt aangerekend op het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF).

### 2.4 Gunning van een studieraamcontract aan TV 3V

#### 2.4.1 Verloop van de procedure

Conform de besluitvorming in het Christoffel-overleg (zie 2.1.2) werd in het *Bulletin der Aanbestedingen* van 14 juni 2002 en in het *Europees Publicatieblad* van 27 juni 2002<sup>(15)</sup> een oproep gepubliceerd tot kandidaatstelling voor een dienstverleningsovereenkomst in het kader van het project gevaarlijke punten. Voor de gunning werd gekozen voor de on-

<sup>12</sup> VR/2002/1907/DOC1733.

<sup>13</sup> De kostprijs van de provinciale studiebureaus (zie hierna, punt 2.5) – actueel 49 miljoen EUR – werd nooit in de raming opgenomen.

<sup>14</sup> Antwoord AWV van 29 september 2009.

<sup>15</sup> Aangezien het geraamde bedrag de Europese aanbestedingsdrempel had bereikt.

derhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking op grond van artikel 17, §3, 4°, van de Overheidsopdrachtenwet 1993<sup>(16)</sup>.

Op 19 juli 2002 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het bestek en de voorgestelde gunningwijze. Zij gelastte de Vlaamse minister van Openbare Werken de opdracht te gunnen nadat de gunningprocedure volledig zou zijn doorlopen en haar te informeren over de keuze van de kandidaat. De kostprijs voor de begeleidende dienstverleningsopdracht werd geraamd op 5 miljoen EUR per jaar en dat gedurende 5 jaar.

Nadat het onderhandelingssteam van de Vlaamse overheid – o.a. ambtenaren van AWW – de vijf ingediende kandidaturen had onderzocht en goedgekeurd, werd voorgesteld met alle kandidaten de onderhandelingen op te starten op grond van een voorgesteld bestek. De kandidaten moesten tegen 11 september 2002 hun offerte indienen, wat vier van de vijf kandidaten daadwerkelijk deden. Na een eerste onderhandelingsronde werd met drie van de vier verder onderhandeld. Zij moesten tegen 10 oktober 2002 hun Best and Final Offer (BAFO) indienen. Op 31 oktober 2002 werd nagegaan welke kandidaat het beste voorstel had ingediend. Met die kandidaat – de Tijdelijke Vennootschap Veilig Verkeer Vlaanderen, kortweg TV 3V – die na een tweede onderhandelingsronde een tweede BAFO indiende op 5 november 2002, werd een voorstel van overeenkomst opgesteld.

Op 20 november 2002 sloot de minister van Openbare Werken een studieraamcontract met TV 3V<sup>(17)</sup>.

<sup>16</sup> Dat artikel laat een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking toe voor de gunning van een overheidsopdracht voor aanneming van diensten waarbij de aard van de dienst zodanig is dat de specificaties van de opdracht niet met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald om de toewijzing toe te laten volgens de procedures van aanbesteding of offerteaanvraag.

<sup>17</sup> Het voorwerp van de opdracht wordt in de kaderovereenkomst als volgt omschreven: *De opdracht heeft tot voorwerp het begeleiden en ondersteunen van de aanbestedende dienst bij de screening van de gevaarlijke punten in Vlaanderen op basis van o.a. gegevens uit de ongevallen-GIS en de overzichtsplannen, het handmatig en semi-automatisch tellen van verkeersintensiteiten, het uitwerken van typeoplossingen voor het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen, onderzoek van potentiële conflictpunten bij voetgangersoversteekplaatsen (VOP) en fietsersoversteekplaatsen (FOP), onderzoeken van effecten van infrastructurele oplossingen voor VOP's en FOP's, het evalueren van de bestaande wegbebakening op alle wegtypes en dit in overleg met de andere wegbeheerders zodat de plaatsing van de wegbebakening beter geüniformiseerd wordt en de wegbebakening op kruispunten en rotondes in hoeveelheid beperkt wordt, het voorbereiden en het inleiden van dossiers die voorgelegd worden aan de provinciale commissies voor verkeersveiligheid, het voorbereiden en het inleiden van dossiers die voorgelegd worden aan de provinciale auditcommissies, het organiseren van één coördinatieorgaan per provincie dat op het vlak van infrastructuurwerken gepland door de verschillende Vlaamse overheden en de private partners de afstemming beoogt van de zich opdringende acties, het opvolgen van de uitvoering van concrete projecten, het communiceren met de burger en met andere actoren.*

### 2.4.2 *Publicatievoorschriften*

De dienstverleningsopdracht werd op 14 juni 2002 gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen, terwijl de aankondiging pas op 21 juni 2002 werd verzonden naar het Bureau voor officiële publicaties van de Europese Gemeenschappen. Dat is in strijd met artikel 56, laatste lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996, dat stipuleert dat geen enkele publicatie mag plaatsvinden vóór de datum van verzending van de aankondiging naar het Bureau voor officiële publicaties.

Bovendien bepaalt artikel 58, §1, van hetzelfde koninklijk besluit dat bij de onderhandelingsprocedure met bekendmaking de termijn voor ontvangst van de aanvragen tot deelneming *niet korter mag zijn dan 37 dagen te rekenen vanaf de datum van verzending van de aankondiging* naar het Bureau voor officiële publicaties. Voor de betrokken dienst-opdracht werd echter de uiterste datum voor ontvangst van de aanvragen tot deelneming vastgesteld op 28 juni 2002, wat inhield dat de termijn werd beperkt tot acht dagen. Door die inbreuk op de Europese aanbestedingsvoorschriften werd de mededinging op Europees niveau gefnuikt, te meer daar de aankondiging pas op 27 juni 2002 in het Europees Publicatieblad werd gepubliceerd, waardoor elke mededinging op Europees niveau *de facto* onmogelijk werd gemaakt.

### 2.4.3 *Contractvoorbereiding*

TV 3V diende drie verschillende offertes in: een eerste offerte op 11 september 2002; daarna werd er een tweede onderhandelingsronde gevoerd met als eindresultaat een eerste BAFO op 10 oktober 2002 en een laatste onderhandelingsronde met een tweede BAFO op 5 november 2002. Tijdens de onderhandelingen werd het ereloonpercentage van initieel 5% teruggebracht tot 4,4%. Daarna heeft de aanbestedende overheid de BAFO van 5 november 2002 zonder meer aanvaard. Het definitieve contract is identiek aan het contractvoorstel van TV 3V, inclusief de materiële fouten<sup>(18)</sup>. In acht genomen het financiële belang van de opdracht en het concept van een *onderhandelingsprocedure* meent het Rekenhof dat AWV ook in die fase van de gunningsprocedure verder had moeten onderhandelen over het algemeen ereloonpercentage en de prijzen van de onderscheiden vormen van dienstverlening.

Door de laatste BAFO te aanvaarden, werd de BAFO een volwaardig en bindend contractdocument. Onduidelijkheden in de BAFO werden voorafgaandelijk niet uitgeklaard. Daardoor moest bij de uitvoering van de deelovereenkomsten nog worden onderhandeld over de vergoeding van sommige geleverde prestaties. Een zorgvuldiger uitwerking van de contractdocumenten had dit kunnen voorkomen.

<sup>18</sup> Zo werden op pagina 10 van de overeenkomst de twee afgebroken zinnen uit de BAFO gewoon gekopieerd.



Een voorbeeld vormt hoofdstuk 3 *Algemene methodologie* van de BAFO, waarin TV 3V het projectverloop, de organisatie (gedelegeerd bouwheerschap), de kwaliteitsborging en de externe communicatie beschrijft. Daarin wordt uitgebreid aangegeven welke prestaties zullen worden geleverd ter uitvoering van de *te sluiten* overeenkomst. Hoofdstuk 6 bevat het prijsvoorstel, inclusief een opsomming van wat wel en niet is inbegrepen in de begeleidingsopdracht, en een overzicht van de taken van de gedelegeerd bouwheer met vermelding van de prijsrubriek. Niet voor alle prestaties die in hoofdstuk 3 worden aangeboden, wordt echter een aparte prijs vermeld in hoofdstuk 6. Volgens AWV is de BAFO duidelijk over welke taken in het ereloonpercentage van 4,4% zijn inbegrepen. Voor een aantal andere taken wordt bepaald in het contract dat ze niet zijn inbegrepen in dat ereloonpercentage, maar dat ze tegen uurtarieven kunnen worden afgenomen. Het Rekenhof merkt op dat de uurtarieven noch in mededinging werden gesteld, noch na onderhandeling tot stand kwamen.

Omdat een belangrijk aantal dienstenprestaties (zoals het opstellen van streefbeelden, verkeersmodellen, MER-studies, verkeerstellingen, enz.) niet of niet afdoende konden worden uitgewerkt in de overeenkomst, dienden zij buiten het prijsregulerend effect van de mededinging te worden besteld bij TV 3V. Volgens AWV liet de kaderovereenkomst van 20 november 2002 toe een aantal dergelijke studies toe te wijzen<sup>(19)</sup>.

Dat aantal was echter onbekend omdat ook de projecten nog niet bekend waren<sup>(20)</sup>. In totaal werd voor 3,85 miljoen EUR aan dergelijke studies uitgevoerd, middels talrijke deelovereenkomsten<sup>(21)</sup> bij de kaderovereenkomst. Als dat bedrag wordt afgezet tegenover het, op grond van de BAFO van TV 3V, geraamde totaalbedrag van de dienstenuitvoering van 21,7 miljoen EUR (17,9 miljoen EUR exclusief btw)<sup>(22)</sup>, vermeerderd met een inflatiecorrectie van 16,6%<sup>(23)</sup>, is sprake van een substantiële vermeerdering van 15,2%<sup>(24)</sup>.

Hoewel het voorwerp van de kaderovereenkomst ruim werd omschreven en volgens AWV dan ook die dienstenprestaties toelaat, merkt het Rekenhof op dat de substantiële uitbreiding van de basisovereenkomst in elk geval een inbreuk betekent op het Gemeenschapsrecht

<sup>19</sup> Ook volgens het advies dat de minister van Openbare Werken bezorgde met brief van 24 februari 2011 laten de rechtsfiguur van de kaderovereenkomst en de inhoud van de overeenkomst van 20 november 2002 de onderhandse toewijzing van voormelde bijkomende dienstenprestaties toe.

<sup>20</sup> Antwoord AWV 19 februari 2010, p. 2.

<sup>21</sup> Het gaat om de deelovereenkomsten 3, 5, 6, 10, 11, 16, 22 en 26. Het bedrag van 3,85 miljoen EUR steunt op het overzicht van de deelovereenkomsten, verstrekt als bijlage 3 bij het antwoord AWV van 19 februari 2010.

<sup>22</sup> "Gunningsverslag" zonder datum, p. 31.

<sup>23</sup> De inflatiecorrectie over de periode april 2002 (raming project gevaarlijke punten ten tijde van Christoffel-overleg) – maart 2010 (afronding veldwerk audit) bedraagt 16,6%. De administratie raamt deze inflatiecorrectie op 20 % voor de periode 2001-2009.

<sup>24</sup>  $21,7 + 16,6 \% = 25,3$      $3,85 / 25,3 \times 100 = 15,2 \%$

- inzonderheid op het mededingings- en gelijkheidsbeginsel - zoals het Hof van Justitie verduidelijkt in zijn fundamenteel arrest Presstext Nachrichtenagentur van 19 juni 2008<sup>(25)</sup>. In dit arrest verklaarde het Hof voor recht dat met het oog op het garanderen van de transparantie van de procedures en de gelijke behandeling van de inschrijvers, de wijzigingen van de bepalingen van een overeenkomst inzake een overheidsopdracht tijdens de geldigheidsduur ervan een nieuwe plaatsing van een opdracht uitmaken, wanneer zij kenmerken vertonen die wezenlijk verschillen van de bepalingen van de oorspronkelijke overeenkomst en die bijgevolg doen blijken van de wil van partijen om opnieuw te onderhandelen over de wezenlijke voorwaarden van deze overeenkomst. Een wijziging van de oorspronkelijke overeenkomst kan als wezenlijk worden aangemerkt wanneer zij de opdracht in belangrijke mate uitbreidt tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen. Een wijziging kan ook als wezenlijk worden aangemerkt wanneer zij het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld.

Volgens het door de minister met haar brief van 24 februari 2011 bezorgde advies heeft het Hof van Justitie nog geen uitspraak gedaan over wat *in concreto* als een wezenlijke wijziging kan worden beschouwd. Het Rekenhof acht een uitbreiding van de basisovereenkomst met 15,2% als wezenlijk in de zin van het bovenvermelde Presstext-arrest. Het merkt in deze overigens op dat wanneer een optelsom wordt gemaakt van *alle* opdrachten die aan TV 3V in het kader van de overeenkomst van 22 november 2002 werden toegewezen, het bedrag van 54,2 miljoen euro wordt bereikt wat een vermeerdering met 114 %<sup>(26)</sup> uitmaakt ten opzichte van het in 2002 geraamd bedrag op grond van de BAFO van TV 3V *ad* 21,7 miljoen euro. Een dergelijke vermeerdering moet als wezenlijk worden aangemerkt in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie. De in het advies gevolgde redenering dat elke bijkomende overeenkomst op zich moet worden getoetst aan het initiële gunningsbedrag om vast te stellen of sprake is van een wezenlijke wijziging van de basisovereenkomst, maar dat deze afzonderlijke overeenkomsten niet mogen worden opgeteld om na te gaan of deze wezenlijke wijziging werd bereikt, kan bezwaarlijk ernstig worden genomen. Het Rekenhof constateerde verder dat AWV bij de onderhandelingen met TV 3V geen degressieve ereloonregeling heeft bedongen naarmate welbepaalde getotaliseerde ereloonbedragen werden bereikt en niet opnieuw heeft genegotieerd over de prijs van sommige prestaties bij

<sup>25</sup> Zaak C-454/06. Zie inzonderheid de rechtsoverwegingen 34 tot 37. Het arrest Presstext werd bevestigd door navolgende rechtspraak van het Hof van Justitie: H.v.J., arrest van 29 april 2010, Europese Commissie tegen Duitsland, zaak C-160/08, overweging 99 e.v. ; H.v.J., arrest van 13 april 2010, Wall A.G., zaak C-91/08, overweging 37 e.v. ; H.v.J., arrest van 25 maart 2010, Helmut Müller, zaak C-451/08, overweging 79 e.v. ; H.v.J., arrest van 4 juni 2009, Europese Commissie tegen Griekenland, zaak C-250/07, overweging 52.

<sup>26</sup> Dat percentage is berekend op het geactualiseerde ramingsbedrag, rekening houdend met de inflatiecorrectie van 16,6% voor de periode april 2002-maart 2010.

belangrijke overschrijdingen van de oorspronkelijk geraamde erelonen. Uit de geraadpleegde stukken blijkt niet dat AWV het nut en de noodzaak van een dergelijke degressieve ereloonregeling heeft overwogen of onderhandeld. Het getotaliseerde ereloon van TV 3V beliep op 31 maart 2010 54,2 miljoen EUR, tegenover de geraamde kostprijs op basis van de BAFO van 21,7 miljoen EUR. Het Rekenhof beschouwt het ontbreken van een degressieve ereloonregeling in de overeenkomst met TV 3V dan ook als een belangrijke onzorgvuldigheid in hoofde van AWV.

## 2.5 Gunning van de provinciale studieopdrachten

De concrete ontwerpen (*design*) op basis van de door TV 3V aangereikte oplossingen (*predesign*) om de gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen weg te werken, dienden door één studie bureau per provincie te worden opgemaakt. Daartoe werd een bestek met vijf loten opgemaakt, waarmee in elke provincie één studie bureau werd aangesteld om een definitief ontwerp en een bestek voor de gekozen oplossingen uit te werken. De opvolging van die studie bureaus maakt deel uit van het takenpakket van TV 3V.

Om de provinciale studie bureaus aan te stellen, werden twee in de tijd opeenvolgende kaderovereenkomsten gesloten, telkens met een duur van één jaar vanaf de datum van de gunning van de opdracht, eenmaal verlengbaar.

De eerste kaderovereenkomst werd gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen van 11 april 2003 en in het Europees Publicatieblad van 12 april 2003. Voor de gunning werd gekozen voor de onderhandelingsprocedure met Europese en Belgische bekendmaking.

Nadat de eerste kaderovereenkomst eind november 2005 was afgelopen, werd in opvolging ervan een tweede – gelijkaardige – studieopdracht gepubliceerd in het Europees Publicatieblad van 6 september 2005 en het Bulletin der Aanbestedingen van 16 september 2005. De gekozen gunningswijze was ditmaal een algemene offerteaanvraag. De tweede kaderovereenkomst liep tot eind februari 2008. Op die datum had TV 3V voor 778 van de 800 geselecteerde gevaarlijke punten de *predesign* afgerond en de *design* overgedragen aan de provinciale studie bureaus<sup>(27)</sup>. In het antwoord van 6 oktober 2010 deelde AWV mee dat bij de afsluiting van de audit in februari 2010 zes van de 22 resterende gevaarlijke punten nog in voorontwerp waren (en dus nog niet overgedragen aan een studie bureau). Voor acht projecten werd het definitief ontwerp nog met een deellovenkomst aan TV 3V toegewezen, de acht overige projecten zijn uitgevoerd als kleine ingreep.

<sup>27</sup> Jaarverslag AWV, 2006-2007, p. 102.

## 2.6 Gunning van de infrastructuurwerken

De door TV 3V aangereikte oplossingen om de gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen weg te werken, in concreto uitgewerkt door de provinciale studie bureaus, werden middels infrastructuurwerken gerealiseerd. Daartoe werden overheidsopdrachten voor aanneming van werken gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen en – als het geraamde bedrag de Europese drempel had bereikt – in het Europees Publicatieblad.

De overheidsopdrachten voor aanneming van werken die werden gegund in de periode 2004-2009 en waarvan de geraamde kostprijs (exclusief btw) het bedrag van 4 miljoen EUR had bereikt, heeft het Rekenhof aan een nader onderzoek onderworpen<sup>(28)</sup>. Het ging om 31 aanbestedingsdossiers op een totaal van 150<sup>(29)</sup>.

Behoudens twee overheidsopdrachten die werden gegund middels de beperkte aanbesteding, werden alle infrastructuurwerken gegund middels de openbare aanbestedingsprocedure en derhalve aan de ruimste mededinging onderworpen. Het Rekenhof ging ook na of de Europese en nationale bekendmakingsvoorschriften werden nageleefd. Die controle gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

In de doorgelichte dossiers werd de opdracht in twaalf gevallen niet genotificeerd binnen de gestanddoeningstermijn. De termijn diende in die gevallen één dan wel meerdere keren te worden verlengd<sup>(30)</sup>. De overschrijding van de gestanddoeningstermijn werd nu eens veroorzaakt doordat de nodige financiële middelen nog niet beschikbaar waren<sup>(31)</sup>, dan weer doordat niet tijdig alle gronden waren verworven die voor de werken noodzakelijk bleken<sup>(32)</sup>. In één dossier gaf de verlenging van de

<sup>28</sup> De Europese aanbestedingsdrempel voor werken bedroeg in 2009 5,15 miljoen EUR (exclusief btw). Alle Europese infrastructuurwerken werden in de doorlichting van het Rekenhof betrokken.

<sup>29</sup> Op die manier werd een vijfde van alle infrastructuurwerken op de regelmatigheid van hun gunning onderzocht, zij het dat de financiële omvang van die gunningsdossiers de helft benadert van het kostenplaatje van alle gegunde infrastructuurwerken.

<sup>30</sup> Het betreft volgende aannemingen: afdeling Oost-Vlaanderen, cluster 6, project Aalter; afdeling Antwerpen, cluster 11, project Herentals; afdeling Antwerpen, cluster 15, project Mol; afdeling Antwerpen, cluster 17, project Puurs; afdeling West-Vlaanderen, cluster 12, project Veurne; afdeling Antwerpen, cluster 21, project Sint-Katelijne-Waver; afdeling Oost-Vlaanderen, cluster 17, project Lokeren; afdeling Vlaams-Brabant, cluster 20, project Diest; afdeling Limburg, cluster 22, project Maaseik/Dilsen-Stockem; afdeling Limburg, cluster 24, project Zonhoven; afdeling Limburg, cluster 25, project Hasselt; afdeling Limburg, cluster 23, Project As.

<sup>31</sup> Dossier ten bedrage van 11.076.672 EUR (2006, cluster 6, afdeling Antwerpen).

<sup>32</sup> Dossier ten bedrage van 4.768.811 EUR (2006, cluster 15, afdeling Antwerpen) en dossier ten bedrage van 7.914.285 EUR (2007, cluster 21, afdeling Antwerpen). In het laatste dossier werd de gestanddoeningstermijn in het totaal driemaal verlengd. De oorspronkelijke uiterste kennisgevingsdatum van goedkeuring van de inschrijving was 4 april 2008, uiteindelijk werd de goedkeuring op 11 februari 2009 betekend.

gestanddoeningstermijn aanleiding tot een vraag vanwege een aanne-mer voor een verhoging van de inschrijvingsprijs met 120.000 EUR (ex-clusief btw)<sup>(33)</sup>. Die prijsverhoging was onvoldoende verantwoord en werd niet toegekend door de administratie. Uiteindelijk werd het project gegund aan de oorspronkelijke inschrijvingsprijs.

## 2.7 Conclusies

- De beslissing van de Vlaamse Regering om de gevaarlijke punten versneld weg te werken om aldus het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen, was onvoldoende onderbouwd. Noch de raming van de kostprijs, noch de raming van de uitvoeringstermijn is zorgvuldig gebeurd.
- Een belangrijke inbreuk op de Europese publicatievoorschriften heeft ertoe geleid dat het studieraamcontract, met een oorspronkelijk geraamd gunningsbedrag van 25 miljoen EUR, de facto werd onttrokken aan Europese mededinging.
- De aanbestedende overheid heeft niet meer onderhandeld met TV 3V over de te leveren prestaties en de prijzen, opgenomen in de laatste BAFO. Aangezien het om een onderhandelingsprocedure ging en het financiële belang van de te gunnen opdracht niet gering was, getuigt die werkwijze niet van een zuinig en zorgzaam bestuur.
- De toewijzing buiten elke vorm van mededinging van een aantal bijkomende opdrachten voor een totaal bedrag van 3,85 miljoen EUR aan TV 3V vormt een inbreuk op het Gemeenschapsrecht, inzonderheid op het mededingings- en gelijkheidsbeginsel.
- De gunning van de infrastructuurwerken voor de realisatie van de projecten, zoals ontworpen door de provinciale studie bureaus, is correct verlopen.

<sup>33</sup> Dossier ten bedrage van 7.914.285 EUR (2007, cluster 21, afdeling Antwerpen).

### 3 Projectuitvoering

Dit hoofdstuk beoordeelt of de Vlaamse overheid het project gevaarlijke punten op een rechtmatige, doelmatige en zorgvuldige manier heeft uitgevoerd. Ook werd nagegaan of de geraamde realisatietijd en geraamde kostprijs werden gerespecteerd. Verder onderzocht het Rekenhof de verrekeningen en schadedossiers, alsook de verwijlinteressen verbonden aan of voortvloeiend uit de infrastructuurprojecten, en ging het na of de kwaliteit die werd geleverd door de betrokken studiebureaus in voldoende mate werd bewaakt. In het algemeen wordt beoordeeld of AWW het project gevaarlijke punten op een behoorlijke en professionele manier heeft opgevolgd.

#### 3.1 Realisatiegraad van het project gevaarlijke punten

##### 3.1.1 Aantal afgewerkte projecten

Het was de bedoeling de gevaarlijke punten weg te werken in een tijdspanne van vijf jaar, meer bepaald in de periode 2003-2007. Volgens AWW was het onrealistisch op die tijd alle dossiers aan te besteden én uit te voeren. Het was volgens AWW echter wel de bedoeling voor alle projecten tegen eind 2007 een aanbestedingsklaar ontwerp uit te werken, de werken aan te besteden en vast te leggen. De uitwerking op het terrein kon dan tegen eind 2008 worden afgerond, wat leidt tot een effectieve uitvoeringstermijn van zes jaar. De kaderovereenkomst besloeg een gelijkaardige periode. Omdat AWW niet over voldoende personeel beschikte om die timing te halen, werd een beroep gedaan op een gedelegeerd bouwheer.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal gevaarlijke punten waarvan in februari 2010 het voorontwerp (predesign) en/of ontwerp (design) klaar was.

Totaal	Predesign klaar			Design klaar			
	Kleine ingrepen	Infrastructuurwerken	Totaal	Provinciaal studiebureau	TV 3V	AWV	Totaal
809 <sup>(34)</sup>	146	657	803	550	80	27	657

De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal gevaarlijke punten dat in februari 2010 in uitvoering was, dan wel opgeleverd. Daaruit blijkt dat 450 of 56 % van de gevaarlijke punten waren aangepakt, hetzij middels infrastructuurwerken (304 punten), hetzij middels kleine

<sup>34</sup> In het totaal dienden 809 gevaarlijke punten te worden aangepakt: 9 punten werden eerst aangepakt middels een kleine ingreep in afwachting van een grondige aanpak middels infrastructuurwerken.

ingrepen (146 punten) waarvoor in beginsel geen (of slechts heel beperkte) infrastructuurwerken noodzakelijk zijn.

Totaal	In uitvoering	Opgeleverd en in gebruik		
		Kleine ingrepen	Infrastructuurwerken	Totaal
809	116	146	304	450

De oorspronkelijk voorziene uitvoeringstermijn van 5 + 1 jaar is in belangrijke mate overschreden. Als afronding van het project wordt het jaar 2013 vooropgesteld, d.w.z. een overschrijding met 5 jaar of 83%.

Volgens AWV is de vertraging deels veroorzaakt door de stijgende kostprijs van het project gevaarlijke punten, waardoor de financiële middelen voor de realisatie – vrijgegeven volgens een vast ritme van 100 miljoen EUR per jaar – niet meer volstonden. Bovendien werd in 2004 en 2005 wegens besparingen afgeweken van dat ritme, waardoor AWV na de begrotingscontrole 2007 maar beschikte over 350 miljoen EUR in plaats van de verwachte 500 miljoen EUR.

Daarnaast merkte AWV ook op dat de convenantgebonden procedures en de soms lang aanslepende onteigeningsprocedures een negatieve invloed hebben gehad op de vooropgestelde timing voor de realisatie van het project gevaarlijke punten.

### 3.1.2 Aanvullende opdracht aan TV 3V

Door de aanzienlijke vertraging in de realisatie van het project waren de werkzaamheden van TV 3V niet binnen de vijfjarige contracttermijn afgerond. Op 30 november 2007 verleende de Vlaamse Regering daarom haar goedkeuring aan de verlenging met één jaar van de kaderovereenkomst<sup>(35)</sup>. Na afloop van de zesjarige termijn was het project echter nog niet afgewerkt.

Met het oog op de goede overdracht van een aantal lopende projecten werd beslist een aanvullende opdracht toe te vertrouwen aan TV 3V<sup>(36)</sup>. Op 12 december 2008 stemde de Vlaamse Regering ermee in die projecten tot een welbepaalde fase<sup>(37)</sup> volledig door TV 3V te laten afwerken. Daartoe werd een onderhandse overeenkomst met TV 3V gesloten, door de minister van Openbare Werken ondertekend op 6 januari 2009. De waarde van die bijkomende dienstenopdracht wordt geraamd op 1,3 miljoen EUR<sup>(38)</sup>. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld *dat deze nieuwe overeenkomst een resultaatsverbintenis is, waar-*

<sup>35</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 30 november 2007, VR/PV/2007/41 – punt 038. De mogelijkheid tot verlenging met één jaar was voorzien in de kaderovereenkomst.

<sup>36</sup> Antwoordnota AWV van 29 september 2009, punt 24, p. 19.

<sup>37</sup> Lopende uitvoeringen opvolgen tot en met voorlopige oplevering; lopende ontwerpen tot en met aanbestedingsklaar maken van dossiers.

<sup>38</sup> VR/2008/1212/DOC.1478, p. 3.

*bij geen strikte termijn aan het contract wordt gekoppeld. Er wordt evenwel gestreefd om de looptijd van het contract te beperken tot een periode van ongeveer één jaar, d.i. tot november 2009. Daarna zal AWW het project zelf verder afwerken.*

Het Rekenhof constateerde dat AWW de vergoeding van TV 3V niet heeft heronderhandeld, hoewel het om een onderhandelingsprocedure ging en buiten het prijsregulerende effect van de mededinging bijkomende opdrachten ter waarde van 1,3 miljoen EUR werden toegekend.

Bovendien voldoet de gesloten onderhandse overeenkomst niet aan de voorwaarde van artikel 17, §2, 2°, a, Overheidsopdrachtenwet 1993 dat de aanvullende diensten *ingevolge onvoorziene omstandigheden* noodzakelijk geworden zijn voor de uitvoering van de dienst<sup>(39)</sup>. Het Rekenhof wijst erop dat de onderhandelingsprocedure een uitzonderingsbepaling is, die overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie beperkend dient te worden geïnterpreteerd. Bij de verlenging van het contract in november 2007 was het al duidelijk dat het volledige project in een bijkomend jaar niet kon zijn afgewerkt. In de nota aan de Vlaamse Regering werd gesteld dat eind 2008, bij de afloop van het verlengde contract, alle voorontwerpen zouden zijn afgewerkt, 70% van de dossiers zouden zijn aanbesteed en 40% tot 45% van de projecten zouden zijn uitgevoerd<sup>(40)</sup>. Ook de Inspectie van Financiën wees erop dat de administratie het nodige zou moeten doen om de opvolging van de dossiers te verzekeren<sup>(41)</sup>. De Vlaamse Regering heeft daarom de Vlaamse minister van Openbare Werken gelast ten laatste tegen de zomer van 2008 een *mededeling* voor te leggen over de afwerking van het project gevaarlijke punten, na afloop van het contract met TV 3V op 20 november 2008<sup>(42)</sup>. Volgens het juridisch advies dat de minister van Mobiliteit en Openbare Werken het Rekenhof heeft bezorgd met brief van 24 februari 2011, vereist een beroep op artikel 17, §2, 2°, a, Overheidsopdrachtenwet 1993 dat de bijkomende werken onvoorzienbaar waren op het tijdstip van de gunning van de basisopdracht. Het Rekenhof merkt op dat een zorgvuldig bestuur ten tijde van de gunning van de kaderovereenkomst had moeten weten dat deze overeenkomst onmogelijk binnen de termijn van vijf (+ één) jaar kon worden afgerond.

<sup>39</sup> AWW verantwoordde haar beslissing tot onderhandse gunning door te verwijzen naar het advies van de Inspectie van Financiën van 26 november 2008. Dat advies doet volgens het Rekenhof echter geen uitspraak over de wettigheid en regelmatigheid van de toepassing van artikel 17, § 2, 2°, Overheidsopdrachtenwet 1993.

<sup>40</sup> VR/2007/30.11/DOC.1312Bis.

<sup>41</sup> Advies Inspectie van Financiën, 18 oktober 2007, GSM/MVW/07/01090.

<sup>42</sup> Beslissing Vlaamse Regering van 30 november 2007, VR/PV/2007/41 – punt 038. De gevraagde mededeling aan de Vlaamse Regering werd voorbereid door AWW, maar kwam qua timing in het vaarwater van de opmaak van het nieuwe contract. Daarom werd ervoor geopteerd de mededeling over de afwerking van het project *Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen* mee op te nemen in de nota aan de Vlaamse Regering, waarin ook het voorstel werd opgenomen een nieuwe overeenkomst met TV 3V te sluiten.



Ter rechtvaardiging van haar beslissing verder te gaan met TV 3V stelde de AWV dat eind 2008 de omvang van de resterende werken van het project gevaarlijke punten nog te groot was om de ondersteuning door de gedelegeerd bouwheer TV 3V te laten wegvallen<sup>(43)</sup>.

Wel erkent AWV dat de toepassing van artikel 17 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 op gespannen voet staat met de onverenigbaarheidregeling van artikel 78 van het KB van 8 januari 1996. Als AWV de aanvullende opdracht in mededinging zou hebben gesteld, kon TV 3V immers op grond van de onverenigbaarheidregeling niet inschrijven op de opdracht. AWV stelde dat het ervoor heeft gekozen de aanvullende opdracht onderhands aan TV 3V toe te kennen, aangezien dat een snellere en goedkopere oplossing kon garanderen dan het opstarten van een nieuwe procedure met een andere dienstverlener.

In de bijlagen bij het contract van 6 januari 2009 zijn alle projecten, waarvoor TV 3V nog prestaties moest leveren, nominatim opgenomen. Daarbij was een stand van zaken vermeld en het gevraagde resultaat (voorlopige oplevering of dossier aanbestedingsklaar) bij het einde van de overeenkomst. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de realisaties in februari 2010, 14 maanden na de start van het contract. Daaruit blijkt nogmaals dat het project vertraging blijft oplopen.

	Lijst 1 Dossier aanbestedings- klaar	Lijst 2 Organisatie aan- besteding t/m voorlopige opleve- ring	Lijst 3 Lopende uitvoe- ring t/m voorlopige oplevering
Aantal projecten waarvoor TV 3V nog prestaties moet leveren	123	8	162
Uitgevoerd	35	0	53

### 3.1.3 Prioritering van de werkzaamheden

AWV heeft zich tot doel gesteld de gevaarlijkste punten het eerst aan te pakken<sup>(44)</sup>.

Het Rekenhof heeft daarom nagegaan of de 50 gevaarlijkste punten inderdaad systematisch het eerst werden *uitgevoerd*. Het heeft vastgesteld dat acht jaar na de beslissing 800 gevaarlijke punten in een tijdspanne van vijf jaar aan te pakken, slechts 31 van de 50 gevaarlijkste punten of 62% ook daadwerkelijk werden uitgevoerd middels een infrastructurale ingreep (22 punten) of een kleine ingreep (9 punten). Bijlage 1 bevat een overzicht van de 50 gevaarlijkste punten met vermelding

<sup>43</sup> Notulen van de directieraad van AWV van 17 april 2008.

<sup>44</sup> Antwoord AWV 29 september 2009, p. 7.

van de datum van het aanvangsbevel en de ingebruikneming (stand van zaken 16 september 2010).

Volgens AWV werden de gevaarlijkste punten nochtans eerst *opgestart*: de projecten uit het eerste programmajaar (2003) hadden een hogere gemiddelde prioriteit dan de projecten uit het programmajaar 2004, die op hun beurt een hogere gemiddelde prioriteit hadden dan die uit het programmajaar 2005.

### 3.2 Oorspronkelijk geraamde versus actuele financiële stand van zaken

Medio 2002 raamde de Vlaamse minister van Openbare Werken het project gevaarlijke punten op 100 miljoen EUR per jaar en dat gedurende vijf jaar. Voor de begeleidende dienstverleningsopdracht werd de kostprijs geraamd op 5 miljoen EUR per jaar en dat eveneens voor de duur van vijf jaar. In het totaal bedroeg de raming dus 525 miljoen EUR<sup>(45)</sup>.

Om de actuele financiële stand van zaken in kaart te brengen, heeft het Rekenhof het onderstaande algemeen overzicht gemaakt op basis van het document *budgetbewaking* van 17 februari 2010, uitgaande van TV 3V en bezorgd door AWV, en op basis van de gegevens van de boekhoudkundig ordonnateur van AWV van 31 maart 2010 betreffende de bedragen van de vastleggingen VIF en FFEU.

	In 2002 geraamd bedrag (in miljoenen EUR)	In 2002 geraamd bedrag (na inflatiecorrectie van 16,6%)	Stand van zaken maart 2010	Percentage in meer (na inflatiecorrectie)
Infrastructuurwerken	500,0	583,0	<sup>(46)</sup> 897,0	53,9
Dienstverlening gedelegeerd bouwheerschap	25,0	29,2	42,2	44,5
Dienstverlening provinciale studiebureaus en extra kosten	Niet in raming opgenomen	Niet in raming opgenomen	Inbegrepen in kostprijs infrastructuurwerken	
<b>Totaal</b>	<b>525,0</b>	<b>612,2</b>	<b>939,2</b>	<b>53,4</b>

De oorspronkelijke, rudimentaire raming van AWV uit 2001 waarop de Vlaamse minister van Openbare Werken zich in 2002 heeft gebaseerd, is in belangrijke mate overschreden. Wordt rekening gehouden met een

<sup>45</sup> Zie punt 2.2.

<sup>46</sup> Dat bedrag omvat naast de eigenlijke gunningbedragen ook de prijsherzieningen, de verrekeningen, de schadevergoedingen en de verwijlinteressen, alsook de studiekosten voor de provinciale studie bureaus, de kosten voor onteigeningen, proeven, rioleringen en elektromechanische installaties.

inflatiecorrectie van 16,6%<sup>(47)</sup>, dan brengt dat de oorspronkelijke raming op een actueel prijsniveau van 612,2 miljoen EUR. Dat betekent dat de huidige raming van de projecten 53,4% boven de oorspronkelijke, geactualiseerde raming ligt.

De administratie merkte op dat, naast de inflatie, de kostprijs van het project ook vermeerderde omdat de raming van het project vertrok van een gemiddelde kostprijs van een gevaarlijk punt op het reguliere investeringsprogramma van AWV. Extra kosten zoals studiekosten voor de provinciale studiebureaus, kosten voor onteigeningen en proeven, kosten voor elektromechanische installaties en rioleringen werden niet in aanmerking genomen. Die extra kosten bedragen volgens AWV 20% van het budget. Vanuit een integrale benadering werden in een aantal gevallen, naast de aanpak van de verkeersveiligheid, ook andere mobiliteitsproblemen (voornamelijk doorstroming, maar bv. ook verkeersleefbaarheid) via een grootschalige oplossing aangepakt, waardoor de gemiddelde kostprijs van de projecten opliep<sup>(48)</sup>. Daarnaast wijst de administratie nog op het kostprijsverhogend effect van de verrekeningen. Het Rekenhof spreekt de feitelijkheid van die kosten niet tegen, maar wijst erop dat een zorgvuldige raming die kosten had moeten omvatten.

Door de onvolledige raming en de daaropvolgende toename van de kostprijs van de infrastructuurwerken werden o.a. ook de studieopdracht en de opdracht van gedelegeerd bouwheerschap van TV 3V in belangrijke mate en buiten mededinging uitgebreid. Als de werkelijke omvang van de infrastructuurwerken correcter was ingeschat ten tijde van de gunning van de dienstenopdracht zou TV 3V – en bij uitbreiding de andere inschrijvers – mogelijk met een lager ereloonpercentage hebben ingeschreven.

Zoals onder punt 2.4 al opgemerkt, bevatte de overeenkomst met TV 3V geen degressieve ereloonregeling naarmate welbepaalde getotaliseerde ereloonbedragen werden bereikt. Uit het onderstaande overzicht blijkt dat het getotaliseerde ereloon van TV 3V tot en met maart 2010 54,2 miljoen EUR beliep tegenover de geraamde kostprijs op basis van de BAFO van 21,7 miljoen EUR.

<sup>47</sup> De inflatiecorrectie over de periode april 2002 (raming project gevaarlijke punten ten tijde van Christoffel-overleg) – maart 2010 (afronding veldwerk audit) bedraagt 16,6%. De administratie raamt de inflatiecorrectie op 20% voor de periode 2001-2009.

<sup>48</sup> Ter illustratie deelde AWV mee dat de 15 duurste projecten verantwoordelijk zijn voor een extra kost van 160 miljoen EUR.

	<i>(in miljoenen EUR)</i>	
	In 2002 geraamd bedrag op grond van BAFO	Stand van zaken maart 2010
Dienstverlening gedelegeerd bouwheerschap	21,7	42,2
Dienstverlening als provinciaal studie bureau <sup>(49)</sup>	Niet geraamd	12,0
<b>Totaal</b>	<b>21,7</b>	<b>54,2</b>

### 3.3 Provinciale studieopdrachten door TV 3V

Zoals onder punt 2.5 geschetst, dienden de door TV 3V voorgestelde oplossingen om gevaarlijke punten en wegvakken weg te werken, concreet te worden uitgewerkt door provinciale studie bureaus. Volgens de informatie van AWW en TV 3V bedroeg het totale bedrag aan erelonen dat tot en met maart 2010 werd uitbetaald voor provinciale studiecontracten 50,6 miljoen EUR. Dat bedrag heeft betrekking op in het totaal 630 studieopdrachten. Daarvan werden er 80 (of 12,7%) toegewezen aan TV 3V. Met die 80 studieopdrachten heeft TV 3V 12 miljoen EUR aan erelonen ontvangen of 23,7% van het totaalbedrag aan studieerelonen. Het Rekenhof acht de toewijzing aan TV 3V van die studieopdrachten in strijd met de regelgeving inzake onverenigbaarheden, meer bepaald:

- artikel 10 van de Overheidsopdrachtenwet 1993,
- artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996,
- de onverenigbaarheidbepalingen opgenomen in het kadercontract van 20 november 2002.

Daarnaast zijn er volgens het Rekenhof ook aanwijzingen van strafrechtelijke inbreuken en zijn de basisprincipes van gelijkheid en mededinging geschonden door overmatige uitbreiding van de oorspronkelijke kaderovereenkomst.

#### ***Inbreuk op de regelgeving inzake onverenigbaarheden***

- Artikel 10 Overheidsopdrachtenwet 1993

Artikel 10 Overheidsopdrachtenwet 1993 bepaalt in zijn eerste paragraaf dat het ieder ambtenaar, openbare gezagdrager of ieder ander natuurlijk of rechtspersoon belast met een openbare dienst (in casu TV 3V in de hoedanigheid van gedelegeerd bouwheer) verboden is op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussenbeide te komen bij de gunning van en het toezicht op de uitvoering van een overheidsopdracht van zodra hij belangen heeft in een van de

<sup>49</sup> Punt 3.3 gaat dieper in op de dienstverlening door TV 3V als provinciaal studie bureau.

inschrijvende ondernemingen. Volgens artikel 10, §2, 2°, Overheidsopdrachtenwet 1993 wordt dat belang vermoed te bestaan als de betrokkene eigenaar, mede-eigenaar of werkend vennoot is van een van de inschrijvende ondernemingen, dan wel een directie- of beheersbevoegdheid uitoefent. Volgens artikel 10, §3, tweede lid, Overheidsopdrachtenwet 1993 is de betrokkene dan gehouden zichzelf te wraken.

- Artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996

Volgens artikel 78, §1, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 moet worden afgewezen: de aanvraag tot deelneming of de offerte voor een overheidsopdracht voor aanneming van werken, leveringen of diensten ingediend door de persoon die werd belast met het onderzoek, de proeven, de studie of de ontwikkeling van die werken, leveringen of diensten, als die persoon wegens die verrichtingen een voordeel geniet dat van die aard is dat het de normale spelregels van de mededinging vervalst.

- Onverenigbaarheidbepalingen opgenomen in het kadercontract van 20 november 2002

De kaderovereenkomst van 20 november 2002 wijst de dienstverlener erop *dat de uitvoering van de kaderovereenkomst, overeenkomstig artikel 78 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 in beginsel leidt tot een onverenigbaarheid in hun hoofde om in te schrijven voor opdrachten die ze in uitvoering van deze opdracht zullen voorbereiden*<sup>(50)</sup>. Die bepaling sluit aan bij de besluitvorming op het derde Christoffel-overleg van 12 juni 2002, waar werd gesteld dat *er vrij snel nood zal zijn aan een tweede bestek (genoodzaakt en verantwoord door artikel 78 [van het KB van 8 januari 1996] wegens de voorkennis)*<sup>(51)</sup>.

AWV voerde aan dat de mogelijkheid om provinciale studieopdrachten te gunnen aan TV 3V, kan worden afgeleid uit het voorwerp van de overeenkomst van 20 november 2002<sup>(52)</sup>, alsook uit het bestek voor de provinciale studieopdrachten, dat stipuleert dat bepaalde projecten aan een andere dienstverlener kunnen worden toevertrouwd. Het Rekenhof merkte echter op dat de overheidsopdrachtenregelgeving van openbare orde is en dat besteksbepalingen of bepalingen in een overeenkomst

<sup>50</sup> Overeenkomst, Deel II – Administratieve voorschriften, artikel 78 AAV.

<sup>51</sup> Verslag Overleg minister Openbare Werken, gouverneurs en administratie Wegen en Verkeer van 12 juni 2002, p. 4.

<sup>52</sup> De kaderovereenkomst stipuleert dat de opsomming van handelingen en activiteiten en vereiste competentiedomeinen niet exhaustief is. De opdrachtgever kan de dienstverlener belasten met alle handelingen en activiteiten die rechtstreeks noodzakelijk zijn voor de opmaak van projectvoorstellen, de opmaak van projectontwerpen en de aanbesteding van (deel)projecten voor het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen.

die strijdig zijn met die regelgeving, voor niet geschreven moeten worden gehouden.

AWV argumenteerde verder dat de provinciale studieopdrachten die aan TV 3V zijn toevertrouwd, zogenaamde gecombineerde dossiers betreffen. Rond bepaalde gevaarlijke punten of wegvakken had een andere aanbestedende overheid (bv. een gemeente) al een overheidsopdracht lopen vóór de lijst van de aan te pakken punten definitief vaststond. In de gevallen dat die lopende opdracht was toevertrouwd aan een van de partners van TV 3V, werd het volgens AWV wegens de mogelijke synergieën opportuun geacht, de opmaak van het projectontwerp niet aan de dienstverlener uit de provinciale studieopdracht toe te vertrouwen, maar aan TV 3V. Het Rekenhof is van mening dat die redenering op gespannen voet staat met de hierboven uiteengezette wettelijke bepalingen en merkt op dat de redenering in elk geval niet meer opging toen de lijst met gevaarlijke punten in 2006 definitief was vastgesteld. Toch werden daarna nog belangrijke opdrachten – voor een totaal bedrag van ca. 1,6 miljoen EUR – aan TV 3V toegewezen<sup>(53)</sup>. Zeker op dat moment dienden alle partijen te weten dat een dergelijke handelwijze de bepalingen van de overheidsopdrachtenregelgeving schond.

Overigens had ook de toenmalige directeur-generaal van AWV vragen bij de toewijzing aan TV 3V van die *gecombineerde opdrachten*: in de vergadering van het extern directiecomité, samengesteld uit leidinggevende ambtenaren van AWV en bestuurders van TV 3V, van 4 november 2004 waarschuwde hij niet onoverdacht te werk te gaan uit vrees voor klachten in verband met voorkennis<sup>(54)</sup>. Ondanks die bedenkingen heeft AWV geen juridisch advies gevraagd over de onverenigbaarheidproblematiek: niet aan de eigen juristen, niet aan de afdeling Overheidsopdrachten en evenmin aan externe advocaten. Volgens de huidige administrateur-generaal – die zich ook bewust was van het bestaande spanningsveld<sup>(55)</sup> – voelde de administratie zich ingedekt doordat de Inspectie van Financiën – die van de Vlaamse Regering de expliciete opdracht heeft gekregen de wettelijkheid en de doelmatigheid van de haar voorgelegde procedures en dossiers na te gaan<sup>(56)</sup> – daarover geen opmerkingen had geformuleerd. Het Rekenhof beschouwt het als een belangrijke onzorgvuldigheid dat AWV heeft nagelaten bijkomende juridische informatie op te vragen, rekening houdend met de financiële omvang van de toegewezen provinciale studieopdrachten aan TV 3V en de bedenkingen op het Christoffel-overleg<sup>(57)</sup>.

<sup>53</sup> Toepassing van het ereloonpercentage van TV 3V van 4,4% op infrastructuurwerken voor een totaal gegund bedrag van 37,53 miljoen EUR.

<sup>54</sup> Verslag van het extern directiecomité van 4 november 2004, EDC008.

<sup>55</sup> Auditgesprek van 12 januari 2010.

<sup>56</sup> Besluit van de Vlaamse Regering houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak van 19 januari 2001, art. 10.

<sup>57</sup> Verslag Overleg minister Openbare Werken, gouverneurs en administratie Wegen en Verkeer van 12 juni 2002, p. 4.

De rechtsleer benadrukt de nauwe band tussen de onverenigbaarheid-regeling opgenomen in artikel 10 Overheidsopdrachtenwet en artikel 245 Strafwetboek met betrekking tot het misdrijf van belangenneming en verduidelijkt dat artikel 10 werd ingevoerd om de in artikel 245 beoogde overtredingen te voorkomen en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de overheid bij de gunning van opdrachten te waarborgen<sup>(58)</sup>. Verder hebben de bepalingen tot doel elke belangenvermenging te vermijden. Als de beslissing van het bestuur omtrent de laagste of voordeligste regelmatige inschrijver mee is voorbereid of genomen door een belanghebbende die niet in de gunningprocedure tussenbeide mocht komen, kan de gunningbeslissing niet in alle onpartijdigheid en objectiviteit zijn genomen, zodat de gunningbeslissing door machtsoverschrijding is aangetast<sup>(59)</sup>. Op basis van die argumenten besliste het Rekenhof de Procureur des Konings te Brussel in te lichten over dit dossier<sup>(60)</sup>.

### ***Inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging***

Met de contractuitbreiding is sprake van een wezenlijke contractwijziging, die het economisch evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer, op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld. Het Rekenhof verwijst in dat verband nogmaals naar het arrest Pressetext Nachrichtenagentur van het Hof van Justitie van 19 juni 2008 (zie 2.4.3)<sup>(61)</sup>. Rekening houdend met de duiding en richting gegeven door het Hof van Justitie in dit arrest, acht het Rekenhof de uitbreiding van de kaderovereenkomst van 20 november 2002 door de onderhandse toewijzing van provinciale studieopdrachten in strijd met de basisprincipes van gelijkheid en mededinging<sup>(62)</sup>. Op grond van de BAFO van TV 3V werd het totaalbedrag van de dienstenopdracht geraamd op 21,7 miljoen EUR<sup>(63)</sup>. Door

<sup>58</sup> D. D'Hooghe, *De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten*, Brugge, Die Keure, 1997 nr. 1513. Zie ook M.-A. Flamme e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten*, 6<sup>de</sup> uitgave (1996-1997), Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf, Brussel, Deel I A, p. 222-232 (commentaar bij artikel 10 Overheidsopdrachtenwet 1993: "Belangengemeenschap en het risico van vriendjespolitiek"); C. De Koninck, *Overheidsopdrachten in de Klassieke Sectoren*. Boek I. *Algemeen – Inleiding – Gunning van Overheidsopdrachten*, Antwerpen, Maklu, 2004 (2<sup>de</sup> uitgave), p. 58-63; T. Nuyens en W. Smismans, "Onverenigbaarheden bij overheidsopdrachten", *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 1999, pp. 33-49. F. MOISES en A. Vandeburie, « Conflits d'intérêts et délit d'ingérence dans les marchés publics », in: C. De Koninck, P. Flamey, P. Thiel en B. Demeulenaere (editors), *Jaarboek Overheidsopdrachten 2008-2009*, p. 395-427.

<sup>59</sup> D. D'Hooghe, o.c., nr. 1520.

<sup>60</sup> Beslissing van de Nederlandse kamer van het Rekenhof van 29 juni 2010.

<sup>61</sup> Hof van Justitie, arrest van 19 juni 2008, Pressetext Nachrichtenagentur, zaak C-454/06. Zie inzonderheid de randnummers 34 tot 37 van het arrest.

<sup>62</sup> Het arrest Pressetext Nachrichtenagentur (randnummer 37) verklaart voor recht dat een wijziging aan een basisovereenkomst als wezenlijk moet worden beschouwd als zij *het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld*. In dat geval moet voor de wijziging aan de basisopdracht weer een beroep worden gedaan op mededinging.

<sup>63</sup> Cf. gunningsverslag zonder datum, p. 31.

de bijkomende provinciale studieopdrachten werd de opdracht van TV 3V uitgebreid met 12 miljoen EUR of 47,4%<sup>(64)</sup>. Worden de erelonen voor alle bijkomende aan TV 3V toegewezen studieopdrachten gecumuleerd, dan wordt een overschrijding met 114 % bereikt<sup>(65)</sup>. De administratie stelde dat die studieopdrachten door TV 3V werden uitgevoerd aan dezelfde ereloonpercentages als gehanteerd door de provinciale studie bureaus en dat dit percentage tot stand kwam na bevraging van de markt, en aldus onderworpen was aan de mededinging, waardoor een financiële status quo voor het Vlaams Gewest was gegarandeerd. Het Rekenhof kan zich niet vinden in die argumentatie: mochten de andere inschrijvers voor het gedelegeerd bouwheerschap vooraf kennis hebben gehad van het sterk toegenomen volume aan studieopdrachten, dan hadden zij waarschijnlijk met meer concurrentiële prijzen meegedongen.

Het Rekenhof kan de redenering van AWW als zouden de provinciale studieopdrachten binnen de kaderovereenkomst met TV 3V vallen, niet aanvaarden en verwijst in dat verband naar de toepassing van artikel 10 Overheidsopdrachtenwet 1993, artikel 78 van het KB van 8 januari 1996 en de onverenigbaarheidbepalingen opgenomen in de kaderovereenkomst van 20 november 2002. Vanaf het moment dat AWW de beslissing heeft genomen de predesign en design aan verschillende dienstverleners toe te vertrouwen, konden de designopdrachten niet meer aan TV 3V worden opgedragen op grond van voormelde bepalingen. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat contractuele bepalingen die strijdig zijn met de openbare orde voor niet geschreven moeten worden gehouden.

De administratie betwistte verder dat TV 3V kan worden beschouwd als een persoon belast met een openbare dienst, op wie artikel 10 van de Overheidsopdrachtenwet 1993 van toepassing is. Zij stelt dat er geen eensgezindheid bestaat in de rechtsleer over de invulling van dat begrip. Het Rekenhof verwijst naar de memorie van toelichting bij de Overheidsopdrachtenwet 1993<sup>(66)</sup>, waarin de draagwijdte als volgt wordt verduidelijkt: *het begrip persoon belast met een openbare dienst slaat eveneens op ieder ander natuurlijk of rechtspersoon, die door een aanbestedende overheid belast werd met een opdracht voor het ontwerpen van of het toezicht houden op de uitvoering van een overheidsopdracht.*

<sup>64</sup> Dat percentage is berekend op het geactualiseerde ramingsbedrag van 25,3 mio EUR (21,7 + 16,6 %), rekening houdend met de inflatiecorrectie van 16,6% voor de periode april 2002-maart 2010.

<sup>65</sup> Rekening houdend met inflatiecorrectie bedraagt de vermeerdering 28,9 mio EUR (52,2 – 25,3), dit is een vermeerdering met 114,2 % (28,9/25,3 x 100) ten opzichte van het geactualiseerde ramingsbedrag van 25,3 mio EUR.

<sup>66</sup> *Parlementaire Stukken Senaat*, 656-1 (1992-1993), p. 20-21.



### 3.4 Opvolging van het project gevaarlijke punten door AWV

Hoewel TV 3V gedelegeerd bouwheer is voor het project gevaarlijke punten, blijven de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van AWV aanzienlijk. Zo vallen de zuiver contractuele verplichtingen – het sluiten van de contracten, de gunningen, de goedkeuring van de betalingsopdrachten en de betalingen - volledig onder de verantwoordelijkheid van AWV. De afspraken daarover werden opgelijst in de zogenaamde verantwoordelijkheidsmatrix, die na ondertekening van de kaderovereenkomst werd opgesteld en daarna regelmatig werd geamendeerd.

Het Rekenhof heeft een aantal onvolkomenheden vastgesteld bij de opvolging van het project door AWV. Zo zijn de eindafrekening en de samenvattende overzichten ondoorzichtig. Daarnaast heeft het Rekenhof opmerkingen geformuleerd over de controle van de door TV 3V geleverde prestaties en aangerekende prijzen, de verrekeningen, de schadedossiers en de verwijlinteressen. Die vaststellingen komen verder in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod.

#### 3.4.1 Eindafrekening van de kaderovereenkomst

Op 13 oktober 2009, bijna 1 jaar na afloop van het contract, werd de definitieve afrekening van de kaderovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en TV 3V ondertekend<sup>67</sup>). AWV stelde daarover dat - aangezien het project niet volledig afgerond zou zijn op het einde van het contract - al in het voorjaar 2008 werd onderhandeld over de afrekening van de niet-afgewerkte projecten. Na afloop van de verlengde kaderovereenkomst, in november 2008, werden alle 800 projecten gescreend en werd de stand van zaken vastgelegd in een document, dat als bijlage werd gevoegd bij de definitieve afrekening, die in februari 2009 rond was. De nieuw aangetreden Vlaamse Regering keurde de afrekening uiteindelijk in oktober 2009 goed.

Conform de kaderovereenkomst moest het ereloon van 4,4% worden berekend op het zuivere bedrag van het investeringsbudget, verhoogd met de ereloonkosten van de provinciale studiebureaus voor het definitieve ontwerp, de onteigeningskosten, de kosten voor de verplaatsing van leidingen en de onderzoekskosten. Omdat niet alle projecten (volledig) werden uitgevoerd, moest worden onderhandeld over de verschuldigde vergoeding. AWV en TV 3V kwamen overeen voor de bijkomende kosten vaste toeslagen te hanteren, gebaseerd op de gemiddelde uitgaven van de afgewerkte projecten. Zo werd de investeringskost met 12,14% verhoogd voor projecten die volledig afgewerkt en opgeleverd werden. Voor projecten waarvoor alleen het voorontwerp was afgewerkt, werd 80% van het ereloon van 4,4% uitbetaald en werd de toeslag van 12,14% verminderd tot 6,81%. Voor de projecten waarvoor het ontwerp

<sup>67</sup> Beslissing VR 2009/39 – punt 0013.

was afgewerkt, maar die nog niet waren aanbesteed, werd 87% van het ereloon uitgekeerd en een toeslag van 9,48% toegepast.

Volgens de definitieve afrekening had TV 3V op 19 november 2008, de einddatum van het kadercontract, 31.524.221 EUR ontvangen aan erelonen. De nota aan de Vlaamse Regering bij de definitieve afrekening<sup>(68)</sup> bevat een overzicht van de deelovereenkomsten met TV 3V die betrekking hebben op betaalde erelonen. In dat overzicht ontbreken deelovereenkomst 15 ten bedrage van 735.520,87 EUR en deelovereenkomst 37<sup>(69)</sup> ten bedrage van 1.276.765,65 EUR, hoewel ze ook betrekking hebben op erelonen. Die deelovereenkomsten betreffen de erelonen die buiten de forfaitaire regeling van 4,4% voor predesign en gedelegeerd bouwheerschap werden betaald aan TV 3V. Het gaat o.a. over de afrekening van kleine ingrepen en de vergoeding van prestaties voor projecten die na de aanbesteding zijn stopgezet of waarvoor het voorontwerp moest worden aangepast.

Volgens de afrekening had TV 3V in het totaal recht op 34.395.063 EUR. Er bleef dus nog een saldo te betalen van 2.870.842 EUR. Als bijlage bij de afrekening is een stand van zaken gevoegd van 19 november 2008 van alle projecten en het daaraan gekoppelde ereloon<sup>(70)</sup>. Voor enkele projecten werd een aparte afrekening gemaakt in de deelovereenkomsten 8 en 37. Die projecten zijn niet meer opgenomen in de definitieve afrekening.

Na de opmaak van de eindafrekening heeft AWV in de zomer van 2009 vastgesteld dat in de afrekening een aantal fouten waren gesloten. Zeven projecten werden ten onrechte aangerekend als kleine ingreep en eveneens zeven projecten werden ten onrechte niet als kleine ingreep aangerekend. TV 3V heeft aldus onverschuldigde betalingen ontvangen ten bedrage van 30.805 EUR. Dat zou worden geregeld via een verrekening in min op de deelovereenkomsten 8 en 37. Die verrekening in min was eind oktober 2010 nog altijd in opmaak.

### 3.4.2 *Samenvattende overzichten*

De samenvattende overzichten die AWV aan het Rekenhof heeft bezorgd (zoals de budgetopvolgingstabellen), stemmen op diverse punten niet overeen met de meer gedetailleerde onderliggende gegevens. Dat is onder meer het geval voor het aantal gecombineerde dossiers en kleine ingrepen. Volgens de administratie kan dat *ogenschijnlijk verschil echter wel verklaard worden, wanneer er voldoende kennis is van de structuur van de databank of bijkomende achtergrondinformatie wordt*

<sup>68</sup> VR 2009 0910 DOC1247.

<sup>69</sup> Deelovereenkomst 37 werd gesloten op 4 december 2008, nadat de kaderovereenkomst definitief was beëindigd, maar voor de afrekeningsdatum van 13 oktober 2009.

<sup>70</sup> Pagina 15 van deze bijlage is onvolledig, waardoor 15 projecten niet zijn opgenomen in het overzicht. Dat illustreert de gebrekkige opvolging door AWV.

*meegegeven*. De overzichten en ook de detailgegevens konden overigens niet door AWV zelf worden aangemaakt en dienden - als het Rekenhof om die gegevens verzocht - altijd door AWV te worden opgevraagd bij TV 3V. Volgens AWV was het bijhouden van en rapporteren over al die gegevens expliciet inbegrepen in het takenpakket van TV 3V.

### 3.5 Verrekeningen

#### 3.5.1 Algemeen

Het Rekenhof heeft de verrekeningen onderzocht die zich hebben voorgedaan bij de aanneming van werken ter realisatie van het project gevaarlijke punten. De overheidsopdrachtenregelgeving verstaat onder een verrekening een overeenkomst die aannemer en bestuur opmaken als zich een wijziging voordoet in een aanneming<sup>(71)</sup>. De verrekening stelt de hoeveelheden vast die, in vergelijking met de geraamde hoeveelheden in het bestek, nieuw of gewijzigd zijn. De verrekening bepaalt ook de verbeterde of overeengekomen prijzen die het gevolg zijn van de toevoegingen, wijzigingen of weglatingen.

#### 3.5.2 Verrekeningenpercentages

Volgens de gegevens die door AWV werden verstrekt op 26 oktober 2010, met stand van zaken oktober 2010, bedraagt het globale verrekeningenpercentage, afgezet tegenover het globale aanbestede bedrag, 8,4% en dat voor alle aannemingen van het project gevaarlijke punten die inmiddels zijn opgeleverd. Het percentage van 8,4% betreft zowel de goedgekeurde als de niet-goedgekeurde verrekeningen. Die cijfers worden door het Rekenhof met enig voorbehoud vermeld: AWV bezorgde alleen een samenvattende tabel, niet gestaafd door de nodige onderbouwende documenten<sup>(72)</sup>.

Per provinciale afdeling van AWV zijn er belangrijke verschillen waarneembaar. Naar analogie met de audit van het Rekenhof *Verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken* van 2006<sup>(73)</sup> wordt in onderstaande tabel per provincie vermeld wat het verrekeningenpercentage is. Daaruit blijkt dat Antwerpen met een verrekeningenpercentage van 10,8% het hoogst scoort, gevolgd door de afdeling Oost-Vlaanderen met een percentage van 9,8%. Limburg heeft met 4,7% het laagste percentage. Ook in de audit van 2006 waren het de afdelingen Antwerpen en Oost-Vlaanderen die de verhouding negatief beïnvloedden.

<sup>71</sup> Artikelen 15, §1, 42, §1, en 44 van de AAV.

<sup>72</sup> Eerder werden door AWV, met een stand van zaken februari 2010, sterk afwijkende gegevens voorgelegd: voor opgeleverde projecten bedroeg het globale verrekeningenpercentage 10%.

<sup>73</sup> *Verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken*, juni 2006 (Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1).

Afdeling	Aanbesteed	Goedgekeurde verrekeningen <sup>(74)</sup>	(Nog) niet goedgekeurde verrekeningen <sup>(75)</sup>	% <sup>(76)</sup>
Antwerpen	27.285.006	2.844.636	104.504	10,8
Limburg	36.433.344	1.604.579	115.892	4,7
Oost-Vlaanderen	31.006.421	1.897.347	1.129.439	9,8
Vlaams-Brabant	22.221.844	1.828.035		8,2
West-Vlaanderen	62.538.609	4.153.174	1.366.028	8,8
<b>Vlaanderen</b>	<b>179.485.224</b>	<b>12.327.771</b>	<b>2.715.863</b>	<b>8,4</b>

AWV merkte op dat het verrekeningenpercentage van 8,4%, dat zowel de goedgekeurde als de niet-goedgekeurde verrekeningen omvat, nog niet definitief is en nog gunstig zou kunnen worden beïnvloed door de afhandeling van de niet-goedgekeurde verrekeningen waarover nog discussies lopende zijn. Het verrekeningenpercentage zou, volgens AWV, ook nog naar beneden moeten worden bijgesteld omdat alleen de eindverrekeningen in plus zijn opgenomen. In het project gevaarlijke punten worden de aannemingen immers niet systematisch afgesloten met een eindverrekening zoals gebruikelijk bij de eigen projecten van AWV. In het project gevaarlijke punten blijken aannemingen te worden afgesloten met een financiële eindstaat, op basis waarvan de aannemer kan worden vergoed, maar de daaraan gekoppelde eindverrekening wordt maar opgemaakt als die nodig is om bijkomende vastleggingskredieten aan te vragen. Eindverrekeningen in min zouden, aldus AWV, niet zijn meegerekend in het verrekeningenpercentage van 8,4%.

### 3.5.3 Doorlichting van belangrijke verrekeningendossiers

In het geval het totaalbedrag aan verrekeningen van een aanneming 50.000 EUR bereikte en dat bedrag 15% of meer van het inschrijvingsbedrag uitmaakte, heeft het Rekenhof het aannemingsdossier geselecteerd voor nader onderzoek. Op basis van overzichtstabellen opgevoerd door TV 3V en bezorgd door AWV, resulteerde dat in de selectie van 36 aannemingen. De geselecteerde dossiers werden opgevraagd bij de administratie en bevatten telkens een of meer verrekeningen. In het totaal betrof het 82 verrekeningen, voor een bedrag van 10,5 miljoen EUR.

#### Schadevergoeding voorgesteld als verrekening

Blijkbaar werden de schadevergoedingen die in het kader van het wegwerken van gevaarlijke punten zijn ontstaan, procedureel afgehandeld

<sup>74</sup> De bedragen betreffen telkens het saldo van meer- en minwerken. Het totaal bedrag aan minwerken is verwaarloosbaar en bedraagt 138.209,30 EUR.

<sup>75</sup> Het betreft alleen meerwerken.

<sup>76</sup> Het % betreft de sommatie van alle goedgekeurde en niet-goedgekeurde verrekeningen t.o.v. het geglobaliseerde aanbestede bedrag.

als verrekeningen (zie 3.6.1). Die handelwijze van de gedelegeerd bouwheer roept minstens vragen op over de professionaliteit van de dienstverlener. Daarenboven ontstaat daardoor het gevaar dat ten onrechte btw wordt betaald op schadevergoedingen. Volgens AWW kon het merendeel van de schadegevallen tijdig worden bijgestuurd en werd uiteindelijk voor geen enkel schadegeval btw betaald.

### **Advies ATO**

Omzendbrief OW 2000/3 van 17 mei 2000 schrijft voor in welke gevallen voor verrekeningen het prijsadvies van de afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO) moet worden gevraagd. Het Rekenhof heeft voor drie van de 82 onderzochte verrekeningen vastgesteld dat pas advies werd gevraagd aan ATO nadat een verrekening al was goedgekeurd<sup>77</sup>). Voor een andere verrekening werd geen rekening gehouden met het prijsadvies van ATO<sup>(78)</sup>. Voor nog een andere verrekening werd - ten onrechte - het advies van ATO niet gevraagd<sup>(79)</sup>.

### **Verrekening te wijten aan een studiebureau**

Ten gevolge van een gebrekkige voorstudie van cluster 5 – West-Vlaanderen - project Harelbeke en project Knokke-Heist, dienden tijdens de uitvoering van de werken belangrijke werken in meer te worden uitgevoerd, voor een totaal bedrag van 872.217,35 EUR (Harelbeke) en 124.972,68 EUR (Knokke-Heist). Noch TV 3V, noch het provinciaal studiebureau werd voor zijn verantwoordelijkheid geplaatst. Het afdelingshoofd West-Vlaanderen schreef in zijn brief van 11 april 2007: *Om in de toekomst verrekeningen van dergelijke omvang te vermijden werd er sterk op aangedrongen de voorstudie en studie van betreffende projecten grondiger uit te voeren. Er werd afgesproken dat er in de toekomst meer sonderingen dienen uitgevoerd te worden om de op te breken verharding en ondergrond beter in kaart te brengen.*

<sup>77</sup> Afdeling Antwerpen, cluster 1, project 1052 te Lier: verrekening 4 werd door alle partijen (nl. de aannemer, TV3V en AWW Antwerpen) goedgekeurd in 2006. Het advies van ATO dateert van 11 januari 2007;.

Afdeling Limburg, cluster 2, project 7048 te Houthalen: verrekening 2 werd door alle partijen goedgekeurd in 2007. Het advies van ATO dateert van 25 januari 2008.

Afdeling Antwerpen, cluster 5, project 1151 te Essen: verrekening 4 werd goedgekeurd in december 2007. Het advies van ATO dateert van 6 maart 2008.

<sup>78</sup> Afdeling Limburg, cluster 1, project 7084 te Alken: er wordt een tweede advies gevraagd aan ATO, maar ATO wil zich niet uitspreken, aangezien specifieke vragen over dezelfde verrekening in een advies van twee maanden eerder niet werden beantwoord.

<sup>79</sup> Afdeling Oost-Vlaanderen, cluster 12, project 4104 te Zingem: De verrekening bevat 92.428,72 EUR werken in meer (uitsluitend OP-posten, d.w.z. posten met overeengekomen prijzen) en 100.493,74 EUR werken in min (aanbestedingsposten). Conform omzendbrief OW2000/3 moeten de verrekeningen die overeengekomen prijzen bevatten, als het bedrag in meer van de werken gelijk is aan of groter is dan 75.000 EUR, ongeacht het eindbedrag van de verrekening, worden voorgelegd aan ATO.

### **Erelonen voor verrekeningen**

Het Rekenhof heeft nagegaan of de vergoedingswijze die in de provinciale studiecontracten werd vastgelegd, in acht werd genomen en of niet te veel werd betaald.

Voor de eerste reeks provinciale studieopdrachten mag maar ereloon worden betaald op het aanbestedingsbedrag en niet op verrekeningen. In de tweede reeks provinciale studieopdrachten werd dat versoepeld. In die kaderovereenkomst werd opgenomen dat ereloon kon worden betaald op het aanbestedingsbedrag en op het bedrag van verrekeningen, maar niet op verrekeningen die te wijten zijn aan fouten van het studie-bureau. In de deelovereenkomsten bij die kaderovereenkomst werd echter opgenomen dat geen ereloon kon worden betaald voor verrekeningen. In de steekproef van verrekeningen heeft het Rekenhof vastgesteld dat toch erelonen werden betaald op verrekeningen, zowel voor de eerste als de tweede reeks provinciale studieopdrachten.

AWV gaf toe dat zowel in de eerste als in de tweede reeks studiecontracten erelonen werden betaald op verrekeningen. AWV verantwoordde dat door te verwijzen naar artikel 7 van het KB van 26 september 1996 dat bepaalt dat wijzigingen aan een opdracht die meerprestaties tot gevolg hebben, moeten worden vergoed. AWV zou hier echter voorzichtig mee omgesprongen zijn en zou alleen erelonen hebben uitgekeerd als er duidelijke meerprestaties van het studiebureau werden gevraagd<sup>(80)</sup>. De administratie bleek niet in staat per provincie en per project een overzicht te verstrekken van de aangerekende erelonen en de verrekeningen met vermelding van de oorzaak ervan, waardoor het voor het Rekenhof niet mogelijk was uit te maken of de aangerekende erelonen al dan niet verschuldigd waren.

AWV controleert de door de provinciale studiebureaus gefactureerde erelonen overigens niet omdat die controle volgens de administratie een taak is van de gedelegeerd bouwheer TV 3V<sup>(81)</sup>. Het Rekenhof merkt op dat de met TV 3V overeengekomen verloning – o.a. een percentage op het ereloon van de provinciale studiebureaus – geen aansporing vormt tot vermindering van eventueel te veel gevorderde erelonen (bv. wegens aanrekening van erelonen op verrekeningen).

Het agentschap heeft geen stappen ondernomen om onverschuldigd betaalde erelonen in kaart te brengen en terug te vorderen van de provinciale studiebureaus en TV 3V.

<sup>80</sup> Ter illustratie verwijst AWV naar het project 3006 te Ieper, dat gegund werd voor een bedrag van 792.675,05 EUR (incl. btw), waar een bedrag van 40.088,49 EUR aan verrekeningen werd goedgekeurd, maar het studiebureau toch enkel een ereloon op het aanbestedingsbedrag heeft gevorderd.

<sup>81</sup> Auditgesprek van 24 maart 2010 met AWV.

### 3.6 Schadeclaims

#### 3.6.1 Dossieropvolging door AWW

Het Rekenhof heeft de administratie een overzicht gevraagd van de schadeclaims die werden ingediend door aannemers in het kader van het project gevaarlijke punten. Op 29 september 2009 heeft AWW een overzicht gegeven van vijf schadeclaims voor een totaal bedrag van 860.574,01 EUR<sup>(82)</sup>. Dat overzicht bleek echter onvolledig: het Rekenhof trof in het kader van zijn audit nog twee andere schadedossiers aan, waarvan een dossier met een geclaimd bedrag van 1,13 miljoen EUR. Het Rekenhof heeft dan ook geen zekerheid dat er niet nog meer schadedossiers bestaan die door de administratie niet zijn gekend.

Bovendien worden schadedossiers procedureel afgehandeld als verrekeningen. Zo heeft het Rekenhof in het schadedossier afdeling Antwerpen – Cluster 14 Antwerpen (schadevergoeding wegens stopzetting projecten 1072 en 1216) een e-mail aangetroffen van 26 januari 2009 van een provinciaal studie bureau waarin wordt meegedeeld dat, op instructie van TV 3V, schadevergoedingseisen procedureel als verrekeningen moeten worden behandeld. Die handelwijze doet vragen rijzen over de kwaliteit en transparantie van de door TV 3V verleende diensten en over de wijze waarop AWW de uitbestede dossiers heeft opgevolgd. Daarenboven ontstaat het gevaar dat ten onrechte btw wordt betaald omdat op schadevergoedingen geen btw is verschuldigd. Volgens AWW kon het merendeel van de schadegevallen echter tijdig worden bijgestuurd en werd voor geen enkel schadegeval btw betaald.

#### 3.6.2 Doorlichting van schadedossiers

##### ***Afdeling West-Vlaanderen – Harelbeke – Project 3005 – Schadeclaim van 1,13 miljoen EUR wegens ernstig rendements- en tijdsverlies***

Een aannemer diende een schadeclaim van 1,13 miljoen EUR in wegens rendements- en tijdsverlies in de periode april-augustus 2006. Dat verlies zou o.a. zijn voortgevloeid uit niet-afgeronde grondinnames op het ogenblik van de aanvang van de werken en een conceptwijziging. Pas nadat het Rekenhof het advies van de afdeling Overheidsopdrachten opvroeg, deelde AWW mee dat nog advies zou worden gevraagd aan die afdeling over de ontvankelijkheid en gegrondheid van de ingediende schadeclaim<sup>(83)</sup>. Over de verantwoordelijkheid voor dit schade-

<sup>82</sup> Dat bedrag omvat schadevergoedingen die ofwel al werden uitbetaald, ofwel al werden goedgekeurd, ofwel hangende zijn voor de rechtbank of de Geschillencommissie Overheidsopdrachten (GECOVER).

<sup>83</sup> Brief van de administrateur-generaal van AWW van 29 januari 2010. De afdeling ATO deed in haar prijstechnisch advies van 13 oktober 2008 geen uitspraak over

dossier werd nog geen onderzoek uitgevoerd. Volgens AWW zal dat plaatsvinden nadat met de aannemer overeenstemming is bereikt over de uiteindelijke omvang van de te betalen schadevergoeding<sup>(84)</sup>. Hoewel het schadegeval al dateert van 2006, zijn er volgens AWW nog te veel discussies met de aannemer over de verschillende posten om maatregelen te kunnen nemen om het oplopen van de verwijlinteressen te beperken (bv. door betaling van het ondubbelzinnig verschuldigde gedeelte). Zij zal het nodige doen om de posten af te rekenen en aldus de verwijlinteressen voor die posten te stuiten als er een akkoord is over bepaalde posten<sup>(85)</sup>. De aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde in zijn auditrapporten over de behandeling van schadeclaims door de Vlaamse overheid<sup>(86)</sup>, werden niet in acht genomen.

***Afdeling Vlaams-Brabant – Tielt-Winge - Project 2060 – Schadevergoeding van 59.453,03 EUR wegens niet-uitvoering van gegund project***

Een opdracht werd voorbarig in aanbesteding gesteld, voordat de studie ten gronde was voltooid, de nodige vergunningen werden bekomen en de onteigeningen waren verwezenlijkt<sup>(87)</sup>. Volgens AWW rust de verantwoordelijkheid voor de niet-toewijzing bij de drie opdrachtgevers: AWW, De Lijn en de gemeente Tielt-Winge. Toch werd de te betalen schadevergoeding van 59.453,03 EUR alleen door AWW gedragen en niet door alle verantwoordelijke partijen, die in overeenstemming en na aanbesteding het oorspronkelijke project fundamenteel hebben gewijzigd. Er werden geen adviezen gevraagd bij de afdelingen Overheidsopdrachten of ATO. Bovendien werd de schadevergoeding als een verrekening (verrekening nr. 4) ingediend en afgehandeld. Een dading werd niet opgesteld. Volgens AWW werd geen btw betaald op die schadevergoeding.

***Afdeling Limburg – Houthalen-Helchteren - Project 7095 – Schadevergoeding van 33.303,11 EUR wegens niet-uitvoering van gegund project***

Een overheidsopdracht werd gegund vooraleer een bouwvergunning was toegekend, waardoor een deel van de gegunde werken niet kon worden uitgevoerd. Een schadevergoeding van 33.303,11 EUR (vergoeding van 10% op het niet uit te voeren deel) werd toegekend aan de aannemer op grond van artikel 42, §4, van de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV)<sup>(88)</sup>. Volgens de administrateur-generaal van AWW

de ontvankelijkheid van de schadeclaim, maar verwees de administratie naar de afdeling Overheidsopdrachten.

<sup>84</sup> Brief van de administrateur-generaal van AWW van 29 januari 2010.

<sup>85</sup> Brief van de administrateur-generaal van AWW van 29 januari 2010.

<sup>86</sup> *Schadedossiers ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds*, Stuk 37-D (2003-2004), Nr. 1; *Schadedossiers in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken*, Stuk 37-F (2007-2008) – Nr. 1.

<sup>87</sup> Brief van het afdelingshoofd Vlaams-Brabant van 18 juli 2007.

<sup>88</sup> Als de wijzigingen op bevel van de aanbestedende overheid leiden tot een of meer verrekeningen, waarvan het geheel een vermindering van de oorspronkelijke aannemingssom veroorzaakt, heeft de aannemer recht op een forfaitaire ver-



betref het hier een *ongelukkige samenloop van omstandigheden, alsook een inschattingsfout van AWV en de gemeente omtrent de gedragenheid van het voorgestelde project*<sup>(89)</sup>.

***Afdeling Antwerpen – Borsbeek / Wommelgem – Projecten 1072 en 1216 – Schadevergoeding van 465.414,24 EUR wegens niet-uitvoering van projecten***

Een schadeclaim van 465.414,24 EUR wegens niet-uitvoering van projecten werd ingediend na de beslissing van de Vlaamse Regering om over te gaan tot ondertunneling. Op grond van de stukken ter beschikking van het Rekenhof blijkt de schadeclaim nog altijd in behandeling te zijn, hoewel die dateert van 10 juni 2008. Uit het dossier blijkt niet dat het bestuur en TV 3V de nodige maatregelen hebben genomen om opende verwijlinteressen te stoppen. De aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde in zijn auditrapporten over de behandeling van schadeclaims door de Vlaamse overheid, werden niet in acht genomen. Bovendien werd de schadevergoeding in de vorm van een verrekening (verrekening nr. 5) ingediend.

***Afdeling Vlaams-Brabant – Zemst - Project 2127 – Schadevergoeding van 102.452,89 EUR wegens laattijdig aanvangsbevel der werken***

Doordat het aanvangsbevel van een opdracht buiten de reglementair voorgeschreven termijn werd gegeven - door de aanwezigheid van nutsleidingen - heeft de aannemer op grond van artikel 28, §1, AAV om een vergoeding verzocht voor stijgende materiaalprijzen. Dit schadedossier werd oorspronkelijk aangemerkt als een verrekening, maar uiteindelijk afgehandeld via een bijakte.

***Afdeling Antwerpen – Kalmthout - Project 1171 – Schadevergoeding van 17.888,40 EUR wegens laattijdig dan wel gebrekkig verplaatsen van nutsleidingen***

Naar aanleiding van laattijdig dan wel gebrekkig verplaatste nutsleidingen door de nutsmaatschappij claimde een aannemer een bedrag van 17.888,40 EUR voor schade die hij zou hebben geleden. De schadeclaim werd voorgelegd aan de Geschillencommissie Overheidsopdrachten (GECOVER). In haar zitting van 15 februari 2010 concludeerde GECOVER dat het betrokken provinciale studiebureau en TV 3V aansprakelijk waren en dat AWV hen in gebreke diende te stellen. Volgens de betrokken afdeling van AWV zullen - na ruggespraak met de afdeling Juridische Dienstverlening van het departement MOW - stappen tot terugvordering van de schadeclaim worden ondernomen. Het Rekenhof heeft geen bewijs ontvangen van AWV dat de terugvordering op datum van november 2010 daadwerkelijk werd gerealiseerd, noch dat het provinciaal studiebureau en TV 3V in gebreke werden gesteld.

goeding van 10% van die vermindering, welke ook het uiteindelijk bedrag van de opdracht zij.

<sup>89</sup> Brief van de administrateur-generaal van AWV van 23 februari 2010.

***Afdeling Antwerpen - Lille Noord en Zuid – Projecten 1067 en 1198 – Schadeclaim van 589.332,37 EUR wegens toewijzing van een opdracht die nog niet aanbestedingsrijp was***

Een schadeclaim van 589.332,37 EUR werd ingediend wegens *het nog niet uitgevoerd zijn van de noodzakelijke voorafgaande werken door de nutsmaatschappijen en van de nodige onteigeningen*. Er werd geen advies gevraagd aan de afdeling Overheidsopdrachten. Er werd evenmin onderzoek uitgevoerd naar de aansprakelijkheid van TV 3V en het betrokken provinciale studiebureau voor de geleden schade. Dat zou volgens AWW gebeuren nadat er overeenstemming is met de aannemer over de uiteindelijke omvang van de te betalen schadevergoeding. De schadeclaim wordt voor de rechtbank beslecht.

### **3.7 Verwijlinteresten**

Het Rekenhof verzocht om een exhaustief overzicht van de verwijlinteresten die sinds 2002 in het kader van het project gevaarlijke punten werden gegenereerd ten laste van AWW en werden aangerekend op het FFEU, het VIF of de algemene uitgavenbegroting (AUB). De verwijlinteresten op het VIF en de AUB bleken verwaarloosbaar te zijn. De verwijlinteresten aangerekend op het FFEU daarentegen beliepen 1,7 miljoen EUR voor de periode 2002-2009. Opgedeeld per provinciale afdeling van het AWW geeft dat het volgende resultaat:

<b>Afdeling</b>	<b>Verwijlinteresten</b>
Antwerpen	301.549,23
Limburg	155.672,77
Oost-Vlaanderen	417.391,95
Vlaams-Brabant	382.973,59
West-Vlaanderen	463.098,93
<b>Totaal</b>	<b>1.720.686,47</b>

Bij diverse afdelingen stonden diverse facturen met belangrijke bedragen soms verschillende jaren open. Gelet op hun grote omvang gaven ze aanleiding tot belangrijke verwijlinteresten. De administratie merkte op dat de toenmalige administrateur-generaal van AWW de problematiek van de verwijlinteresten streng opvolgde en daar ook het beleidsdomein Financiën en Begroting bij betrok, dat de opvolging van de FFEU-middelen voor zijn rekening neemt. Daaruit werd een actieplan gedistilleerd om de verwijlinteresten te beperken. Het Rekenhof stelde echter vast dat ondanks die maatregelen nog een belangrijk aantal, soms omvangrijke factuurbedragen, met vervaldata die soms verschillende jaren teruggaan, blijven openstaan.

### **3.8 Controle van de door TV 3V geleverde prestaties en aangerekende prijzen**

Volgens artikel I.5.2 van de kaderovereenkomst van 20 november 2002 heeft de Vlaamse overheid het recht controles uit te voeren of te laten uitvoeren, zowel op de door TV 3V aangerekende prijzen en op de componenten van die prijzen, als op de door TV 3V geleverde prestaties.

#### **3.8.1 Prijzen**

Volgens AWW heeft TV 3V alle aangerekende prijzen ofwel gebaseerd op de eenheidsprijzen vermeld in de kaderovereenkomst, ofwel op de KVIV-barema's zoals eveneens vermeld in de kaderovereenkomst. Verder stelt AWW dat alle deelovereenkomsten voor advies werd voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Ook verwijst AWW naar de afspraken die zijn vastgelegd in de verantwoordelijkheidsmatrix inzake de controle door AWW van de prestaties van TV 3V. Volgens AWW werden de verschillende documenten die door of via TV 3V werden aangeleverd, conform die afspraken gecontroleerd door de daarvoor aangewezen ambtenaar binnen AWW. Stukken die een doorgedreven controle van de door TV 3V aangewende prijzen en prijscomponenten bewijzen, kon de administratie echter niet voorleggen.

#### **3.8.2 Door TV 3V geleverde prestaties**

Volgens artikel I.8 van de kaderovereenkomst van 20 november 2002 stemt TV 3V in met de mogelijkheid dat de opdrachtgever de afgeleverde studieopdrachten door een extern bureau laat keuren op kwaliteit, kostgerichtheid of enig ander aspect. AWW heeft in het voorjaar van 2007 een extern bureau een tevredenheidsonderzoek<sup>(90)</sup> laten uitvoeren omtrent de samenwerking tussen AWW en TV 3V. Volgens AWW vormt het gegeven dat alle partners van TV 3V ISO-gecertificeerd zijn een bijkomende garantie op kwaliteit. Concrete audits naar de kwaliteit en kostgerichtheid van afgeleverde studieopdrachten, in de zin van artikel I.8 van de overeenkomst, zijn echter nooit uitgevoerd, hoewel in het totaal al zo'n 54 miljoen EUR aan erelonen werd betaald aan TV 3V. Uit het tevredenheidsonderzoek blijkt nochtans het belang van dergelijke concrete audits, inzonderheid wanneer rekening wordt gehouden met het meermaals in dit 'tevredenheids'onderzoek aangeklaagde gebrek aan toezicht op de werken door de provinciale studie bureaus, en dus ook door TV 3V als zij optreedt als provinciaal studie bureau. Dat toe-

<sup>90</sup> Het tevredenheidsonderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het Agentschap Infrastructuur (de voorloper van AWW). Het onderzoek betreft een kwalitatieve bevraging van een aantal werknemers van de Vlaamse overheid die op verschillende niveaus ervaring hebben met de werkzaamheden van TV 3V: werknemers van binnen- en buitendiensten, alsook van gespecialiseerde en algemene diensten, die dicht bij de feitelijke werkzaamheden of de werven staan of die eerder van op afstand de werkzaamheden volgen.

zichtgebrek was volgens de bevroegden te wijten aan onderbemanning bij de studiebureaus. AWV merkte in dat verband op dat in de tweede reeks provinciale studiecontracten daarom in de mogelijkheid werd voorzien het toezicht op de uitvoering uit het contract met het provinciale studie bureau te lichten en dat door eigen personeel van AWV te laten doen. In een beperkt aantal gevallen heeft AWV inderdaad zelf het werftoezicht uitgevoerd<sup>(91)</sup>. Na het tevredenheidsonderzoek werd een workshop georganiseerd met deelname van TV 3V, de provinciale studiebureaus en AWV, waarbij de verbetering van het werftoezicht een van de aandachtspunten was. Nadien werd ook op het extern directiecomité gerapporteerd over de actiepunten van het tevredenheidsonderzoek.

### 3.9 Kwaliteitscontrole door AWV

Bij de aanvang van het contract heeft TV 3V in samenwerking met AWV een kwaliteitshandboek opgemaakt, waarin afspraken werden gemaakt over de te volgen procedures en de te gebruiken formulieren en waarin ook instructies werden opgenomen voor de verschillende partners in het project gevaarlijke punten. Volgens AWV zorgde dit, samen met de verantwoordelijkheidsmatrix, voor een duidelijke taakverdeling tussen AWV, TV 3V en het provinciale studie bureau. Nog volgens AWV is er in de loop van het proces altijd over gewaakt dat de procedures actueel bleven; sommige procedures zijn dan ook meermaals aangepast aan nieuwe afspraken binnen het agentschap (o.a. het dienstorder MOW/AI 2006/15 van 5 december 2006 inzake verrekeningen werd geïntegreerd in het kwaliteitshandboek).

Op 8 mei 2008 besliste de directieraad van AWV een beoordelingssysteem uit te werken voor de studiebureaus die AWV-projecten opmaken en eventueel ook opvolgen. Die beoordeling betreft zowel de uitvoering van ereloonovereenkomsten gesloten door de gemeentebesturen, als die gesloten door AWV zelf. Het beoordelingssysteem moet in een latere fase worden gebruikt bij de gunning via algemene offerteaanvraag van de projecten, meer bepaald voor wat betreft het gunningcriterium *kwaliteit*.

Het dienstorder MOW/AWV/2008/18 van 10 juli 2008 legde vanaf 1 oktober 2008 een trimestriële rapportering op van alle in uitvoering zijnde contracten met ontwerp bureaus die wegeniswerken ontwerpen en/of opvolgen waarvoor AWV opdrachtgever is. De beoordelingen dienen aan de afdeling Planning en Coördinatie te worden bezorgd. Zij moeten worden gemaakt voor alle projecten waarvoor een ereloonovereenkomst is gesloten, hetzij door het gemeentebestuur, hetzij door AWV, en voor zover een bepaalde projectfase<sup>(92)</sup> werd afgesloten in het afgelopen

<sup>91</sup> AWV Limburg heeft het werftoezicht uitgevoerd voor het project 7088. Het ereloon van het betrokken studie bureau werd volgens AWV bijgevolg verminderd met 17%.

<sup>92</sup> De volgende projectfasen worden beoordeeld: voorontwerp, ontwerpdossier, aanbestedingsdossier, uitvoering en oplevering.

trimester. De beoordelingen hebben betrekking op de vormelijke en inhoudelijke kwaliteit, op de kostenefficiëntie van het ontwerp, de proactieve opvolging en de klantgerichtheid. Aangezien het beoordelingssysteem in oktober 2008 nog niet op punt stond, kon niet worden gestart met de beoordeling van de studiebureaus. Daarom werd in het dienstorder MOW/AWV/2010/1 van 6 januari 2010 bepaald dat de beoordeling van de studiebureaus zal gebeuren met ingang van oktober 2009<sup>(93)</sup>. AWV wees erop dat TV 3V, die de voorontwerpen van het project gevaarlijke punten heeft uitgevoerd, niet meer zal worden beoordeeld, aangezien die projectfase begin 2010 voor alle projecten was afgerond. De provinciale studiebureaus, die de definitieve ontwerpen voor hun rekening hebben genomen, worden wel meegenomen in het beoordelingssysteem, voor zover AWV tenminste de uitvoering van de werken opvolgt<sup>(94)</sup>. Beoordeling van de provinciale studiebureaus door TV 3V in het kader van haar opdracht als gedelegeerd bouwheer zal niet gebeuren. AWV merkte verder nog op dat het beoordelingssysteem nog in de opstartfase zit. De beoordelingsfiches werden recent nog gewijzigd en er is nog geen centrale databank beschikbaar voor de gegevensregistratie en de rapportering.

### 3.10 Conclusies

#### *Realisatiegraad en financiële stand van zaken*

- Begin 2010 waren 450 gevaarlijke punten weggewerkt in plaats van de beloofde 800 tegen 2007. Een bijgestelde raming rekent op een uitgave van 897 miljoen EUR, in plaats van de oorspronkelijke geraamde 500 miljoen EUR, 583 miljoen EUR rekening houdend met een inflatiecorrectie van 16,6%.
- Van de 50 gevaarlijkste punten waren er begin 2010 31 aangepakt en opgeleverd.
- Aan TV 3V werd tot begin 2010 al 54,2 miljoen EUR betaald in plaats van de in 2002 geraamde 25 miljoen EUR (42,4 miljoen voor de dienstverlening als gedelegeerd bouwheer en 12 miljoen voor de dienstverlening als provinciaal studiebureau). De overeenkomst met TV 3V bevatte geen degressieve ereloonregeling naarmate welbepaalde getotaliseerde ereloonbedragen werden bereikt. Ook bij belangrijke contractuitbreidingen heeft de administratie geen degressief verloningssysteem overwogen, laat staan onderhandeld.

<sup>93</sup> De concrete toepassing van het dienstorder is pas in het voorjaar van 2010 kunnen starten: de ontwikkeling van het sjabloon dat de projectingenieurs moeten invullen, liep vertraging op door de ingewikkelde IT-programma's die daaraan te pas komen, aldus de voorzitter van de werkgroep *Beoordeling studiebureaus* in een e-mail van 15 maart 2010.

<sup>94</sup> Om een objectieve en kwalitatieve beoordeling te verzekeren is het vereist dat de evaluator binnen AWV voldoende betrokken is bij het project.

*Toewijzing van belangrijke bijkomende studieopdrachten aan TV 3V*

- De belangrijke overschrijding van de erelonen ten gunste van TV 3V is onder meer het gevolg van de toewijzing aan TV 3V van 12 miljoen EUR aan provinciale studieopdrachten. Hoewel de minister van Openbare Werken en de administratie zelf vragen hadden bij de toewijzing, heeft AWW nagelaten voorafgaandelijk juridisch advies in te winnen. De toewijzing is strijdig met artikel 10 van de Overheidsopdrachtenwet 1993, artikel 78 van het KB van 8 januari 1996 en de onverenigbaarheidbepalingen opgenomen in het kadercontract van 20 november 2002.
- De wezenlijke uitbreiding van de studieovereenkomst van TV 3V tijdens de uitvoering ervan - met in totaal 114 % - vormt overigens een ernstige schending van de basisprincipes van gelijkheid en mededinging. Bovendien wijzigt een dergelijke contractwijziging het economisch evenwicht van de overeenkomst in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld. Die handelwijze is strijdig met het Gemeenschapsrecht.
- Met TV 3V werd ook een bijkomende onderhandse dienstenopdracht ten bedrage van 1,3 miljoen EUR gesloten. Die opdracht voldoet niet aan de voorwaarden uit de Overheidsopdrachtenwet 1993 om onderhands te worden gegund.

*Opvolging van het project gevaarlijke punten door AWW, verrekeningen, schadeclaims en verwijlinteressen*

- De definitieve eindafrekening voor de dienstverlening van TV 3V tot november 2008 is ondoorzichtig. Hoewel fouten werden vastgesteld in de afrekening, werd nog altijd geen eindverrekening opgemaakt, waardoor onverschuldigd betaalde erelonen ten gunste van TV 3V nog niet konden worden teruggevorderd.
- Na de Rekenhofaudit van 2006 over het verrekeninggedrag van de wegenafdelingen van AWW heeft de administratie talrijke maatregelen in het vooruitzicht gesteld om het aantal verrekeningen en het totaalbedrag naar beneden te krijgen. Vier jaar later blijkt op grond van niet-gestaafde gegevens van AWW het totaalbedrag aan verrekeningen ten opzichte van het totale aanbestedingsbedrag gedaald van 10,5% naar 8,4%. Net als in de Rekenhofaudit van 2006 zijn het ook nu de afdelingen Antwerpen en Oost-Vlaanderen die de verhouding aanbesteed bedrag/verrekeningen negatief beïnvloeden.
- Voor de aannemingen in het kader van het project gevaarlijke punten worden niet systematisch eindverrekeningen opgemaakt.
- AWW heeft aan de provinciale studie bureaus erelonen betaald voor verrekeningen, hoewel dat contractueel was uitgesloten. De administratie heeft geen stappen ondernomen om de onverschuldigd betaalde erelonen in kaart te brengen en terug te vorderen.
- De opvolging van schadedossiers door AWW is vaak gebrekkig verlopen. De administratie heeft de studie bureaus bij schadegevallen niet voor hun verantwoordelijkheid geplaatst. Schadedossiers werden op vraag van TV 3V overigens voorgesteld als verrekeningen

dossiers, waardoor o.a. het gevaar bestaat dat ten onrechte btw wordt betaald.

- Laattijdige betaling van facturen heeft in de periode 2002-2009 in totaal 1,7 miljoen EUR aan verwijlinteresten gegenereerd. Soms blijven belangrijke factuurbedragen verschillende jaren openstaan. De opgelegde maatregelen tot beheersing van de verwijlinteresten zijn weinig succesvol gebleken.
- Naast de gebrekkige opvolging van verrekeningen, schadedossiers en verwijlinteresten is de administratieve opvolging door AWW over het algemeen suboptimaal. De financiële en uitvoeringsgegevens waarover AWW beschikt, zijn niet altijd betrouwbaar.

#### *Kwaliteitscontrole door AWW*

- Hoewel de kaderovereenkomst met TV 3V voorzag in de mogelijkheid de kwaliteit en kostgerichtheid van de afgeleverde studieopdrachten door te lichten, heeft AWW niet van die mogelijkheid gebruik gemaakt, alhoewel reeds een bedrag van 54,2 miljoen EUR aan erelonen aan TV 3V is betaald.
- Het uit 2008 daterende dienstorder, waarvan de toepassing is uitgesteld tot 2010, betreffende de kwaliteitsbeoordeling van de studiebureaus voor uitvoeringsprojecten zal door AWW op de provinciale studie bureaus worden toegepast, voor zover AWW de uitvoering van de werken opvolgt. Het dienstorder wordt niet toegepast door AWW ten aanzien van TV 3V en evenmin door TV 3V als gedelegeerd bouwheer ten aanzien van de provinciale studie bureaus.

## 4 Projectevaluatie en informatievoorziening

Dit hoofdstuk gaat na in welke mate AWV de doelmatigheid en effectiviteit van de genomen maatregelen en infrastructuurwerken heeft gemonitord en in welke mate de administratie rekening heeft gehouden met de gemonitorde resultaten. Ook de informatievoorziening aan het Vlaams Parlement inzake de realisatie van het project gevaarlijke punten komt aan bod.

### 4.1 Registratie van de verkeersongevallen

AWV heeft zich van bij de opstart van het project gevaarlijke punten geëngageerd tot monitoring, evaluatie en bijsturing van het programma. Daartoe is een betere ongevallenregistratie nodig en moet een methodiek worden uitgewerkt die het mogelijk maakt de effecten van de ingrepen beter in te schatten<sup>(95)</sup>.

#### 4.1.1 Problematiek van de ongevallenmeting

Verkeersveiligheid kan op verschillende manieren worden gedefinieerd en gemeten. De meting van het aantal ongevallen, eventueel rekening houdend met de ernst ervan, is wellicht de objectiefste meetwijze, maar vereist nauwkeurige, volledige en betrouwbare ongevallengegevens uit het recente verleden<sup>(96)</sup>.

Voor de monitoring wordt in principe gebruik gemaakt van de ongevallengegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS)<sup>97</sup>. Om over betrouwbare, volledige en performante verkeersveiligheidsgegevens te beschikken, werd in 2002 een onderzoeksproject uitgevoerd<sup>(98)</sup> dat o.a. de bestaande registratiesystemen en –stromen in kaart bracht en ook een behoeftanalyse uitvoerde bij de relevante betrokken sectoren. Op basis daarvan is een nieuwe databank ontwikkeld, DAWA (Data Warehouse), die het moet mogelijk maken de gebruikers – NIS, overheid, wegbeheer, onderzoeksinstituten, belangenverenigingen, politie - sneller statistische informatie te verschaffen over de verkeersongevallen. Het NIS publiceert op basis van de gegevens van DAWA officiële ongevallenstatistieken. Die ongevallenstatistieken laten echter nog altijd lang op zich wachten. Zo waren de gegevens voor

<sup>95</sup> Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen, juni 2001, p. 149; Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten (mei 2009), p. 198-200; Leidraad, 2e editie 2006, hoofdstuk 7, p. 215-226.

<sup>96</sup> Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten, hoofdstuk 5, Agentschap Wegen en Verkeer, mei 2009.

<sup>97</sup> Thans: Algemene directie Statistiek en Economische Informatie (binnen de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie)

<sup>98</sup> Het onderzoeksproject *Exploitatie van gegevens inzake verkeersveiligheid* werd uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen het Belgisch Instituut voor Verkeersveiligheid (BIVV), de Provinciale Hogeschool Limburg en het Limburgs Universitair Centrum, onder coördinatie van het BIVV.



2004-2006 en 2005-2007 pas in maart 2010 beschikbaar. Als de gegevens voorhanden zijn, moeten enkele correcties worden uitgevoerd om de situatie vóór en na een bepaalde ingreep te kunnen vergelijken<sup>(99)</sup>. Volgens AWV bestaan er geëigende rekenmethodes met bijbehorende softwarepakketten om die correcties uit te voeren<sup>(100)</sup>. AWV en het departement MOW gebruiken die softwarepakketten momenteel niet om analyses uit te voeren. Volgens AWV zou het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid de methodes gebruiken om de invloed van infrastructuuringrepen op de verkeersveiligheid te analyseren.

#### 4.1.2 Evolutie volgens de recentste NIS-gegevens

De vergelijking in de onderstaande tabel van de NIS-cijfers voor de periode 1997-1999 met de periode 2005-2007 toont aan dat de ongevallen in belangrijke mate zijn gedaald. Als bijlage 2 is een overzicht opgenomen met de evolutie vanaf 1997-1999 tot 2005-2007.

	1997-1999	2005-2007	Evolutie(%)
Doden op een gevaarlijk punt	374	159	- 57,5 %
Doden buiten een gevaarlijk punt	2.038	1.308	- 35,8 %
Zwaargewonden op een gevaarlijk punt	2.980	1.074	- 64 %
Zwaargewonden buiten een gevaarlijk punt	17.928	9.802	- 45,3 %

De NIS-cijfers betreffen *alle* gevaarlijke punten, inclusief die op gemeentewegen<sup>(101)</sup>. Het betreft dus niet alleen de gevaarlijke punten die zijn geselecteerd voor het project gevaarlijke punten. De NIS-cijfers geven een totaalbeeld van de verkeersveiligheid in Vlaanderen. De ongevalcijfers vertonen doorheen de jaren een duidelijk dalende trend, te danken aan de inspanningen op het vlak van infrastructuur (gevaarlijke

<sup>99</sup> Het betreft drie soorten correcties.

(1) Correctie van de algemene trend: ook op (gelijkaardige) kruispunten in eenzelfde of een vergelijkbare omgeving zal de onveiligheid over een periode van een paar jaar wellicht evolueren.

(2) Correctie voor eventueel uitzonderlijke ongevalsituaties: het is mogelijk dat er in een periode kort vóór de ingreep toevallig meer ongevallen waren dan gemiddeld of in een periode na de ingreep toevallig minder ongevallen dan gemiddeld.

(3) Kort nadat een ingreep is uitgevoerd, zullen de weggebruikers moeten wennen aan de nieuwe situatie. Er is dus veel kans dat ze dan extra voorzichtig zijn of verrast door de nieuwe situatie. Daardoor zijn de gegevens van die periode wellicht minder betrouwbaar.

<sup>100</sup> *Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten.*

<sup>101</sup> De aantallen wijzigen van set tot set: voor de dataset 1997-1999 gaat het om 1.014 gevaarlijke punten, voor de dataset 2005-2007 om 560 gevaarlijke punten.

punten wegwerken), sensibilisering (mediacampagnes) en handhaving (o.a. flitscamera's).

Om het effect van de inspanningen van het project gevaarlijke punten correct te kunnen inschatten, moeten uiteraard niet alleen de algemene cijfers, maar ook de ongevallencijfers op de 800 punten zelf worden onderzocht.

#### **4.2. Monitoring en evaluatie door AWV en TV 3V in de praktijk**

Het Rekenhof ging na of AWV de doelmatigheid en effectiviteit van de maatregelen en infrastructuurwerken centraal opvolgt en monitort.

##### **4.2.1 Invloed van het project gevaarlijke punten op de verkeersveiligheid**

TV 3V organiseert sedert januari 2007 een halfjaarlijkse enquête over de uitgevoerde projecten<sup>(102)</sup>. TV 3V maakt voor de monitoring geen gebruik van de gegevens van het NIS, maar be vraagt rechtstreeks de lokale politiezones. Die manier van werken is volgens AWV zeer arbeidsintensief maar momenteel echter de enige mogelijke methode om snel over de gelokaliseerde ongevalgegevens te beschikken en resultaten voor te leggen over de bereikte verbetering van de verkeersveiligheid<sup>(103)</sup>. AWV poogt via overleg de vereiste gegevens sneller ter beschikking te krijgen, zodat de arbeidsintensieve bevraging overbodig wordt. De problematiek van de ongevallenregistratie is echter geen verantwoordelijkheid van AWV, maar van het departement MOW, dat daarvoor ook afhankelijk is van derden, in casu van het NIS.

De enquête van TV 3V in februari 2010 leverde voor 234 punten een antwoord op. TV 3V betreft de gevaarlijke punten die via kleine ingrepen zijn aangepakt (146 punten) of die AWV zelf heeft uitgevoerd (27 punten) niet in de monitoring<sup>(104)</sup>. Ook de administratie kon geen monitoringgegevens voorleggen betreffende de kleine ingrepen en de gevaarlijke punten die zij zelf heeft uitgevoerd.

Voor slechts 29 (of 58%) van de 50 – inmiddels opgeleverde - gevaarlijke punten met de hoogste gewogen prioriteit zijn monitoringgegevens beschikbaar (zie bijlage 3). Voor twee ervan heeft de monitoring overigens betrekking op een periode van minder dan een jaar. Voor 21 afgewerkte punten (42%) met de hoogste prioriteit zijn geen monitoringgegevens beschikbaar (twee ervan zijn AWV-projecten waarvoor geen monitoring gebeurt; twaalf projecten zijn zogenaamde kleine ingrepen

<sup>102</sup> Antwoord AWV september 2009.

<sup>103</sup> Antwoord AWV 19 februari 2010.

<sup>104</sup> TV 3V wordt niet vergoed voor de monitoring van de kleine ingrepen en de projecten die AWV zelf heeft uitgevoerd. De erelonen ten gunste van TV 3V voor de predesign van een aantal kleine ingrepen zijn afgerekend in de deelovereenkomsten 8 van 5 augustus 2004 en 37 van 4 december 2008, respectievelijk voor 36 en 82 kleine ingrepen. Voor de AWV-projecten heeft TV 3V geen inzet geleverd.

waarvoor evenmin monitoring gebeurt; de overige zeven projecten zijn pas recent opgeleverd, zodat ze niet werden gemonitord).

Om de effectiviteit van de ingreep te evalueren, berekent TV 3V een nieuw prioriteitencijfer en vergelijkt dat met het prioriteitencijfer van voor de herinrichting. De nieuwe prioriteit wordt alleen berekend als het project minstens een jaar is geobserveerd, hoewel in het *Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten* van AWV wordt geadviseerd de ongevalgegevens te vergelijken van twee jaar voor de ingreep met een periode van minimum twee jaar na de ingreep. Bij de monitoring van februari 2010 werd voor 205 punten een nieuw prioriteitencijfer berekend.

De halfjaarlijkse monitoring vertoont een stabiele en continue evolutie, waarbij de gemiddelde score van de aangepakte gevaarlijke punten met 80% is gedaald tegenover de situatie voor de herinrichting. AWV vermeldt duidelijk dat de methodiek alleen in staat is een tendens weer te geven en dat het absolute cijfer wetenschappelijk niet voldoende is onderbouwd. De conclusie dat het project tot duidelijke effecten heeft geleid, is onweerlegbaar, maar over de grootte van het effect kan voorlopig nog geen duidelijke uitspraak worden gedaan. Het is volgens AWV te vroeg voor statistisch significante conclusies. AWV verwijst naar de studie van het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Veerkeersveiligheid (zie 4.3).

AWV beaamt de vaststelling van het Rekenhof dat de NIS-cijfers al een opmerkelijke daling van het aantal ongevallen laten zien in de periode voordat het project gevaarlijke punten werd uitgevoerd (zie bijlage 2)<sup>(105)</sup>. AWV verwijst naar de verschillende sporen van het ongevalbeleid. Zo werden o.a. heel wat flitscamera's geplaatst in de legislatuur 1999-2004. De administratie merkte ook op dat de stagnatie in de dalende cijfers erop kan wijzen dat andere beleidsmaatregelen niet meer voor een verdere daling konden zorgen. Uit recente, nog niet gevalideerde cijfers zou blijken dat de daling zich de laatste jaren opnieuw doorzet. Dat zou te danken zijn aan de inspanningen van het project gevaarlijke punten.

Volgens AWV is het nagenoeg onmogelijk de efficiëntie van de uitgevoerde maatregelen afzonderlijk te beoordelen<sup>(106)</sup>. Er moet immers niet alleen rekening worden gehouden met de gekozen oplossing, maar ook met de randvoorwaarden, zoals de verkeersstromen op een bepaald kruispunt.

#### **4.2.2 Efficiëntie**

De prijsefficiëntie is volgens AWV gegarandeerd door te werken met openbare of beperkte aanbestedingen. AWV heeft de ontwerpefficiëntie trachten te maximaliseren door de ontwerpen te laten nazien door de projectingenieurs van AWV en van de afdelingen beton- en metaalstruc-

<sup>105</sup> Mail van de administrateur-generaal van AWV van 21 mei 2010.

<sup>106</sup> Antwoord AWV 19 februari 2010.

turen voor wat betreft de kunstwerken. De ontwerpefficiëntie werd volgens AWW gunstig beïnvloed door de leidraad die TV 3V bij de opstart van het project heeft ontwikkeld en waarmee het ontwerpproces wordt gestandaardiseerd. De opgebouwde ervaring heeft AWW daarna samen met TV 3V in het *Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten* gepubliceerd en ter beschikking gesteld van iedereen die betrokken is bij de uitwerking van infrastructuurgrepen ter bevordering van de verkeersveiligheid. AWW wees er ook nog op dat in het project gevaarlijke punten een inspanning werd geleverd om de projectorganisatie zo efficiënt mogelijk te maken. Daartoe werd o.a. het kwaliteitshandboek uitgewerkt waarin de te volgen procedures werden uitgeschreven en waarin een duidelijke taakverdeling werd vastgelegd tussen aannemer, studiebureau, gedelegeerd bouwheer en AWW.

#### **4.3 Evaluatie door het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid**

Om de ambitieuze doelstelling van het Ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen – halvering van het aantal doden en zwaargewonden in het verkeer tegen 2010 – te bereiken, dient het beleid te worden gestoeld op wetenschappelijke kennis en inzichten. Kennisuitbreiding is noodzakelijk over de verkeersonveiligheid en de daaraan ten grondslag liggende factoren, alsook over de effecten van maatregelen. De overheid gaf de opdracht beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek te verrichten over verkeers-(on)veiligheid in Vlaanderen aan het Steunpunt Verkeersveiligheid en zijn opvolger het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid (Steunpunt MOW).

Een van de projecten in het onderzoeksprogramma van het Steunpunt MOW, uit te voeren door het Instituut voor Mobiliteit (IMOB) van de Universiteit Hasselt, heeft specifiek betrekking op de evaluatie van het project gevaarlijke punten. Meer bepaald zou worden nagegaan in hoeverre de aanpak van gevaarlijke punten heeft geleid tot een effectieve verhoging van de verkeersveiligheid op die punten. De resultaten van het project zouden ook worden gebruikt als input voor het *Vademecum Veilige Wegen en Kruispunten* dat op dat ogenblik door de Vlaamse overheid werd ontwikkeld. Het project moest lopen over een periode van 4 jaar (2008-2011). Bij de uitwerking van het jaarplan 2010 van het IMOB werd het evaluatieproject echter voorlopig uitgesteld bij gebrek aan voldoende ongevalgegevens voor de periode na de herinrichting van de al uitgevoerde locaties. Gezien de analyse niet op korte termijn kon worden opgestart, heeft AWW in mei 2009 het vademecum uitgegeven zonder de input van het Steunpunt MOW.

In verband met de evaluatie door het Steunpunt heeft de minister op 4 maart 2010 in de commissie MOW van het Vlaams Parlement bevestigd dat ze aan het Steunpunt MOW zal vragen een wetenschappelijk

onderbouwd onderzoek te starten<sup>(107)</sup>. In dat project zal de analysetechniek voor herinrichting van gevaarlijke punten in Vlaanderen grondig worden geëvalueerd. Meer bepaald zal worden nagegaan of op basis van de bestaande methodologie tot de beste oplossing voor herinrichting werd gekomen en daarmee samenhangend zullen de nodige aanpassingen aan de huidige beslissingsboom worden geïdentificeerd en doorgevoerd. Op die manier wordt naar een stappenplan gestreefd, waarbij op basis van een noodzakelijke set van criteria de meest geschikte oplossing voor een bepaald type van gevaarlijk punt wordt bepaald<sup>(108)</sup>. Het Steunpunt beveelde aan de analyses niet uit te voeren vóór het ogenblik waarop de gedetailleerde ongevallendata voor 2008 beschikbaar zullen zijn, naar verwachting begin 2011<sup>(109)</sup>. Vanaf 2011 zijn aanvaardbare tot voldoende betrouwbare uitspraken mogelijk op niveau van het totale aantal letselongevallen en de zwaarste ongevallen, alsook voor het globale effect op het aantal ongevallen met fietsers. Het Steunpunt acht een evaluatie van het volledige project gevaarlijke punten pas aangewezen als het project in zijn totaliteit is uitgevoerd.

#### 4.4 Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement

In de beleidsbrieven van de minister van Openbare Werken<sup>(110)</sup> wordt gerapporteerd over de stand van zaken van het project (geplande aanbestedingen, contract met TV 3V). Zowel over de realisatiegraad en de kostprijs van het project – in vergelijking met de vooropgestelde doelstellingen en geraamde middelen – als over de effecten op de verkeersveiligheid wordt echter nauwelijks informatie verschaft.

Meer concrete en gedetailleerde informatie over specifieke projecten wordt aan het parlement verschaft via antwoorden op (talrijke) parlementaire vragen, vragen om uitleg of in parlementaire debatten.

Ook de financiële informatie is beperkt en moet blijken uit de begrotingen van het VIF en het FFEU, zoals opgenomen in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Wel wordt bij de opmaak van die begrotingen een globaal zicht op de uitvoering van het project meegegeven aan het parlement.

Het Vlaams Parlement wordt ook geïnformeerd over de realisatiegraad en de kostprijs van het project langs de jaarverslagen van AWV<sup>(111)</sup>, het

<sup>107</sup> Commissie vergadering nr. C147 – OPE12 (2009-2010) – 4 maart 2010.

<sup>108</sup> Toelichting bij het project door de kabinetschef van de minister, e-mail van 22 april 2010.

<sup>109</sup> Bijlage bij brief van 7 mei 2010 van het Steunpunt MOW, Spoor Verkeersveiligheid aan de Vlaams Minister van Mobiliteit en Openbare Werken, door AWV als bijlage gevoegd bij het antwoord van 6 oktober 2010.

<sup>110</sup> Beleidsbrief Openbare Werken. Beleidsprioriteiten 2007-2008, 6 november 2007, Stuk 1421 (2007-2008) – Nr. 1, p. 9-10; Beleidsbrief Openbare werken. Beleidsprioriteiten 2008 – 2009, 28 oktober 2008, Stuk 1906 (2008-2009) – Nr. 1, p. 13-14

<sup>111</sup> Jaarverslagen AWV van 2003 tot 2009.

FFEU<sup>(112)</sup> en het VIF<sup>(113)</sup>, die consulteerbaar zijn op hun respectieve website. De jaarverslagen worden niet ingediend bij het Vlaams Parlement en de informatie over het project gevaarlijke punten blijft eerder beperkt. De jaarverslagen van AWV bevatten informatie over de graad van uitvoering van het globale project en soms gedetailleerdere informatie over de uitvoering van specifieke projecten. De jaarverslagen van het FFEU geven de stand van zaken, een overzicht van de aangewende middelen en detailinformatie over individuele projecten. In de jaarverslagen van het VIF zijn de uitgaven in verband met studies en ondersteuning in het kader van het wegwerken van zwarte of gevaarlijke punten in het wegverkeer samengevoegd met de uitgaven voor het uitwerken van minder hindermaatregelen en de coördinatie van wegeninfrastructuurwerken.

#### 4.5 Conclusies

- Het aantal doden en zwaargewonden is tussen de periode 1997-1999 en de periode 2005-2007 stelselmatig gedaald, zowel op als buiten gevaarlijke punten.
- Zowel de Vlaamse Regering, AWV als TV 3V hechten veel belang aan de monitoring van de aangepakte gevaarlijke punten op grond van snel verkregen en betrouwbare ongevallencijfers. Dit wordt bemoeilijkt door o.a. de vertraagde aanlevering van ongevalgegevens. Bovendien worden aangepakte gevaarlijke punten niet gemonitord als daar geen (AWV-projecten) of slechts een minimale tussenkomst (kleine ingrepen) is geweest van TV 3V. Voor 42% van de 50 afgewerkte gevaarlijke punten met de hoogste prioriteit zijn geen monitoringgegevens bekend.
- Uit de beperkte beschikbare monitoringgegevens van de afgewerkte gevaarlijke punten, blijken positieve resultaten.
- Een wetenschappelijke evaluatie vanwege het Steunpunt MOW is uitgesteld in afwachting van voldoende gedetailleerde ongevalgegevens.
- De informatievoorziening aan het Vlaams Parlement verloopt fragmentarisch, inzonderheid via de beantwoording van parlementaire vragen. De financiële informatie middels de begrotingen van het VIF en het FFEU is beperkt. De informatiewaarde van de beleidsbrieven van de minister van Openbare Werken, de jaarverslagen van AWV, het FFEU en het VIF, is eerder beperkt.

<sup>112</sup> Jaarverslagen FFEU van 2003 tot 2009.

<sup>113</sup> Jaarverslagen VIF van 2003 tot 2009.

## 5 Algemene conclusies

Hoewel de Vlaamse minister van Openbare Werken in 2002 besliste 800 gevaarlijke punten weg te werken tegen 2007, waren begin 2010 slechts 450 ervan of 56% afgehandeld. Van de 50 gevaarlijkste punten zijn er 31 aangepakt en inmiddels opgeleverd.

Niet alleen de uitvoeringstermijn, maar ook de kostprijs van het project was onvoldoende onderbouwd. De oorspronkelijke raming van 500 miljoen EUR voor infrastructuurwerken diende in februari 2010 te worden bijgesteld tot 897 miljoen EUR, wat – rekening houdend met een inflatiecorrectie van 16,6% - neerkomt op een overschrijding van 54%. Aan het coördinerende studiebureau TV 3V werd in plaats van de geraamde 25 miljoen EUR al 42,2 miljoen EUR aan erelonen betaald. Daarnaast kreeg TV 3V nog provinciale studieopdrachten onderhands toegewezen voor een bedrag van 12 miljoen EUR, waardoor de erelonen, betaald aan TV 3V, in het totaal oplopen tot 54,2 miljoen EUR. De onderhandse toewijzing van de provinciale studieopdrachten is overigens in strijd met de onverenigbaarheidsvoorschriften neergelegd in artikel 10 van de Overheidsopdrachtenwet 1993. Algemeen vormt de substantiële (gecumuleerde) uitbreiding van de basisovereenkomst met 114 % een inbreuk op het Gemeenschapsrecht - inzonderheid op het mededingings- en gelijkheidsbeginsel.

AWV heeft de uitvoering van het project niet altijd behoorlijk opgevolgd. Zo zijn de financiële en uitvoeringsgegevens van TV 3V en AWV niet altijd betrouwbaar. De definitieve eindafrekening voor de dienstverlening van TV 3V tot november 2008 ten bedrage van 34,4 miljoen EUR is ondoorzichtig en lacunair, met onverschuldigde betalingen tot gevolg. Op de verrekeningen van provinciale studieopdrachten werden onterecht erelonen betaald. Tot op heden heeft AWV geen stappen ondernomen om de onverschuldigd betaalde erelonen in kaart te brengen en terug te vorderen. Ook heeft het agentschap de verantwoordelijkheid van studiebureaus voor schadegevallen niet onderzocht, heeft het de kwaliteit van de uitgevoerde projecten niet beoordeeld en hebben laattijdige betalingen van facturen in totaal 1,7 miljoen EUR aan verwijlinteressen gegenereerd. Wel blijkt het verrekeningenpercentage te zijn gedaald tegenover de Rekenhofaudit van 2006.

Ook de evaluatie van het project kan beter. Slechts voor 58% van de 50 gevaarlijkste afgewerkte punten zijn ruwe monitoringgegevens beschikbaar. Wetenschappelijk onderzoek laat op zich wachten. De beperkte beschikbare gegevens wijzen wel op een dalende trend in het aantal ongevallen. Het Vlaams Parlement ontvangt geen regelmatige, globale en geïntegreerde informatieverstrekking.

## 6 Aanbevelingen

### *Vorbereiding van het project gevaarlijke punten*

Voor de voorbereiding van grote infrastructuurprojecten verwijst het Rekenhof naar de - onverkort van toepassing blijvende - aanbevelingen die het formuleerde in zijn rapport over het Deurganckdok<sup>(114)</sup> en in zijn advies van 8 februari 2010 aan de Commissie Versnelling van Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten van het Vlaams Parlement over de vertraging bij grote infrastructuurwerken<sup>(115)</sup>. Het verwijst inzonderheid naar volgende aanbevelingen:

- Bij grote infrastructuurprojecten moet de overheid een kosten-baten-analyse opmaken die alle relevante elementen bevat om tot juiste investeringsbeslissingen te komen en die alle kosten en baten op correcte wijze in rekening brengt.
- In het licht van een degelijk financieel management en met het oog op de vermindering van de risico's mogen projecten pas worden aanbesteed als ze voldoende zijn voorbereid en het bestek zorgvuldig is opgesteld.
- De projectverantwoordelijken moeten uitgaan van een zo volledig mogelijke en realistische raming, zowel van de nodige voorbereidings- en realisatietijd als van de in te zetten middelen. Ze moeten in de planning marges inbouwen om onvoorziene omstandigheden op te vangen. De kostprijsramingen moeten ook btw, randinvesteringen en verwachte prijsevoluties omvatten en de budgettaire mogelijkheden incalculeren. Gedurende het gehele verloop van de voorbereiding, aanbesteding en uitvoering moeten de projectverantwoordelijken oog hebben voor kostenbeheersing en de kwaliteit en doorlooptijd bewaken. Voor langlopende projecten kan een extracomptabele projectbegroting de kostprijsevolutie van het totale project helpen beheersen en een accurate planning van de jaarlijkse begrotingskredieten mogelijk maken.
- De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat het systeem van risicomangement, dat ze heeft uitgewerkt, verder wordt ontwikkeld en toegepast. Een degelijk en gestructureerd risicomangement - dat bij de projectvoorbereiding alle risico's op bouwtechnisch, maatschappelijk, juridisch, economisch en budgettair vlak en de gevolgen van projectwijzigingen inschat en voorziet in beheersmaatregelen - is immers essentieel voor het beheer van grote infrastructuurprojecten.

<sup>114</sup> Stuk 37-F (2004-2005) – Nr. 1, 22 juni 2005.

<sup>115</sup> Stuk 55 (2009-2010) – Nr. 1, 8 februari 2010.



### ***Naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving***

- Het agentschap Wegen en Verkeer moet de overheidsopdrachtenregelgeving strikt toepassen en aldus voorkomen dat inbreuken op die regelgeving de Vlaamse overheid nadeel toebrengen door gebrek aan mededinging of ongeoorloofde voorkennis die van aard is de normale spelregels van de mededinging te vervalsen.
- Bij de toewijzing van bijkomende opdrachten tijdens de uitvoering van een overheidscontract zal de administratie rekening moeten houden met het gezaghebbende restrictieve standpunt dat het Hof van Justitie inneemt. Voor wezenlijke wijzigingen aan een bestaande opdracht zal dan ook de mededinging in acht moeten worden genomen.

### ***Uitvoering van het project gevaarlijke punten***

- Het agentschap Wegen en Verkeer moet de n.a.v. het auditrapport van het Rekenhof over de verrekeningen bij de aannemingen van wegenwerken<sup>(116)</sup> belofde inspanningen en maatregelen inzake het verrekeninggedrag van de wegenafdelingen onverminderd voortzetten. Daartoe behoort een strikte naleving van het dienstorder MOW/AI/2006/15 van 5 december 2006 dat het agentschap zelf heeft uitgevaardigd. Aldus kunnen ook verwijlinteressen worden beperkt.
- Het agentschap moet de schadedossiers nauwkeurig in kaart brengen en waar nodig de studiebureaus voor hun verantwoordelijkheid stellen.
- Het agentschap moet de erelonen die onverschuldigd werden betaald aan de provinciale studiebureaus, exhaustief in kaart brengen en terugvorderen.
- Het agentschap moet de door TV 3V aangerekende en betaalde prestaties – en dit over de volledige periode van de dienstverlening – exhaustief in beeld brengen en grondig doorlichten op onverschuldigde betalingen, en tot de nodige terugvorderingen overgaan.

### ***Projectevaluatie en informatievoorziening***

- In acht genomen het bedrag van nagenoeg 900 miljoen EUR dat gaat naar het wegwerken van gevaarlijke punten, moet het agentschap Wegen en Verkeer de nodige inspanningen leveren voor een degelijke, actuele en tijdige monitoring en evaluatie van alle aangepakte gevaarlijke punten, zodat zekerheid bestaat over de value for money.
- Het voorziene onderzoek van het Steunpunt Mobiliteit en Openbare Werken, Spoor Verkeersveiligheid, dat de evaluatie wetenschappelijk moet onderbouwen, moet worden uitgevoerd.

<sup>116</sup> Stuk 37-F (2005-2006) – Nr. 1, 29 juni 2006.

- In acht genomen de geldstroom die jaarlijks middels het FFEU en het VIF naar de gevaarlijke punten gaat, moeten de begroting, de beleidsbrief van de minister van Openbare Werken en de jaarverslagen van FFEU en AWV meer goed onderbouwde informatie (financieel en anderszins) verstrekken over de realisaties van het project.

## 7 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Openbare Werken heeft op 3 februari 2011 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 4). Zij onderschreef de vaststellingen van het Rekenhof dat het project op een aantal vlakken zorgvuldiger had kunnen voorbereid worden en dat ook de uitvoering ervan op een aantal punten behoorlijker diende te worden opgevolgd. Zij wees er ook op dat het moeilijk was het project op een sluitende manier te ramen en voor te bereiden, gelet op de omvang en de complexiteit van het project en de toepassing van een nieuwe werkwijze. Uit de gemaakte fouten zullen lessen worden geleerd die het mogelijk moeten maken in de toekomst bij projecten waarin een groot aantal infrastructuurprojecten wordt gebundeld, rekening te houden met de aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister merkte ook op dat de eerste gegevens over verkeersongevallen al duidelijk een positieve invloed van het project op de verkeersveiligheid aangeven. Zodra meer gedetailleerde ongevalgegevens voor 2008 beschikbaar zijn, zal het steunpunt MOW een wetenschappelijk onderbouwde evaluatie uitvoeren.

De minister heeft aan AWW de opdracht gegeven een actieplan uit te werken waarin invulling wordt gegeven aan de vaststellingen van het Rekenhof. Ook heeft zij AWW opgedragen een globale en geïntegreerde rapportering aan het Vlaams Parlement uit te werken.

Over een drietal vaststellingen van het Rekenhof, die betrekking hebben op de rechtmatigheid van de toekenning van bepaalde overheidsopdrachten - met name: de toewijzing van bijkomende opdrachten binnen de bestaande kaderovereenkomst met TV 3V (punt 2.4.3), de toekenning van een tweede verlenging van de kaderovereenkomst met TV 3V (punt 3.1.2) en de toewijzing van provinciale studieopdrachten aan TV 3V (punt 3.3) - stelde de minister vast dat de administratie daarover een andere mening heeft, maar nam zij zelf geen standpunt in.

Met een tweede brief van 24 februari 2011 (zie bijlage 5) heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken het Rekenhof een advies van een advocatenbureau bezorgd waarin nader wordt ingegaan op de drie bovenvermelde vaststellingen inzake rechtmatigheid. Het Rekenhof heeft in voorliggend auditrapport met de inhoud van dat advies rekening gehouden. Het advies bleek slechts in beperkte mate tot nuanceringen te leiden.

## Bijlage 1: Overzicht van de 50 gevaarlijkste punten in dalende volgorde van gevaarlijkheid

	Gemeente	Project-nummer	Prioriteit voor aanpak	Datum van uitvoering	Stand van zaken midden september 2010
1	Hasselt	007001	122	Uitgevoerd in 2002. Kleine ingreep	
2	Genk	007003	112		Aanbestedingsklaar
3	Houthalen-Helchteren	007028	107	18/10/2007	
4	Turnhout	001004	101	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
5	Lier	001002	97	20/11/2007	
6	Aartselaar	001003	94	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
7	Turnhout	001009	93	05/03/2007	
8	Leuven	002001	86		Nog niet uitgevoerd
9	Sint-Niklaas	004001	84	06/04/2006	
10	Lier	001006	84		Aanbestedingsklaar
11	Genk	007027	82	30/03/2010	
12	Overpelt	007014	79	31/12/2006	
13	Leuven	002003	79	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
14	Mol	001013	76	27/10/2006	
15	As	007007	75		Aanbesteed
16	Mechelen	001005	73		Ontwerp loopt nog
17	Tervuren	002002	72	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
18	Lier	001007	72	10/12/2008	
19	Harelbeke	003005	72	09/07/2008	
20	Genk	007029	72	31/03/2006	
21	Aartselaar	001016	70	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
22	Genk	007008	68	12/05/2006	
23	Mol	001014	67	02/10/2007	
24	Houthalen-Helchteren	007048	66	18/10/2007	
25	Leuven	002005	65		Nog niet uitgevoerd
26	Tienen	002058	64		Nog niet uitgevoerd
27	Eeklo	004002	63		Aanbestedingsklaar
28	Antwerpen	001010	63	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
29	Sint-Katelijne-Waver	001015	61		In uitvoering
30	Mechelen	001012	61	27/10/2006	
31	Genk	007138	61		Ontwerp loopt nog
32	Antwerpen	001011	61		Uit te voeren door BAM ikv Masterplan Antwerpen
33	Roeselare	003002	60	21/05/2010	

	<b>Gemeente</b>	<b>Project- nummer</b>	<b>Prioriteit voor aan- pak</b>	<b>Datum van uitvoering</b>	<b>Stand van zaken midden september 2010</b>
34	Leuven	002013	60		Nog niet uitgevoerd
35	Dendermonde	004046	60		Ontwerp loopt nog
36	Antwerpen	001018	60		Uit te voeren door BAM ikv Masterplan Antwerpen
37	As	007114	59	29/09/2006	
38	Sint-Truiden	007011	59	14/04/2006	
39	Turnhout	001034	58	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
40	Antwerpen	001265	58	15/01/2010	
41	Brugge	003004	58	21/12/2006	
42	Riemst	007036	57		Aanbesteed
43	Leuven	002018	57		Nog niet uitgevoerd
44	Maasmechelen	007017	56	04/06/2007	
45	Lommel	007049	56	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Project AWW	
46	Kontich	001017	56	Uitgevoerd. Datum niet gekend. Kleine ingreep	
47	Eeklo	004012	56		Nog niet uitgevoerd
48	Maasmechelen	007065	55		Aanbestedingsklaar
49	Zonhoven	007024	54		Aanbestedingsklaar
50	Temse	004010	54	18/03/2009	

## Bijlage 2: Overzicht ongevalgegevens 1997-1999 tot 2005-2007

<b>1997-1999</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	374	15,51%	2.980	14,00%
Buiten gevaarlijk punt	2.038	84,49%	17.928	86,00%
Totaal	2.412	100,00%	20.908	100,00%

<b>1998-2000</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	392	15,48%	2.854	12,55%
Buiten gevaarlijk punt	2.140	84,52%	19.884	87,45%
Totaal	2.532	100,00%	22.738	100,00%

<b>1999-2001</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	373	14,77%	2.659	14,16%
Buiten gevaarlijk punt	2.152	85,23%	16.114	85,84%
Totaal	2.525	100,00%	18.773	100,00%

<b>2000-2002</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	353	14,54%	2.181	12,79%
Buiten gevaarlijk punt	2.074	85,46%	14.874	87,21%
Totaal	2.427	100,00%	17.055	100,00%

<b>2001-2003</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	279	12,77%	1.699	11,22%
Buiten gevaarlijk punt	1.905	87,23%	13.446	88,78%
Totaal	2.184	100,00%	15.145	100,00%

<b>2002-2004</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	222	11,38%	1.457	10,88%
Buiten gevaarlijk punt	1.728	88,62%	11.933	89,12%
Totaal	1.950	100,00%	13.390	100,00%

<b>2003-2005</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	157	8,70%	1.111	9,20%
Buiten gevaarlijk punt	1.651	91,30%	10.986	90,80%
Totaal	1.808	100,00%	12.097	100,00%

<b>2004-2006</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	140	9,20%	1.035	9,70%
Buiten gevaarlijk punt	1.384	90,80%	9.686	90,30%
Totaal	1.524	100,00%	10.721	100,00%

<b>2005-2007</b>	Dodен		Zwaargewonden	
Op gevaarlijk punt	159	10,80%	1.074	9,90%
Buiten gevaarlijk punt	1.308	89,20%	9.802	90,10%
Totaal	1.467	100,00%	13.390	100,00%

### Bijlage 3: Monitoringgegevens van de 50 gevaarlijkste afgewerkte punten met nieuwe prioriteit

	Gemeente	Project-nummer	Gewogen prioriteit voor aanpak gevaarlijk punt	Gewogen prioriteit na aanpak gevaarlijk punt
1	Hasselt	007001	122	Geen gegevens Kleine ingreep
2	Houthalen-Helchteren	007028	107	( <sup>117</sup> ) 90
3	Turnhout	001004	101	Geen gegevens Kleine ingreep
4	Lier	001002	97	27
5	Aartselaar	001003	94	Geen gegevens Kleine ingreep
6	Turnhout	001009	93	11
7	Sint-Niklaas	004001	84	7
8	Overpelt	007014	79	22
9	Mol	001013	76	12
10	Tervuren	002002	72	Geen gegevens Kleine ingreep
11	Lier	001007	72	30
12	Harelbeke	003005	72	8
13	Genk	007029	72	6
14	Aartselaar	001016	70	Geen gegevens Kleine ingreep
15	Genk	007008	68	9
16	Mol	001014	67	2
17	Houthalen-Helchteren	007048	66	( <sup>118</sup> ) 23
18	Antwerpen	001010	63	Geen gegevens Kleine ingreep
19	Mechelen	001012	61	19
20	As	007114	59	7
21	Sint-Truiden	007011	59	10
22	Turnhout	001034	58	Geen gegevens Kleine ingreep
23	Antwerpen	001265	58	Geen gegevens Oplevering januari 2010
24	Brugge	003004	58	7
25	Maasmechelen	007017	56	8
26	Lommel	007049	56	Geen gegevens Project AWV
27	Kontich	001017	56	Geen gegevens Kleine ingreep
28	Temse	004010	54	Geen gegevens Oplevering maart 2009
29	Brugge	003021	54	Geen gegevens Kleine ingreep
30	Willebroek	001022	52	Geen gegevens Oplevering augustus 2009

<sup>117</sup> Monitoring minder dan 1 jaar.

<sup>118</sup> Monitoring minder dan 1 jaar.

	<b>Gemeente</b>	<b>Project- nummer</b>	<b>Gewogen prioriteit voor aanpak gevaar- lijk punt</b>	<b>Gewogen prioriteit na aan- pak gevaarlijk punt</b>
31	Sint-Truiden	007018	51	6
32	Rumst	001080	51	Geen gegevens Project AWV
33	Peer	007020	51	9
34	Ieper	003006	50	10
35	Mol	00102	47	12
36	Turnhout	001133	46	Geen gegevens Kleine ingreep
37	Brugge	003008	46	5
38	Zottegem	004013	45	18
39	Antwerpen	001030	45	29
40	Aartselaar	001026	45	Geen gegevens Kleine ingreep
41	Tervuren	002031	44	5
42	Sint-Truiden	007085	44	0
43	Aartselaar	001029	43	Geen gegevens Kleine ingreep
44	Kortrijk	003223	42	Geen gegevens Oplevering juli 2009
45	Knokke-Heist	003017	42	15
46	Knesselare	004168	42	0
47	Heist-Op-Den- Berg	001044	42	Geen gegevens Oplevering maart 2009
48	Brugge	003010	42	Geen gegevens Oplevering juni 2009
49	Antwerpen	001356	42	23
50	Zelzate	004021	41	Geen gegevens Oplevering augustus 2009



## **Bijlage 4: Antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken**

3 februari 2011

Geachte heer Voorzitter,

Naar aanleiding van uw schrijven van 11 januari 2011 wens ik te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het voorliggende ontwerpverslag.

### Algemeen

Het project “wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen” werd in 2002 beslist met de ambitie om op vijf jaar (verlengbaar met 1 jaar) tijd de 800 gevaarlijkste punten in Vlaanderen weg te werken voor een totaal budget van 500 miljoen euro. Het ging hierbij om een beslissing zonder voorgaande, waarbij de werkwijze om 800 verschillende kleine en middelgrote projecten verspreid over heel Vlaanderen op een korte termijn aan te pakken, volledig nieuw was voor het agentschap Wegen en Verkeer. Uw rapport geeft aan dat het project op een aantal vlakken zorgvuldiger had kunnen voorbereid worden en ook de uitvoering ervan op een aantal punten, die in uw verslag worden verduidelijkt, behoorlijker diende opgevolgd te worden. Ik kan deze vaststelling onderschrijven.

Anderzijds stel ik vast dat de oplossingen voor elk van de 800 gevaarlijke punten onderling zeer verschillend zijn, en dit zowel op technisch, planologisch als budgettair vlak. De diversiteit in oplossingen, die ook het gevolg was van het overleg met de betrokken partijen, is in de loop van het project groter gebleken dan aanvankelijk ingeschat. Dit heeft aanleiding gegeven tot het toekennen van een aanvullende opdracht (zie verder).

### Vorbereiding van het project

Met betrekking tot de voorbereiding van het project moet worden beklemtoond dat een project van dergelijke omvang en complexiteit, dat voor het agentschap Wegen en Verkeer ook een nieuwe werkwijze inhield, heel moeilijk op een sluitende manier kon worden geraamd en voorbereid. Het project gevaarlijke punten was en is dan ook een voortdurend leerproces, waarbij het agentschap in haar reactie aan het Rekenhof aangeeft dat het effectief uit bepaalde fouten heeft geleerd. De lessen uit het project gevaarlijke punten moeten toelaten om in de toekomst bij projecten, waarin een groot aantal infrastructuurprojecten wordt gebundeld, bij de voorbereiding en uitvoering ervan terdege rekening te houden met de aanbevelingen van het Rekenhof.

### Evaluatie

Wat de evaluatie van het project betreft, wil ik ten eerste opmerken dat het agentschap Wegen en Verkeer in de loop van het project proactief gegevens over verkeersongevallen heeft verzameld. Deze gegevens, hoewel niet volledig statistisch afgedekt, geven al duidelijk een positieve invloed van dit project op de verkeersveiligheid aan.

Ten tweede heb ik met het oog op een wetenschappelijke onderbouwing van de vaststellingen en de statistische correcte interpretatie van de gegevens aan het Steunpunt MOW gevraagd een wetenschappelijk onderbouwd onderzoek hierover uit te voeren. Hier heeft het Steunpunt, zoals ook in uw rapport wordt aangegeven, echter aanbevolen de analyses niet uit te voeren vóór het ogenblik waarop de gedetailleerde ongevallendata voor 2008 beschikbaar zullen zijn, naar verwachting dit voorjaar. Natuurlijk kan een volledige evaluatie van het project gevaarlijke punten pas plaatsvinden als het project in zijn totaliteit is uitgevoerd. Pas dan is er immers een statistische zekerheid over het effect van het volledige project. Deze statistische zekerheid hoeft echter niet te worden afgewacht om intussen te kunnen vaststellen dat wat er al is uitgevoerd een positieve invloed heeft gehad op de verkeersveiligheid.

Ten derde wordt er ook in mijn beleidsbrief duidelijk gesteld dat de verdere monitoring en evaluatie in het kader van het project 'wegwerken gevaarlijke punten' door AWW gebeurt in afwachting van de uitvoering van de wetenschappelijke onderbouwde evaluatie door het Steunpunt Verkeersveiligheid.

### Risicomanagement

Wat het ontwikkelen en opvolgen van het systeem van risicomanagement betreft, dient opgemerkt te worden dat het wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen 800 verschillende (kleine tot middelgrote) infrastructuurprojecten in de hele Vlaamse regio inhoudt en daarom niet is op te vatten als 1 groot infrastructuurproject.

Niettemin hecht ik, samen met Rekenhof, een groot belang aan een degelijk risicobeheer in het kader van een dergelijk project. Het agentschap Wegen en Verkeer wijst op initiatieven met betrekking tot risicomanagement tijdens de uitvoering van het project:

a. Onmiddellijk na het afsluiten van de kaderovereenkomst met TV 3V d.d. 20 november 2002 werden alle risico's in kaart gebracht in de geest van het bovenvermelde decreet. Er werd een volledig procedurehandboek ('kwaliteitshandboek') uitgeschreven, evenals werden een ontwerphandboek ('leidraad') en een verantwoordelijkheidsmatrix opgesteld. Dit garandeerde een gestandaardiseerde en kwaliteitsvolle aanpak van alle gevaarlijke punten. In de loop van het project werd het kwaliteitshandboek regelmatig aangepast of aangevuld en de leidraad werd tot tweemaal toe volledig herzien.

b. Tijdens de verdere uitvoering van het project, werden alle gevaarlijke punten op PAC- of PCV-overleg gebracht, wat een grote betrok-

kenheid van alle actoren op het terrein en een maatschappelijk draagvlak voor de voorgestelde oplossingen bewerkstelligde. Er was een tweewekelijks overleg tussen de leidend ambtenaar binnen AWW en de projectverantwoordelijke van TV 3V waarop de algemene planning, de budgetbewaking en de kwaliteitsbewaking besproken werden. Ook op het niveau van elke provinciale afdeling was er een geregeld overleg tussen TV 3V, het studie bureau en de territoriale afdeling van AWW. Op het globale projectniveau was er de Stuurgroep (waarin alle betrokkenen vertegenwoordigd waren) en het Extern Directiecomité om het project in zijn geheel te bewaken.

c. De kaderovereenkomst met TV 3V werd in 2002 voor een duur van 5+1 jaar gesloten. Op dat ogenblik onvoorziene omstandigheden hebben ertoe geleid dat een aanvullende opdracht van 1 jaar werd toegekend aan de TV 3V in 2008. Deze aanvullende opdracht werd gunstig geïndiceerd door de inspectie van Financiën, die de uitdrukkelijke opdracht heeft om de wettigheid en doelmatigheid van procedures en dossiers na te gaan.

d. Wat de financiële bewaking en opvolging van het project betreft, is de accurate opvolging van investeringen ook in de algemene werking van het agentschap Wegen en Verkeer een belangrijk aandachtspunt. Dat hiertoe al inspanningen werden geleverd, blijkt enerzijds uit de vaststelling van het Rekenhof over de gedaalde percentages voor verrekeningen en anderzijds uit de recente rapportering aan de Vlaamse Regering over verwijlinteressen. In beide gevallen is er sprake van een significante daling.

Ik dring er bij het agentschap Wegen en Verkeer ook consequent op aan om de inspanningen met betrekking tot de financiële bewaking verder te zetten en heb opdracht gegeven om de resterende knelpunten zo spoedig mogelijk af te handelen. De daling van de verwijlinteressen en het aandeel verrekeningen, net zoals het risicomanagement in het algemeen werden overigens ook als specifiek actiepunt opgenomen in de beheersovereenkomst.

#### Informatieverlening aan het Vlaams Parlement

Een goede rapportering over de uitvoering van een dergelijk project aan het parlement dient inderdaad accuraat en overzichtelijk te zijn. Het Rekenhof beveelt in dit verband aan dat, in acht genomen de geldstroom die jaarlijks middels het FFEU en het VIF naar de gevaarlijke punten gaat, de begroting, de beleidsbrief van de minister van Openbare Werken en de jaarverslagen van FFEU en AWW meer goed onderbouwde informatie (financieel en anderszins) moeten verstrekken over de realisaties van het project.

Zowel mijn voorgangers als ikzelf hebben getracht om het parlement over dit omvangrijk en complex project (in feite bestaande uit verschillende deelprojecten) te informeren via de jaarlijkse beleidsbrief en de jaarverslagen van het FFEU en het AWW. Deze documenten geven correcte informatie op een gepast niveau - high level voor jaarverslagen

en beleidsbrief - die verder gedetailleerd werd via antwoorden op specifieke parlementaire vragen. Dat het Vlaams parlement langs deze weg uitgebreid werd geïnformeerd blijkt uit de omvangrijke lijst van parlementaire vragen én antwoorden over het project "Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen".

Niettemin heb ik aan het agentschap Wegen en Verkeer de opdracht gegeven om voor dit project een globale en geïntegreerde rapportering uit te werken. Ik ben uiteraard bereid het Agentschap Wegen en Verkeer te vragen dit toe te lichten aan het Vlaams Parlement.

### Aanbevelingen

De geformuleerde aanbevelingen voor het agentschap Wegen en Verkeer, zullen stap voor stap worden uitgevoerd. Ik heb aan het agentschap Wegen en Verkeer de opdracht gegeven een actieplan op te maken, waarin invulling gegeven wordt aan de vaststellingen van het Rekenhof.

Er blijft wel een meningsverschil bestaan tussen het Rekenhof enerzijds en de afdeling juridische dienstverlening van het departement MOW en het agentschap Wegen en Verkeer anderzijds met betrekking tot 3 punten:

- De gunning door het agentschap Wegen en Verkeer van bijkomende opdrachten aan TV 3V binnen de bestaande kaderovereenkomst.
- De toewijzing door het agentschap Wegen en Verkeer van provinciale studieopdrachten aan TV 3V
- De toekenning van een aanvullende opdracht aan TV 3V (na 5+1 jaar), gebaseerd op artikel 17 §2, 2° van de Wet op de Overheidsopdrachten

Tot slot wens ik te benadrukken dat ik de opdracht heb gegeven aan het Agentschap Wegen en Verkeer om met het Rekenhof over de opvolging van het rapport verder te overleggen met het oog op een beter toekomstig projectmanagement.

Met bijzondere hoogachting,

Hilde Crevits  
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

## **Bijlage 5: Bijkomend antwoord van de Vlaamse minister van Openbare Werken**

24 februari 2011

Geachte heer Voorzitter,

In het kader van de audit van het Rekenhof over het project “wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen” bezorg ik u een bijkomend juridisch advies, dat ik van het agentschap Wegen en Verkeer mocht ontvangen.

Het agentschap nam initiatief om juridisch advies in te winnen naar aanleiding van de vaststelling van de verschillen in visie tussen het Rekenhof en het agentschap Wegen en Verkeer.

Het lijkt me belangrijk om dit bijkomend advies alsnog over te maken omdat het bijkomend inzicht en juridische onderbouwing verschaft bij de door het agentschap Wegen en Verkeer gehanteerde werkwijze in dit dossier. Ik wil het Rekenhof dan ook verzoeken om deze onderbouwde bijkomende documentatie in overweging te willen nemen in het kader van voormeld rapport.

Met vriendelijke groet,

Hilde Crevits  
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken.