

SAMENVATTING

Het onderhoud van de wegen en snelwegen in Wallonië

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de Waalse overheid de kwaliteit van herstellingswerken aan het wegennet controleert. Het onderzoek kaderde meer bepaald in de tenuitvoerlegging van het *masterplan* om het structurend netwerk weer in goede staat te brengen.

Het eerste onderzoeksthema had betrekking op de strategie, de planning en de financiering van de onderhoudswerken. Het was de bedoeling de vaststellingen uit twee voorgaande rapporten van het Rekenhof te actualiseren en na te gaan welke impact de aanbevelingen van toen hebben gehad op de betrokken actoren.

Het tweede onderzoeksthema had betrekking op het controlesysteem dat de operationele algemene directie Wegen en Gebouwen (DGO₁) van de *Service Public de Wallonie* (SPW) heeft uitgebouwd om de kwaliteit van de herstellingswerken te beoordelen.

Bij de ontplooiing van het *masterplan* spelen de volgende twee actoren een grote rol: sinds mei 2010 fungeert Sofico als opdrachtgever, waarbij hij zorgt voor de financiering, de uitvoering, het onderhoud en de exploitatie van het net, terwijl de DGO₁ als bouwdirectie technische bijstand verleent. Het Rekenhof heeft de rol van de DGO₁ en van Sofico onderzocht, alsook de taakverdeling tussen beide.

Strategisch initiatief

Inzake strategisch initiatief stelt het Rekenhof vast dat het operationeel plan 2009-2014 van de DGO₁ een gebrek aan sturing vertoont omdat de algemene directie niet beschikt over een prospectieve boordtabel die gecoördineerd werd met die van de departementen en van de directies. Bovendien heeft niet elk departement het operationeel plan in specifieke doelstellingen omgezet, waardoor het niet naar behoren kan worden uitgevoerd.

Planning van de onderhoudswerken

Wat de planning van de onderhoudswerken betreft, is het Rekenhof van oordeel dat de gegevens in de database met wegeninfo weliswaar geactualiseerd worden, maar niet systematisch gestaafd en benut worden door de territoriale directies. Het Rekenhof betreurt dat er geen historiek is van de bouw- en onderhoudswerken aan het Waalse wegennet en dat het onmogelijk is om vroegere werken te traceren. Het Rekenhof stelt ook vast dat het materieel waarover de directie *Recherche et contrôle routier* beschikt, nog altijd hetzelfde gebrek aan doelmatigheid vertoont en dat de verantwoordelijken van de territoriale directies nog altijd de voorkeur geven aan onderzoeksmethoden gebaseerd op terreinkennis en visuele inspecties door hun medewerkers, veeleer dan gebruik te maken van de informatie afkomstig van opmetingen door de directie *Recherche et contrôle routier*.

Er is geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen die het Rekenhof in 2007 formuleerde over het gebrek aan formalisering op het niveau van het beslissingsproces voor het plannen en programmeren van onderhoudswerken aan het niet-structurend netwerk. De analyse en de uitbouw van het beslissingsproces dat werd ontwikkeld door het studiekantoor (Arcadis) dat Sofico selecteerde voor de planning van de werven op het structurend netwerk, vertoont overigens een kunstgreep in de conceptie van de database die aan de basis ligt van het hele initiatief. De volgorde van prioriteit van de werken zoals die in het wegenplan was vervat, werd niet gerespecteerd bij de effectieve tenuitvoerlegging van de werven, wat de meerwaarde van de Arcadis-methode drastisch beperkt in vergelijking met het plan waartoe in 2009 beslist werd.

Tot slot is het zo dat Sofico zijn rol als opdrachtgever niet ten volle beheerst, ondanks het bestaan van een protocolakkoord over technische bijstand door *Service Public de Wallonie*.

Financiering

Het Rekenhof stelt vast dat de modaliteiten voor de financiering van het *masterplan*, in eerste instantie, en van het volledige wegenplan in een tweede fase, nog niet vaststaan. Het grote risico van die situatie is dat de in het wegenplan beoogde doelstellingen inzake herstellingen van het structurend netwerk, niet gerealiseerd worden.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op het feit dat de voorwaarde die gekoppeld was aan het bekomen van een lening bij de Europese Investeringsbank en die betrekking had op het wegen van te zwaar beladen vrachtwagens, thans niet gerespecteerd wordt. Bovendien heeft de uitvoering van het wegenplan heel wat vertraging opgelopen.

Tot slot benadrukt het Rekenhof dat de financiële middelen die aan beide netwerken (structurend en niet-structurend) werden toegekend, op termijn ontoereikend zouden kunnen blijken om de onderhoudsnoden te dekken.

Kwaliteitsplannen

Dat er geen gemeenschappelijke normen gelden voor alle territoriale directies, compromitteert de doelmatigheid van het systeem van de kwaliteitsplannen. De oorzaken die daaraan ten grondslag liggen, zijn dat er geen gemeenschappelijke richtlijn is voor alle territoriale directies en het feit dat de resultaten niet gecentraliseerd noch transversaal geëxploiteerd worden.

In het raam van het bestek van het type Qualiroutes werd de garantietermijn op vijf jaar gebracht, maar die termijn dreigt niet overal op dezelfde manier te worden toegepast omdat « behoorlijk gemotiveerde omstandigheden » kunnen worden ingeroepen om die termijn te verlengen of in te korten. Het grote risico van die situatie is dat het algemene principe van de waarborgtermijn van vijf jaar op uiteenlopende manieren wordt geïnterpreteerd en toegepast.

Materialiteit van de controles

Uit de analyse van 88 werfdossiers blijkt dat de aanwezigheidsgraad van elk soort controle sterk uiteenloopt. De residuele draagkracht van de rijweg, bijvoorbeeld, wordt het minst

vaak gecontroleerd en voorafgaande tests worden zelden uitgevoerd. Die situatie impliceert grote risico's voor de duurzaamheid van de uitgevoerde onderhoudswerken.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat slechts in een klein deel van de onderzochte dossiers diverse materiaalcontroles werden uitgevoerd. De samenstelling van bitumineuze materialen wordt dan weer het vaakst gecontroleerd. Het aantal dossiers waarin kon worden nagegaan of de andere geplande controles werden uitgevoerd, en meer in het bijzonder de controles met betrekking tot de hechtingslaag, was aanzienlijk kleiner.

Tot slot worden er vrij veel controles a posteriori uitgevoerd. Toch worden de oppervlaktekenmerken van de bedekking bij nagenoeg één werf op vijf niet gecontroleerd.

Doeltreffendheid van het controlesysteem

De controles van de administratie hebben in de geanalyseerde dossiers 197 niet-conforme toestanden aan het licht gebracht, d.i. gemiddeld meer dan twee niet-conforme toestanden per dossier. Via het controlesysteem van de administratie kunnen dus de verschillen ten opzichte van de aan de aannemers opgelegde kwaliteitseisen worden opgespoord.

Het Rekenhof heeft de doeltreffendheid van het ingestelde kwaliteitscontrolesysteem geëvalueerd door te onderzoeken hoe de administratie de vastgestelde niet-conforme toestanden heeft aangepakt. Van slechts 69,3 % van die toestanden werd een procesverbaal opgesteld; meer dan de helft ervan werd verticaal geklasseerd. In totaal werden voor minder dan een derde van de vastgestelde niet-conforme toestanden sancties opgelegd aan de aannemer. In de grote meerderheid van de gevallen gaat het om een financiële sanctie (betaling tegen lagere prijs en/of eenmalige boete). Het totaalbedrag van de toegepaste financiële sancties vertegenwoordigt slechts 0,13 % van het totaalbedrag van de dossiers in kwestie. Tot slot heeft slechts 7,3 % van de vastgestelde niet-conforme toestanden geleid tot een corrigerende actie om de vastgestelde slechte uitvoering te herstellen of minder erg te maken. In meer dan 90 % van de gevallen geven de niet-conforme resultaten die door het controlesysteem inzake de kwaliteit van het onderhoud van de Waalse wegen en autosnelwegen worden vastgesteld, tot geen enkele verbetering van de weg aanleiding.

Het Rekenhof merkt dus op dat het controlesysteem inzake de kwaliteit van het onderhoud van het Waalse wegen- en autosnelwegennet dat door de administratie is ingesteld, heel laag scoort in het vlak van doeltreffendheid.

Doelmatigheid van het controlesysteem

De doelmatigheid van een systeem is te verstaan als de verhouding tussen de ingezette middelen en de bekomen resultaten. Het Rekenhof is van oordeel dat op basis van de jaarlijkse kosten van de uitgevoerde proefnemingen en controles kan worden geconcludeerd dat de maatregel heel laag scoort inzake doelmatigheid.

Met de controle belast personeel

Het Rekenhof stelt tot slot in DGO1 een gebrek aan personeel vast, een leeftijdspiramide die volledig scheefgetrokken is, een te voorziene uitstroom die de werking ervan kan verstoren en aanzienlijke moeilijkheden om aan te werven.

In het licht van het personeelsgebrek van de diensten die met de rechtstreekse controle zijn belast, haalt de door de minister gekozen oplossing waarbij een opdracht wordt uitgeschreven om controleurs ter beschikking te stellen, niet de gewenste niveaus inzake doeltreffendheid en doelmatigheid.

Rekening houdend met het feit dat Sofico zelf controleurs wil aanwerven, stelt het Rekenhof eens te meer vast dat Sofico moeilijkheden ondervindt om te zorgen dat het zijn rol van opdrachtgever ten volle kan spelen zonder te overlappen met de rol van bouwdirectie van DGO¹.

Aanbevelingen

Inzake strategie beveelt het Rekenhof aan prospectieve boordtabellen op te stellen, een contract met doelstellingen met elke inspecteur-generaal te redigeren, operationele doelstellingen voor alle diensten van de DGO¹ te definiëren en de opvolging ervan te organiseren.

Het Rekenhof bepleit het invoeren van een programmeringssysteem gebaseerd op de resultaten van een moderne en betrouwbare controlemeting dat leidt tot een indeling van de te onderhouden wegen naar prioriteit. Het beveelt aan materieel te gebruiken dat hogere-normmetingen mogelijk maakt, de frequentie van de systematische controlemetingen op te drijven en een instrument voor de registratie van de gegevens in verband met de aanleg- en onderhoudswerken van de wegen uit te bouwen om zodoende over een gecentraliseerd historisch overzicht van de Waalse wegen te beschikken.

Het Rekenhof onderstreept overigens het belang van het naleven van de prioriteitenorde die voor de te onderhouden wegen is vastgelegd en is van oordeel dat de rollen en bevoegdheden van Sofico enerzijds en de *Service Public de Wallonie* anderzijds in hun respectieve hoedanigheid van opdrachtgever en bouwdirectie beter moeten worden gedefinieerd en in acht genomen.

Het Rekenhof bepleit het voltooiën van de financiële constructie voor het wegenplan om ervoor te zorgen dat het op een haalbare wijze ten uitvoer kan worden gelegd. Het wijst op het belang van het installeren van dynamische weegsystemen voor vrachtwagens, van het toekennen van voldoende middelen om een effectieve controle ervan te verzekeren en om zich ervan te vergewissen dat er werkelijk ontradende boetes aan de overtreeders worden opgelegd.

Het Rekenhof formuleert tot slot nog verschillende specifieke aanbevelingen.