



Advies

De Werkvennootschap

Brussel, 2 september 2016

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap NV van publiek recht

Adviesvrager: Ben Weyts - Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ontvangst adviesvraag: 25 juli 2016

Adviestermijn: tegen 5 september 2016

Goedkeuring raad: via schriftelijke procedure op 5 september 2016

Bekrachtiging raad: 30 september 2016

Contactpersoon: Ann Wuyts - awuyts@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen	4
1 Situering	5
2 Samenvatting van de adviesvraag	5
Advies	6
1 Doelstellingen van De Werkvennootschap	6
2 Plaats in versnelling infrastructuurbeleidsproces en participatie	9
3 Afbakening taken van De Werkvennootschap	11
4 Transparante werking van De Werkvennootschap	14
5 Inkomsten van De Werkvennootschap	15

Krachtlijnen

De Vlaamse Regering wil De Werkvennootschap oprichten om de realisatie van infrastructuurprojecten te versnellen en een antwoord te bieden op de adviezen van Eurostat omtrent participatieve PPS en ESR-neutraliteit. De MORA ontving hierover een adviesvraag op 25 juli 2016 met de vraag om een advies aan te leveren voor 5 september. De timing van de adviesvraag middenin de vakantieperiode bemoeilijkte in zeer sterke mate het proces van consultatie van en overleg tussen de MORA-leden. Bovendien is de MORA niet om advies gevraagd over de conceptnota die dit voorontwerp van decreet voorafgaat.

De MORA blijft het streven van de Vlaamse Regering ondersteunen om het infrastructuurbeleidsproces te versnellen en te komen tot een gecoördineerde realisatie van infrastructuurwerken via een integraal projectleiderschap. De MORA ziet voordelen in het realiseren van projecten via PPS, maar ziet nog niet hoe de oprichting van De Werkvennootschap tegemoetkomt aan de aanbevelingen van Eurostat. De MORA vindt het belangrijk dat de Vlaamse Regering oplossingen zoekt om het gebruik van PPS in de toekomst nog steeds mogelijk te maken.

De Mobiliteitsraad mist in de voorliggende documenten de concrete elementen die aangeven hoe De Werkvennootschap een antwoord biedt op de doelstellingen die eerder geformuleerd werden in de conceptnota.

In het voorontwerp van decreet staan voor de Raad nog te veel onduidelijkheden. Hij vraagt aan de Vlaamse Regering om eerst de kwaliteit van het voorontwerp van decreet te verbeteren vooraleer het document goed te keuren en voor te leggen aan het Vlaams Parlement. Een kwaliteitsvol decreet kan toekomstige problemen vermijden.

De MORA vraagt zich in het advies af:

- Of De Werkvennootschap effectief een oplossing biedt voor de doelstellingen uit de conceptnota;
- Wat de plaats van De Werkvennootschap in het beleidsproces en de daarbij horende rol in het participatieproces is;
- Hoe de selectie van projecten voor De Werkvennootschap zal gebeuren in afwezigheid van een Mobiliteitsplan Vlaanderen;
- Welke lessen de Vlaamse Regering heeft getrokken uit zijn ervaringen met BAM NV en hoe deze zijn meegenomen in dit voorontwerp van decreet;
- Hoe de opvolging, transparantie en democratische controle op de werking van De Werkvennootschap zal verlopen;
- Waarom afstemming ontbreekt met bestaande en in opmaak zijnde regelgeving zoals het decreet complexe projecten, de conceptnota Basisbereikbaarheid en het voorontwerp van onteigeningsdecreet;
- Welke taken zullen toegewezen worden aan De Werkvennootschap;
- Hoe het komt dat de werking van De Werkvennootschap afwijkt van de visie van de minister-president op het bestuurlijk kader van Vlaanderen;
- Welke bevoegdheden De Werkvennootschap krijgt voor het genereren van inkomsten.

1 Situering

Recente adviezen van Eurostat geven aan dat overheidsparticipatie via direct en/of indirect aandeelhouderschap door de overheid in de toekomst geen optie meer zal zijn. Hierdoor komt de participatieve PPS op de helling en de doelstelling tot participatie van de daartoe opgerichte vennootschappen.

Voor de Vlaamse Regering blijft de noodzaak tot een gecoördineerde en integrale aanpak van infrastructuurprojecten bestaan. Ze besluit daarom een projectvennootschap voor infrastructuurwerken op te richten “De Werkvennootschap”.

Op 11 maart 2016 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota goed over de oprichting van deze projectvennootschap. Op 15 juli 2016 keurde ze het voorontwerp van decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap NV van publiek recht principieel goed.

De Mobiliteitsraad heeft een adviesvraag over het voorontwerp van decreet ontvangen van de Vlaamse Regering op 25 juli 2016 met de vraag om het advies aan te leveren ten laatste op 5 september 2016. De timing van de adviesvraag middenin de vakantieperiode bemoeilijkte in zeer sterke mate het proces van consultatie van en overleg tussen de MORA-leden. De MORA is niet om advies gevraagd over de conceptnota.

2 Samenvatting van de adviesvraag

De conceptnota over de oprichting van de projectvennootschap stelt dat De Werkvennootschap op een integrale wijze infrastructuurprojecten moet aanpakken. Deze conceptnota bevat de hoofddoelstellingen en taken van de projectvennootschap en formuleert een voorstel van implementatie. De conceptnota geeft de opdracht aan de minister bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken om de integratie van bestaande structuren uit te werken richting één projectvennootschap en om dit mogelijk te maken een aantal opdrachten te geven aan Via-invest en Lijninvest.

Het voorontwerp van decreet, waarover de Vlaamse Regering de Mobiliteitsraad om advies vraagt, geeft aan hoe De Werkvennootschap tot stand zal komen. In het voorontwerp van decreet zijn hoofdstukken opgenomen over het maatschappelijk doel, de bevoegdheden van de vennootschap, het kapitaal en aandeelhouders, de verschillende organen en de werking van het vehikel, de af te sluiten samenwerkingsovereenkomsten, financiële bepalingen, het personeel, het toezicht en nog andere bepalingen.

Naast het voorontwerp van decreet heeft de MORA ook het businessplan van De Werkvennootschap ontvangen.

In de nota aan de Vlaamse Regering is eveneens opgenomen dat er een stappenplan is uitgewerkt voor de verdere concrete implementatie en dat volgende werkzaamheden lopende zijn:

- Via-Invest Vlaanderen NV doorstartscenario richting De Werkvennootschap, inclusief de vermogens-, kapitaals- en aandeelhouderschapswijzingen;
- Lijninvest NV uitdoof- en vereffeningsscenario.

Advies

De MORA geeft in zijn advies eerst de link weer tussen de doelstellingen die de Vlaamse Regering nastreeft met de oprichting van De Werkvennootschap en de wijze waarop dit is uitgewerkt in het voorliggende voorontwerp van decreet. Daarbij vraagt de MORA over een aantal punten verduidelijking.

De MORA acht het nodig dat de Vlaamse Regering eerst alle onduidelijkheden wegwerkt vooraleer het ontwerp van decreet goed te keuren en voor te leggen aan het Vlaams Parlement. Zo kan een kwaliteitsvol decreet tot stand komen.

1 Doelstellingen van De Werkvennootschap

Doelstellingen van de Vlaamse Regering met De Werkvennootschap

Met het voorontwerp van decreet over de oprichting van De Werkvennootschap voert de minister bevoegd voor mobiliteit en openbare werken de beslissing van de Vlaamse Regering uit die is opgenomen in de conceptnota van 11 maart 2016.

In de conceptnota geeft de Vlaamse Regering volgende aanleiding weer om De Werkvennootschap op te richten: *“gelet op het einde van het participatieve pps model worden de bestaande participatieve structuren MOW geïntegreerd in een projectvennootschap voor begeleiding en uitvoering van integrale projecten (met als vertrekbasis de projecten in de pijplijn van Via-invest en Lijninvest), focus op Ring R0 en het opzetten van het noodzakelijke flankerend beleid”*.

De conceptnota stelt ook dat de noodzaak tot een gecoördineerde en integrale aanpak van infrastructuurprojecten blijft bestaan met het oog op de realisatie van nieuwe infrastructurele maatregelen in combinatie met de creatie van attractieve alternatieven en flankerend beleid. Gelet op de complexiteit bij de uitvoering van infrastructuurprojecten is er nood een centrale coördinatie en aansturing door een gespecialiseerd en multidisciplinair team, aangestuurd door een Raad van Bestuur.

De conceptnota verwijst ook naar de Beleidsnota MOW 2014-2019 waaruit citaat is opgenomen: *“Ik zet verder in op het creëren van draagvlak en een transparante werking, onder meer door de ontwikkeling van een sterk en vernieuwd projectmanagement en meer samenwerking over grenzen van entiteiten heen. Er wordt ook gestreefd naar een integrale aanpak van projecten, gebaseerd op een slanke en sterke technische, financiële en juridische en communicatieve structuur die de projecten aanstuurt.”*

De conceptnota schuift volgende hoofddoelstellingen voor De Werkvennootschap naar voren:

- versnelde en gecoördineerde realisatie van infrastructuurwerken via een integraal projectleiderschap;
- flexibiliteit en een investeringskalender: bepaalde projecten worden opgelijst, maar op termijn zullen daar andere projecten bijkomen. Bovendien moet de nieuw projectstructuur toelaten om zowel kleinere (+10MEUR) als grote (+100MEUR) projecten inclusief het flankerend beleid versneld te realiseren;

- een optimale waarde-kostprijs verhouding: in de aanbestedingskeuze kunnen risico's verdeeld worden tussen de overheid en de private sector opdat deze optimaal komen te liggen bij de partij die daar het best mee zal kunnen omgaan;
- de projectvennootschap dient mobiliteitsoplossingen integraal en gebiedsgericht te benaderen;
- de coördinatie en afstemming tussen betrokken sectoren en beleidsniveaus verzorgen en hiertoe slimme allianties uitbouwen met bedrijfsleven, maatschappelijke partijen en andere overheden.

Volgens de conceptnota zal De Werkvennootschap zich in dat kader toeleggen op:

- een verkennings- en onderzoeksfase opstarten, al dan niet inclusief een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA);
- verdere technische, juridische en financiële uitwerking, waarbij ook uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan het creëren van een maatschappelijk draagvlak;
- het begeleiden van de hele vergunningsfase, desgevallend met inbegrip van bestemmingswijziging;
- het ganse aanbestedingstraject van voorstudie, bestekopmaak over onderhandelingen en gunning;
- de opvolging van het project tijdens de bouwfase tot het moment van oplevering en de onderhoudscomponent.

De MORA onderschrijft de doelstellingen die de Vlaamse Regering wil bereiken. De MORA is een groot voorstander van het versnellen en verbeteren van het infrastructuurbeleidsproces en het daarbij horende participatietraject.

Net als de Vlaamse Regering ziet de MORA voordelen in het gebruik van PPS en wil hij dat het realiseren van PPS-projecten in de toekomst mogelijk blijft.

De MORA stelt zich wel de vraag of de manier waarop De Werkvennootschap is uitgewerkt in het voorontwerp van decreet het mogelijk maakt om deze doelstellingen te realiseren. Voor de meeste aangehaalde problemen mist de MORA de motivatie waarom en hoe De Werkvennootschap een oplossing zal bieden.

Uitwerking van de doelstellingen van De Werkvennootschap

De conceptnota stelt dat er nood is aan een projectvennootschap om infrastructuurprojecten uit te voeren en een centrale coördinatie en aansturing van infrastructuurprojecten. Dit gebeurt momenteel door Via-invest en Lijninvest. De Mobiliteitsraad volgt de ambitie van de huidige Vlaamse Regering om zo weinig mogelijk nieuwe entiteiten op te richten. Hij mist daarom de motivatie van de Vlaamse Regering waarom Via-invest en Lijninvest hun huidige taken niet kunnen blijven uitvoeren en ze moeten vervangen worden door een nieuwe projectvennootschap.

In het decreet krijgt De Werkvennootschap de vorm van een autonoom vehikel dat het volledige proces uitvoert en een ruim mandaat krijgt op het vlak van coördinatie en aansturing. De Werkvennootschap krijgt zowel uitvoerende taken als beleidsvoorbereidende evenals de mogelijkheid om beleidsbeslissingen te nemen. De MORA stelt zich vragen bij dit uitgebreide mandaat en de plaats van de projectvennootschap in het beleidsproces.

Het voorontwerp van decreet zou aan duidelijkheid winnen als het de taken van De Werkvennootschap beter zou afbakenen. De MORA ziet de opgerichte projectvennootschap als een entiteit met een strikt uitvoerende rol.

Passend in een langetermijnbeleidskader

De MORA leest in het voorontwerp van decreet dat het de intentie is van de Vlaamse Regering om De Werkvennootschap een integrale visie over de modi te laten uitwerken voor een bepaald gebied.

De MORA heeft in meerdere adviezen al gepleit voor een betere afstemming tussen beleidsdomeinen en tussen de uitvoering van infrastructuurprojecten. De MORA vindt het echter niet de taak van een projectvennootschap om deze visie uit te werken. Voor de Mobiliteitsraad moet De Werkvennootschap werken binnen een integrale visie die is uitgewerkt en beslist door de Vlaamse Regering. De MORA denkt dan aan een Mobiliteitsplan Vlaanderen dat een langetermijnbeeld weergeeft voor het beleidsdomein en dat is afgestemd met andere beleidsdomeinen en –plannen. Het kader waakt bijgevolg ook over de multidisciplinariteit. Deze visie vormt dan het kader waarbinnen De Werkvennootschap kan werken. De MORA vraagt zich af hoe de Vlaamse Regering de plaats van De Werkvennootschap ziet tegenover het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

De Werkvennootschap kaderen in dit langetermijnbeleidskader zou voor de MORA een aantal onduidelijkheden over de taken, werking, aansturing,... van de projectvennootschap wegwerken. Ook de prioritering van projecten volgt uit het beleidsplan aangezien het de verhouding tussen de vijf mobiliteitsdoelstellingen¹ weergeeft.

Integrale en regionale aanpak van projecten

De MORA ziet een meerwaarde in een modusoverkoepelende aanpak van infrastructuurprojecten in een bepaald gebied. In de adviesdocumenten staat als voorbeeld de gezamenlijke uitwerking van de herinrichting van de R0 en Brabantnet. Deze samen aanpakken kan een kwaliteitsverhoging van beide projecten tot gevolg hebben.

De focus van de conceptnota ligt op de heraanleg van de ring rond Brussel (R0) en Brabantnet. In de nota aan de Vlaamse Regering zijn meerdere projecten in Vlaanderen opgenomen zoals de bruggen over het Albertkanaal, NZ Limburg, R4 west-oost,... Deze projecten zijn voornamelijk unimodale projecten waar geen afstemming nodig is met andere modi. Hierdoor verliest De Werkvennootschap de focus op een regionale aanpak en speelt de multimodaliteit op een andere manier dan bij de eerste projecten (R0 en Brabantnet).

Selectie van projecten voor De Werkvennootschap

Het is voor de Mobiliteitsraad onduidelijk welke projecten wel of niet onder De Werkvennootschap zullen vallen. In het voorontwerp van decreet is opgenomen dat de Vlaamse Regering hierover beslist. De regionale afstemming en de focus op de R0 komt niet meer duidelijk naar voor in het voorontwerp van decreet.

¹ Verzekeren van bereikbaarheid, verzekeren van toegankelijkheid, verbeteren van de verkeersveiligheid, verbeteren van de verkeersleefbaarheid en het verbeteren van de milieu- en natuurkwaliteit

De Werkvennootschap neemt bij de opstart de lopende projecten over evenals de projecten die op het huidige ogenblik zijn toegewezen aan Via-invest en Lijninvest. De MORA stelt zich de vraag op welke basis de Vlaamse Regering in de toekomst projecten zal toewijzen aan De Werkvennootschap, aan welke criteria de projecten moeten voldoen om uitgevoerd te worden door De Werkvennootschap. Hij vraagt aan de Vlaamse Regering om de manier waarop de selectie van projecten zal gebeuren duidelijk te maken.

Een langetermijnbeleidsplan met een daarbij horende investeringsagenda is voor de MORA de beste manier om de prioriteit van de realisatie van infrastructuurprojecten te bepalen en daar eveneens in op te nemen welke instantie voor de uitvoering ervan moet zorgen.

Oplossing zoeken om PPS in de toekomst te blijven gebruiken

De conceptnota stelt dat de aanleiding om De Werkvennootschap op te richten de Eurostat-adviezen zijn over participatieve PPS.

De MORA vindt dat de Vlaamse Regering een oplossing moet zoeken om PPS in de toekomst te kunnen blijven gebruiken om infrastructuurprojecten te realiseren. PPS biedt voldoende andere voordelen dan budgettaire om blijvend ingezet te worden, ook als participatieve PPS niet meer mogelijk is. In de voorliggende documenten gaat de Vlaamse Regering niet in op de mogelijke oplossingen voor PPS. Enkel een nieuwe projectvennootschap oprichten is hiervoor onvoldoende.

De MORA ziet een rol weggelegd voor het Kenniscentrum PPS om met voorstellen hiervoor te komen. De Raad mist een verwijzing naar dit kenniscentrum in de adviesdocumenten.

Rekening houden met ervaringen met BAM NV

De MORA stelt zich de vraag of bij de totstandkoming van De Werkvennootschap rekening is gehouden met de ervaringen van de Vlaamse Regering bij de oprichting en werking van de projectvennootschap BAM. Zeker op het vlak van stakeholdersoverleg en maatschappelijk debat zijn in het begin fouten gemaakt die in de toekomst moeten vermeden worden.

De MORA merkt op dat er geen verwijzingen zijn naar de Liefkenshoektunnel in de voor advies voorgelegde documenten. De Raad stelt zich de vraag of het zinvol is om dit te overwegen.

Gezien de gelijkaardige opdracht van BAM vraagt de MORA zich af waarom niet geopteerd is om BAM uit te breiden naar de rest van Vlaanderen, aangezien De Werkvennootschap het Vlaamse Gewest als werkgebied krijgt. De Raad vraagt om zeker de verhouding en de mogelijke hiërarchie tussen beide projectvennootschappen te verduidelijken.

2 Plaats in versnelling infrastructuurbeleidsproces en participatie

Inpassing in het beleidsproces infrastructuur

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de Commissies Berx en Sauwens formuleerde de MORA een aantal adviezen² over het versnellen en verbeteren van het beleidsproces voor

² MORA, 2010, Aanbeveling over versnellen en verbeteren van het beleidsproces voor infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, 30 april 2010

infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Met zijn adviezen hierover wil de MORA bijdragen aan een efficiënt en kwaliteitsvol infrastructuurbeleid. Dit infrastructuurbeleid is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van Vlaanderen als kruispunt van logistiek en mobiliteit. Te lange en slecht onderbouwde besluitvormingsprocessen voor grote infrastructuurprojecten zijn immers nefast voor de economie en welvaart in Vlaanderen.

In deze adviezen pleitte de MORA voor een getrechterd beleidsproces waarbij eerst overkoepelende strategische plannen het beleidskader bepalen. Dit strategisch plan vormt dan het kader voor de ontwikkeling van gebiedsgerichte strategische plannen voor gebieden met een hoge complexiteit en hoge eisen qua infrastructuur. Met beide plannen als kader kan de realisatie van concrete infrastructuurprojecten plaatsvinden. Iedere stap van het beleidsproces vraagt een andere vorm van overleg en participatie, vaak met andere stakeholders. Transparantie blijkt in alle stappen van het beleidsproces cruciaal te zijn om te komen tot een draagvlak. Het meenemen van het resultaat van de participatie in elke stap is een aandachtspunt.

De MORA gaat ervan uit dat De Werkvennootschap het beleidsproces volgt dat is opgenomen in het decreet op de complexe projecten. Hij mist in het voorontwerp van decreet zowel impliciet als expliciet verwijzingen naar dit decreet³.

Eén van de doelstellingen die de Vlaamse Regering stelt aan De Werkvennootschap is dat ze moet zorgen voor een versnelde en gecoördineerde realisatie van infrastructuurwerken via een integraal projectleiderschap. De MORA mist in de voor advies voorgelegde documenten de manier waarop De Werkvennootschap hiervoor zal zorgen.

Over de draagvlakbepalende elementen zoals participatie, transparantie, democratische controle,... spreekt de MORA zich uit verder in dit advies.

Transparantie van en democratische controle op de projecten

De Vlaamse Regering beslist welke projecten ze zal overdragen aan de projectvennootschap. Eens deze projecten zijn overgedragen aan De Werkvennootschap stelt de MORA zich vragen hoe de controle van de Vlaamse Regering op de projecten zal verlopen. De MORA mist deze informatie in de voorliggende documenten. In zijn adviezen over het beleidsproces van complexe projecten geeft de MORA aan dat er nood is aan een politieke opvolging van deze dossiers omwille van transparantie en democratische controle.

Transparantie kan bijdragen aan het behouden van een draagvlak van een project. Dit blijkt uit de werkzaamheden rond het verbeteren van het beleidsproces van infrastructuurprojecten van het Vlaams Parlement en de MORA. Een voortgangsrapportage in het Vlaams Parlement, analoog aan de voortgangsrapportage van het Masterplan 2020, zou hiervoor een goede methode kunnen zijn, evenals de koppeling ervan met een rapportering van het Rekenhof.

MORA, 2013, Advies over het voorontwerp van decreet betreffende complexe projecten, 28 juni 2013

³ Decreet betreffende complexe projecten, goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 25 april 2014 en verschenen in het Belgische staatsblad op 27 augustus 2014.

Overleg en participatie met het maatschappelijk middenveld

In de voorliggende teksten is niet aangegeven hoe De Werkvennootschap zal omgaan met het proces van overleg en participatie met burgers en het maatschappelijk middenveld. Een goed overleg met en participatie vanuit het middenveld is een cruciaal element in een vlotte totstandkoming van projecten.

De taak op het vlak van communicatie en participatie die De Werkvennootschap krijgt, hangt af van de plaats die de projectvennootschap krijgt in het beleidsproces. De MORA ziet De Werkvennootschap als een uitvoerende projectvennootschap. Dit betekent dat het grootste deel van het participatietraject op dat ogenblik al is doorlopen. Focus moet dan liggen op het behouden van het gecreëerde draagvlak door transparantie en terugkoppeling van de informatie van het participatietraject naar de betrokkenen. Indien de Vlaamse Regering De Werkvennootschap eerder in het totstandkomingsproces van infrastructuurprojecten een rol geeft, is een aangepaste rol in het participatietraject nodig.

De MORA vraagt om te verduidelijken welke inspraakprocedures zijn voorzien en welke rol De Werkvennootschap hierin zal spelen. Transparante communicatie van de werkzaamheden is een belangrijk element. Dit is meer dan enkel éénrichtingsinformatieverspreiding over de stand van zaken van een project. Participatie houdt een actieve rol in van alle deelnemers in het proces. Ook de terugkoppeling van reacties uit het participatietraject en het daarbij horend zicht op de doorwerking van adviezen vormt een noodzakelijk punt. De MORA kan ook niet afleiden uit de voorliggende documenten of De Werkvennootschap zelf als aanspreekingspunt zal fungeren voor burgers en middenveld.

In het projectteam is een communicatieverantwoordelijke voorzien. Dat deze functie zeer belangrijk is, is gebleken uit de ervaringen met BAM en het Oosterweeltracé. De MORA raadt aan om een evaluatie te maken van deze ervaring en het proces aan te passen waar nodig om toekomstige problemen te kunnen voorkomen. De MORA ziet de taak van de communicatieverantwoordelijke als het zorgen voor interactie tussen de vennootschap en de burger / middenveld, in twee richtingen.

Overleg met lokale besturen

Een andere belangrijke partner voor overleg en participatie zijn de lokale overheden. Zij zijn vermeld bij de entiteiten waarmee De Werkvennootschap een samenwerkingsovereenkomst kan afsluiten. De MORA wil benadrukken dat zij een belangrijke partner zijn in het creëren van draagvlak voor infrastructuurprojecten. De Raad vraagt om lokale overheden ook te betrekken bij overleg en niet alleen om technische afspraken te maken in samenwerkingsovereenkomsten.

3 Afbakening taken van De Werkvennootschap

Afstemming met infrastructuurbeheerders

De MORA leest dat De Werkvennootschap zal instaan voor het beheer van verkeersinfrastructuur. Uit de voorliggende teksten kan de MORA niet afleiden of dit gaat over

het uitwerken van DBFM⁴ voor bepaalde projecten of dat dit infrastructuurbeheer verder gaat. Goede afspraken met de bestaande infrastructuurbeheerders zijn hiervoor noodzakelijk.

Afstemming met investeringsplannen andere infrastructuurbeheerders

De MORA is op het ogenblik dat dit advies tot stand komt eveneens om advies gevraagd over de beheersovereenkomst van De Lijn en de totstandkoming van “De Vlaamse Waterweg NV”. Beide dossiers bevatten verwijzingen naar het investeringsbeleid van deze entiteiten. De MORA vraagt zich af hoe dit investeringsbeleid zich verhoudt tot de werking van De Werkvennootschap. Zoals eerder opgenomen in dit advies kan een langetermijnbeleidskader met investeringsagenda hier duidelijkheid in brengen.

De Werkvennootschap zal de projecten van Lijninvest overnemen, behalve de stelplaatsen. De MORA vraagt om verduidelijking over hoe de financiering en aanpassing van de stelplaatsen dan zal gebeuren.

Afstemming met de conceptnota Basisbereikbaarheid

Op 18 december 2015 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota “Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoet komt aan de globale en lokale vervoersvraag” goed. Met deze conceptnota wil de Vlaamse Regering naar een hiërarchisch, vraaggestuurd openbaarvervoersnetwerk evolueren.

In de conceptnota is een overkoepelende, modusafhankelijke mobiliteitsregie voorzien. Deze regie is en blijft in handen van de Vlaamse overheid, onder de bevoegdheid van de minister van Mobiliteit. Op pagina 8 en 9 staat hierbij ook volgende tekst: “*Voor grote, overkoepelende (investerings)projecten, waarbij afstemming tussen de verschillende netten en modi absoluut vereist is, wordt op Vlaams niveau een trekker aangeduid of opgestart die deze grote projecten op holistische wijze planmatig zal coördineren en begeleiden, bv aan de hand van een specifieke projectvennootschap. Dergelijke projecten kunnen meerdere vervoersregio’s omvatten.*”

De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om te verduidelijken of de conceptnota basisbereikbaarheid verwijst naar De Werkvennootschap. Indien de Vlaamse Regering De Werkvennootschap voor deze taak wil gebruiken, vraagt de Raad zich af waarom deze taken en de verwijzing naar de samenwerking met de vervoersregio’s niet concreet is opgenomen in de voor advies voorliggende documenten. De MORA vraagt om sowieso aan te geven hoe De Werkvennootschap staat tegenover de in de conceptnota vermelde projectvennootschappen en tegenover de vervoersregioraden.

Onteigeningsbevoegdheid en politionele bevoegdheid

De Werkvennootschap krijgt tal van bevoegdheden en taken die de Vlaamse administratie nu uitvoert, evenals een aantal bijkomende. Zo krijgt De Werkvennootschap een politionele bevoegdheid om, binnen de perken van de gewestelijke bevoegdheden, overtredingen te bestraffen over onder meer:

⁴ DBFM = Design Build Finance Maintain

- de toegankelijkheid van de door De Werkvennootschap of in opdracht van De Werkvennootschap beheerde gronden en infrastructuur;
- de milieubescherming, de integriteit, de veiligheid en de gezondheid op, rond en van de gronden en infrastructuur die door De Werkvennootschap of in opdracht van De Werkvennootschap beheerd worden.

De MORA vraagt om omzichtig om te springen met het toekennen van politionele bevoegdheden en deze bevoegdheden zo duidelijk mogelijk af te bakenen.

Een andere taak die De Werkvennootschap krijgt is een onteigeningsbevoegdheid. Zo stellen de voorliggende documenten dat door deze onteigeningsbevoegdheid De Werkvennootschap één van de frequente pijnpunten bij grote projecten in het verleden bij de bron kan aanpakken.

De onteigeningsprocedure is een bepalend element voor de snelheid van uitvoering van infrastructuurprojecten. Reeds sinds de vorige legislatuur werken de Vlaamse Regering en de Vlaamse administratie aan een nieuw onteigeningsdecreet. De MORA vond dat het ontwerp van decreet dat de minister-president in maart van dit jaar voor advies heeft voorgelegd een zeer degelijk juridisch werk was⁵. De MORA denkt dat het voor een deel een oplossing biedt die moet leiden tot een snellere doorlooptijd voor de Vlaamse infrastructuurprojecten in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Het is voor de MORA logisch dat voorafgaand aan een eventuele oprichting en werking van De Werkvennootschap de Vlaamse Regering deze werkzaamheden afstemt. De MORA vindt de verwijzing naar deze werkzaamheden niet terug in de voorliggende documenten.

Samenwerkingsovereenkomsten

Het creëren van De Werkvennootschap neemt niet weg dat er nog steeds overleg en samenwerking nodig is met andere administraties. De oprichting van een multidisciplinair raadgevend team zal deze noodzaak niet weghalen. De Werkvennootschap krijgt voor een groot deel dezelfde taken als de Vlaamse administratie, ook hierrond is afstemming nodig.

Het voorontwerp van decreet voorziet dat De Werkvennootschap samenwerkingsovereenkomsten kan afsluiten. In het Businessplan is opgenomen dat dit kan met volgende Vlaamse entiteiten: het Omgevingsdepartement (dan wel Ruimte Vlaanderen en departement Leefmilieu, Natuur en Energie en Agentschap Natuur en Bos), Agentschap Onroerend Erfgoed, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Agentschap Wegen en Verkeer, De Lijn, provincies, gemeenten en andere publieke overheden. De MORA begrijpt dat dit nodig is.

In de adviesdocumenten staat dat het prioritair behandelen van vragen van De Werkvennootschap moet opgenomen staan in de samenwerkingsovereenkomsten. Specifiek voor de onteigeningsbevoegdheid is in het decreet opgenomen dat De Werkvennootschap prioriteit krijgt bij de Dienst onteigeningen. De MORA stelt zich vragen bij deze prioritaire behandeling. Het is voor de MORA een taak van de Vlaamse Regering om de prioriteit van taken van de Vlaamse administratie te bepalen. Hij vindt het vreemd dat de Vlaamse Regering deze taak via een decreet aan een projectvennootschap geeft.

⁵ MORA, 2016, Advies over het ontwerp van decreet houdende onteigening voor het algemeen nut, 29 april 2016 – www.mobiliteitsraad.be/node/10483

Het Businessplan bevat eveneens een niet-limitatieve lijst van andere partijen waarmee De Werkvennootschap samenwerkingsovereenkomsten of principiële akkoorden wil sluiten. Het gaat om het Brussels Gewest, Stad Brussel, Infrabel, het Waals Gewest en Sofico. De MORA stelt zich vragen bij de wenselijkheid en wettelijkheid van samenwerkingsakkoorden of principiële akkoorden met andere gewesten of federale instanties door een projectvennootschap. Gezien de bevoegdheidsverdeling acht de MORA eerst een politiek akkoord nodig vooraleer administratieve entiteiten afspraken kunnen maken over de gewestgrenzen heen. Door de projectvennootschap de mogelijkheid te geven om deze samenwerkingsakkoorden te sluiten geeft de Vlaamse Regering politieke macht aan een administratief vehikel. Los van de wettelijkheid vindt de MORA dit deontologisch niet correct.

Uitvoering en aanbesteding van werken

De Werkvennootschap krijgt met het voorontwerp van decreet de machtiging om op het openbaar en privaat domein van andere overheden werken te mogen uitvoeren, met de toestemming van de betrokken overheid. Het voorontwerp van decreet gaat ook in op de plaats van De Werkvennootschap ten opzichte van de wet van 20 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aanneming van werken.

De MORA wil benadrukken dat als De Werkvennootschap werken aanbesteedt, zij de wet op de overheidsopdrachten en de wet voor erkenning van aannemers moet volgen. De MORA vindt het niet de taak van De Werkvennootschap om zelf als aannemer op te treden zoals art. 7 en 8 van het voorontwerp van decreet mogelijk maken.

4 Transparante werking van De Werkvennootschap

Werking Werkvennootschap

De Vlaamse Regering richt De Werkvennootschap op als een NV van publiek recht. De nota van de Vlaamse Regering vermeldt expliciet dat De Werkvennootschap niet onder het Kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid valt.

De Werkvennootschap werkt in opdracht van de Vlaamse Regering. Eens een project is overgedragen aan de projectvennootschap kan zij hier autonoom aan verder werken. De aansturing van De Werkvennootschap gebeurt door een adviserend multidisciplinair team. In de documenten die voor advies zijn voorgesteld is ook opgenomen dat De Werkvennootschap deze adviezen niet hoeft op te volgen. De MORA ziet voordelen in deze autonomie, maar stelt zich vragen bij de transparantie van de werking en de manier van democratische controle op het project. Transparantie is namelijk een belangrijk aspect om draagvlak te creëren en te behouden.

In de voor advies voorliggende documenten is te lezen dat de Vlaamse Regering een samenwerkingsovereenkomst zal sluiten met De Werkvennootschap. De modaliteiten van deze samenwerkingsovereenkomst zijn niet verder gespecificeerd. De MORA vraagt de Vlaamse Regering om te motiveren waarom zij kiest voor een samenwerkingsovereenkomst en niet voor een beheersovereenkomst. De MORA acht het beter om te werken met een beheersovereenkomst die een duidelijke taakafbakening bevat en indicatoren om de werking van de projectvennootschap en de realisatie van projecten te evalueren. Een regelmatige

vernieuwing van deze beheersovereenkomst biedt de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement de mogelijkheid om de werking van de projectvennootschap, indien nodig, bij te sturen.

Personeelsbeleid

De Werkvennootschap wil experts aantrekken en deze marktconform betalen. Zo kan de projectvennootschap expertise opbouwen en de bestaande, hoge kosten voor het consulteren van externe experts beperken. Om dit mogelijk te maken krijgt De Werkvennootschap een apart personeelsstatuut dat afwijkt van het Vlaams Personeelsstatuut. De Werkvennootschap mikt bij het samenstellen van zijn team onder meer op experts uit de Vlaamse administratie zoals AWV, De Lijn en PMV. De voorliggende teksten geven aan dat deze medewerkers op uitnodiging zullen kunnen komen werken bij de projectvennootschap. In de nota aan de Vlaamse Regering staat vermeld dat vakbondsoverleg nodig is om het detacheren van deze personeelsleden naar De Werkvennootschap mogelijk te maken.

De MORA vraagt zich af hoe het toekennen van een apart personeelsstatuut voor De Werkvennootschap zich verhoudt tot de acties van de minister-president om alle entiteiten van de Vlaams overheid onder hetzelfde personeelsstatuut te plaatsen. Ook vraagt de MORA zich af waarom de detachering van personeelsleden niet kan gebeuren onder de huidige mogelijkheden van arbeidsmobiliteit binnen het Vlaamse personeelsstatuut.

Een belangrijk doel van het aanwerven van experts is om de kosten voor externe adviseurs te beperken. De MORA leest in het business plan dat er toch een aanzienlijk bedrag is voorzien voor het consulteren van externe expertise. Dit bedrag overschrijdt de kosten voor eigen personeel ruimschoots. Het bedrag neemt echter af in de tijd, waaruit duidelijk de ambitie blijkt om interne expertise op te bouwen.

Het is de doelstelling van de Vlaamse Regering en het Business plan om op 1 januari 2017 al 19 mensen in dienst te hebben bij De Werkvennootschap. Voor de MORA wijst dit op een snelle opstart van de projectvennootschap. Deze werkwijze vermijdt vertragen van infrastructuurprojecten als gevolg van de overdracht van de projectsturing. Deze wens om snel op te starten mag een kwaliteitsvol decreet niet in de weg staan. Gezien de aanpassingen die de MORA nog nodig acht aan het voorontwerp van advies, vindt de Raad het belangrijker om eerst tot een kwaliteitsvol decreet te komen. Een goed uitgewerkt, onderbouwd decreet kan problemen in de toekomst vermijden.

5 Inkomsten van De Werkvennootschap

Algemene inkomsten

Art. 22 van het voorontwerp van decreet handelt over de inkomsten van De Werkvennootschap. Het zegt dat de Vlaamse Regering gemachtigd is om jaarlijks, binnen de perken van de begrotingskredieten, een werkings- en investeringstoelage en kapitaalsubsidies toe te kennen ten laste van de begroting van het Vlaams Gewest. Daarnaast kan De Werkvennootschap toelagen ontvangen van andere vennoten en inkomsten verwerven door prestaties te leveren aan derden of door de roerende en onroerende goederen waarvan ze eigenaar is of die ze beheert, te valoriseren. Op die manier bedragen de inkomsten voor De Werkvennootschap meer dan deze voor Via-invest, Lijninvest en het huidige deel voor PMV samen.

De financiële middelen van Via-invest en Lijninvest waren toegewezen aan specifieke modi. De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om de zekerheid te bieden dat de middelen die nu voorzien zijn voor de huidige projecten van Lijninvest en Via-invest ook zullen gebruikt worden om deze te realiseren.

De MORA vraagt om in de toekomst de multimodale inzet van de financiële middelen te vrijwaren en ze te gebruiken voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle vervoersmodi, zowel voor het goederen en personenvervoer.

Inkomsten uit kilometerheffing

In de memorie van toelichting is bijkomend op de algemene inkomsten opgenomen dat *“De Werkvennootschap daarnaast zal onderzoeken of en hoe zij in de toekomst tot een exploitatie van de weginfrastructuur kan komen die haar zou toelaten eigen inkomsten, bijvoorbeeld afkomstig van de kilometerheffing, te genereren”*.

De MORA vindt het vreemd dat de inkomsten uit de kilometerheffing enkel in de memorie van toelichting zijn opgenomen en niet in het decreet. Ook de Inspectie van Financiën verwijst in zijn advies naar de inkomsten uit de kilometerheffing.

De Mobiliteitsraad heeft in zijn adviezen over de kilometerheffing voor vrachtwagens een draagvlak gevonden om de netto-opbrengsten ervan te gebruiken voor investeringen in mobiliteit en infrastructuur voor alle vervoersmodi, zowel voor het personen- als voor het goederenvervoer, en dringt er op aan om voldoende investeringen te voorzien in weginfrastructuur en om de externe kosten veroorzaakt door verkeer en vervoer te beperken. De inkomsten van de kilometerheffing voor vrachtwagens gedeeltelijk toewijzen aan een projectvennootschap die multimodale infrastructuurprojecten realiseert, valt binnen het gevonden draagvlak. De MORA wil de Vlaamse Regering wel waarschuwen dat de opbrengsten uit de kilometerheffing voor vrachtwagens al aan meerdere dossiers virtueel zijn toegeschreven.

Over de mogelijkheid dat De Werkvennootschap zelf inkomsten kan genereren uit de kilometerheffing stelt de MORA zich een aantal vragen.

De tekst stelt *“bijvoorbeeld van de kilometerheffing”*. De MORA vraagt om dit verder te verduidelijken. Indien het gaat over de kilometerheffing voor vrachtwagens heeft de MORA hierboven aangegeven waarvoor draagvlak bestaat. Indien onder dit artikel ook de inkomsten van een eventueel toekomstig prijsinstrument wordt verstaan, vindt de MORA dit een voorafname van een politieke beslissing en een voorafname van het resultaat van een maatschappelijk debat.

Daarnaast is de kilometerheffing voor vrachtwagens in Vlaanderen ingevoerd als een belasting. Het is decretaal niet mogelijk dat een projectvennootschap zelf belastingen kan heffen. De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om dit te verduidelijken.

Inkomsten van stakeholders

In het Businessplan is op pagina 5 volgende tekst opgenomen: *“Als project eigenaar zal De Werkvennootschap instaan voor de financiering van de projecten, met dien verstande dat de stakeholders ook aangesproken zullen worden indien op eenzijdige vraag aanpassingen worden voorgesteld”*.

De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om deze zin te verduidelijken. Hij is namelijk voor meerdere interpretaties vatbaar.

Als deze zin betekent dat indien één partner van het projectteam een wijziging wil aan het project die geen meerwaarde betekent voor het project als geheel of enkel een voordeel heeft voor één stakeholder of..., dan begrijpt de MORA dat De Werkvennootschap deze stakeholder kan aanspreken om voor deze financiering in te staan.

In het geval onder 'stakeholders' ook het maatschappelijk middenveld wordt verstaan, stelt de MORA zich hierbij ernstige vragen. Het kan niet de bedoeling zijn dat indien stakeholders via een participatietraject wijzigingen vragen aan een project dat deze stakeholders ook instaan voor de financiering ervan. Een participatietraject dient juist om door samenwerking met alle actoren een project zodanig vorm te geven dat er een draagvlak voor kan gevonden worden.