

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- **Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid**
- **Definitieve goedkeuring**

1. INHOUDELIJK

A. Situering

Op 1 maart 2013 trad het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid (hierna besluit mobiliteitsbeleid) in werking. Dat besluit vormde het sluitstuk in de hervorming van het oude convenantensysteem waarbij de werking van de GBC/RMC werd bijgeschaafd en de modules werden vervangen door subsidies voor projecten op gemeentewegen en samenwerkingsovereenkomsten voor projecten op gewestwegen. Het BVR werd nadien gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 en 24 februari 2017 in navolging van de invoering van de omgevingsvergunning en de oprichting van het departement Omgeving.

Uit de praktijk blijkt dat het besluit mobiliteitsbeleid nog een aantal onduidelijkheden niet heeft opgeklaard. Bovendien wordt een aantal wijzigingen voorgesteld die de regelgeving meer in lijn brengen met de praktijk.

Op 28 april 2016 werd ook het Vlaams Fietsbeleidsplan voorgesteld. Daarin werd het voornemen geformuleerd om de subsidiëring van fietsinfrastructuur ten aanzien van de lokale besturen te optimaliseren en de benutting van de beschikbare subsidiemiddelen ten behoeve van lokale fietsinfrastructuur te verhogen.

Op 14 juli 2017 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van BVR principieel goed (VR 2017 1407 Doc. 0750/1). Tegelijk gaf ze de opdracht om het advies in te winnen van de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Het advies van de VVP werd op 4 september ontvangen, het advies van de VVSG op 30 augustus. Beide adviezen werden op 6 september met de betrokken verenigingen besproken in de schoot van het Fietsteam. De adviezen en bespreking gaven aanleiding tot wijzigingen in het ontwerp van BVR. De Vlaamse Regering keurde bijgevolg de aangepaste tekst voor een tweede keer principieel goed (VR 2017 2010 Doc. 1017/1bis) vooraleer het advies in te winnen van de Raad van State.

B. Korte inhoud

- Voorzitter RMC

Via MB van 11 maart 2013 tot aanwijzing van de voorzitter van de Regionale Mobiliteitscommissie en tot vaststelling van het huishoudelijke reglementen van de Gemeentelijke en Intergemeentelijke Begeleidingscommissie en van de Regionale Mobiliteitscommissie werd het departement aangeduid als voorzitter van de RMC. Die aanwijzing leidde tot enkele eigenaardigheden. Zo moeten sommige documenten zowel aan het departement als aan de voorzitter van de RMC worden bezorgd (vb. art. 28, §1, vijfde lid van het besluit mobiliteitsbeleid) of wordt het departement op de hoogte gebracht van verzoeken die aan de voorzitter van de RMC worden gericht (art. 30, §4, tweede lid).

Aangezien deze formele aanwijzing van de voorzitter ondertussen heeft plaats gevonden, wordt in het voorliggende ontwerp van besluit bepaald dat het departement het voorzitterschap van de RMC krijgt toegewezen. Op die manier worden tekstuele onduidelijkheden en dubbel werk weggewerkt.

- Optrekken drempelbedragen

Sinds de invoering van de convenanten in 2001 geldt voor projecten een absolute drempel vanaf wanneer het GBC/RMC proces dient te worden doorlopen, meer bepaald vanaf 200.000 euro. Bij de opmaak van het besluit mobiliteitsbeleid werd de grens van 200.000 euro overgenomen uit de omzendbrief MOW 2009/01 en vormt in principe de bevoegdheidsafbakening tussen de GBC/RMC enerzijds en de Provinciale Commissie Verkeersveiligheid (hierna PCV) en het Forum Openbaar Vervoer (hierna FOV) anderzijds. De projecten die 200.000 euro of minder kosten volgen doorgaans de methodiek van de PCV of het FOV. Die methodiek garandeert tevens een overlegstructuur, maar de procedure is lichter, waardoor men sneller kan overgaan tot de uitvoering van de kleinere ingrepen en sneller een oplossing aan acute problemen op het terrein kan bieden.

Al die tijd is de drempel niet gewijzigd. Nochtans is de prijs van kleine ingrepen al die tijd niet stabiel gebleven. De wijziging van het besluit mobiliteitsbeleid vormde dan ook het ideale moment om de oude drempel te herbekijken en aan te passen aan de gewijzigde situatie.

In het voorliggende ontwerp van besluit wordt de drempel opgetrokken naar 500.000 euro. Dat houdt dan ook in dat projecten die niet aan die drempel komen in principe door de PCV of het FOV zullen worden behandeld.

- Terugbetaling studiekosten

Het besluit mobiliteitsbeleid voorziet dat studiekosten die gemaakt werden door de gemeente in bepaalde gevallen, voornamelijk als het om projecten op gewestwegen gaat, deels of volledig worden terugbetaald. Dat systeem was integraal overgenomen uit het convenantensysteem.

Met de inwerkingtreding van het besluit mobiliteitsbeleid bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om van het oude systeem met de modules over te stappen naar het nieuwe systeem met subsidies en samenwerkingsovereenkomsten. Om te vermijden dat gemeenten die zo een overstap maakten de reeds gemaakte studiekosten zouden verliezen, werd in het besluit mobiliteitsbeleid artikel 56 opgenomen. Artikel 56 van het besluit mobiliteitsbeleid blijkt in de praktijk echter nogal onduidelijk. Vooral de relatie met artikel 55, dat het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst verplicht als de studie wordt uitbesteed, roept vragen op. Zo is het niet duidelijk of artikel 56 al dan niet als afwijking ten opzichte van artikel 55 is bedoeld. Ook wordt niet verduidelijkt of men onbepert in de tijd gebruik kan maken van artikel 56. De uitleg die in de nota aan de Vlaamse Regering bij artikel 55 en 56 van het besluit mobiliteitsbeleid wordt gegeven, biedt geen uitsluitel.

Artikel 56 legt bovendien een link met de samenwerkingsovereenkomsten V en VI, meer bepaald door het definiëren van de term reële kostprijs. Die link wordt evenwel niet consequent doorgetrokken. In samenwerkingsovereenkomst VI is sprake van de term reële kostprijs, maar in samenwerkingsovereenkomst V komt die term nergens voor.

Het voorliggende ontwerp van besluit probeert bovenvermelde vragen en onduidelijkheden te verhelpen door een volledig nieuw artikel 56 in te voegen.

Opnieuw voortbouwend op de bestaande praktijk werd er bij de subsidiëring van projecten die geregeld werden via de samenwerking op het tussenliggende niveau (voorheen fietsfondsprojecten) niet voorzien in de terugbetaling van de studiekosten. Deze projecten zijn echter even zeer van belang voor de realisatie van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk en dienen ook aan dezelfde principes te beantwoorden van integrale kwaliteitszorg als de projecten op gewestwegen, waarbij de gemeenten wel de studiekosten terugbetaald krijgen. Het voorliggende ontwerp van besluit voorziet in een gelijkaardige afstemming van de subsidieregeling door voor de realisatie van fietsinfrastructuur op fietssnelwegen in een subsidiëring van de studiekosten te voorzien. Op vraag van de provincies wordt de subsidiëring van de studiekosten niet doorgetrokken naar de andere projecten op niet-gewestwegen. In de plaats daarvan wordt het Vlaamse subsidiepercentage voor de aanlegkosten opgetrokken naar 50% (was 40%). De provincies zullen deze verhoging normaal niet doorvoeren.

- Verdeling kosten bedrijventerreinen

Onder het oude convenantensysteem voorzag module 14 ("aanleg of herinrichting van ontsluitingsinfrastructuur voor tewerkstellings-, winkel- en/of dienstzones van bovenlokaal belang") voor de ondertekenende partijen in de mogelijkheid om af te wijken van de 40% of 60% terugbetaling door het Vlaamse Gewest, respectievelijk voor aanleg van nieuwe infrastructuur of herinrichting van bestaande infrastructuur. Die mogelijkheid blijkt in de praktijk van groot belang te zijn om economische ontwikkelingen met een gepaste ontsluitingsinfrastructuur te kunnen realiseren en dit binnen een aanvaardbare doorlooptijd. Het komt voor dat het Gewest, gebonden aan begrotingen en meerjarenprogramma's, pas na enkele jaren de nodige budgetten kan voorzien op haar programma. In bepaalde gevallen blijken projectontwikkelaars bereid te zijn om een groter aandeel in de werken op zich te nemen om op die manier de realisatie van het project te bespoedigen. In dat geval ontstaat een win-win situatie voor alle partijen.

De mogelijkheid om de bijdrage van het Vlaamse Gewest aan te passen, werd niet weerhouden in het besluit mobiliteitsbeleid. Aangezien men vanop het terrein wenst dat die 4 mogelijkheden opnieuw wordt voorzien, voert het voorliggende ontwerp van besluit dat terug in.

- Ongelijkvloerse kruisende fietsinfrastructuur over gewestwegen

Reeds vele jaren vormen de kruisingen van fietsinfrastructuur met gewestwegen het knelpunt in de uitbouw van het bovenlokale functionele fietsroutenetwerk (hierna BFF). Er bestaan daarvoor verscheidene redenen.

Opdat de fietsinfrastructuur veilig en functioneel zou zijn is het vaak noodzakelijk dat de kruisingen ongelijkvloers worden gerealiseerd. Concreet betekent dat de bouw van een fietstunnel of een fietsbrug.

Vaak bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer van de ongelijkvloerse kruisingen. Historisch gezien zijn er, op enkele uitzonderingen na, slechts twee overheden beheerders van openbare wegen. Op grond van artikel 6, §1, X, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het gewest bevoegd voor de gewestwegen en hun aanhorigheden. De overige openbare wegen vallen in principe onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Om te bepalen welke overheid verantwoordelijk is voor

een concrete kruising moet steeds geval per geval beoordeeld worden of de infrastructuur een aanhorigheid uitmaakt van de gewestweg die het kruist. Is dat niet het geval dan valt de infrastructuur in principe onder het beheer van de gemeente. In het verleden leefde evenwel vaak het idee dat veel gemeenten niet over de nodige kennis en knowhow beschikken om dergelijke constructies in beheer te nemen, waardoor ofwel het project geschrapt werd ofwel werd uitgekeken naar een initiatief van het Vlaamse Gewest.

De aanleg van ongelijkvloerse kruisingen veronderstellen tevens een grote financiële inspanning van de betrokken overheden, hetgeen niet steeds mogelijk is. Als de ongelijkvloerse kruising bovendien geen aanhorigheid van de gewestweg uitmaakt, speelt dat element des te meer. Het is evident dat de relatieve impact van ongelijkvloerse kruisingen op het budget van een lokale overheid groter zal zijn dan op het budget van het Vlaamse Gewest. De subsidies voor fietsinfrastructuurprojecten gelegen op trajecten van het bovenlokale functionele fietsrouten netwerk, het vroegere fietsfonds, bieden daarvoor geen oplossing aangezien kunstwerken over of onder wegen onder het beheer van het Vlaamse Gewest uitdrukkelijk uitgesloten worden van de subsidies.

Voorgaande argumenten leidde er in praktijk vaak toe dat het Vlaamse Gewest zelf instond voor de aanleg van de ongelijkvloerse kruisingen, ongeacht of het om een aanhorigheid van de gewestweg ging of niet. In het verleden werd er vanuit gegaan dat deze deel uitmaakten van het toepassingsgebied van de module 13. Bij de wijziging van het decreet van 20 maart 2009 bij het decreet van 10 februari 2012 werd een opsplitsing ingevoerd tussen subsidie en samenwerkingsovereenkomst. Dat betekent dat het toepassingsgebied van de module 13 voor ongelijkvloerse kruisingen niet volledig wordt afgedekt door het toepassingsgebied van de Samenwerkingsovereenkomst VI. Met de invoering van het besluit mobiliteitsbeleid van 25 januari 2013 is er aldus een hiaat ontstaan ten aanzien van de vroegere praktijk.

Om deze lacune op te vangen en ten einde duidelijkheid te scheppen in het juridisch statuut van de ongelijkvloerse kruisingen voorziet het voorliggende wijzigingsbesluit in een aparte subsidie voor de aanleg van nieuwe, ongelijkvloers kruisende, fietsinfrastructuur op trajecten van het bovenlokale functionele fietsrouten netwerk boven of onder gewestwegen. Op die manier wordt de opsplitsing tussen subsidie en samenwerkingsovereenkomst die in het decreet van 20 maart 2009 werd ingevoerd, doorgetrokken naar de ongelijkvloerse kruisingen van fietsinfrastructuur.

Zoals bij ieder project dient de opportuniteit van dergelijke subsidies uiteraard steeds in de GBC te worden vastgesteld bij consensus.

De invoering van een (reglementaire) subsidie betekent evenwel niet dat alle fietsinfrastructuur die gelegen is op het BFF en die een gewestweg ongelijkvloers kruist automatisch via dit kanaal gesubsidieerd zal worden. Net zoals de overige subsidies die op basis van het besluit mobiliteitsbeleid kunnen worden toegekend, blijft het mogelijk om via ad-hoc oplossingen (subsidies, overeenkomsten, ...) financiering van projecten te bekomen. Die projecten vallen buiten het besluit mobiliteitsbeleid waardoor er uiteraard geen subsidies op basis van het besluit mobiliteitsbeleid verschuldigd zijn.

Als de ongelijkvloerse kruisingen een aanhorigheid vormen van de gewestweg, behoren samenwerkingsovereenkomsten I en VI uiteraard ook tot de mogelijkheden voor de aanleg van de infrastructuur.

- Aanleg of herinrichting van fietsinfrastructuur langs wegen die niet onder het beheer van het Vlaamse Gewest vallen

Deze subsidieregeling is volledig gebaseerd op de subsidiëring van projecten die geregeld worden via de samenwerking op het tussenliggend niveau (voorheen fietsfondsprojecten). Op vraag van de provincies wordt de mogelijkheid voor de gemeenten gecreëerd om de subsidie rechtstreeks aan het Vlaamse Gewest te vragen, dus zonder tussenkomst van de provincie. Concreet zal het gaan om

projecten waarbij de provincie aan de gemeente laat weten dat ze geen aanvraag wenst in te dienen in het kader van de subsidiëring van projecten die geregeld worden via de samenwerking op het tussenliggende niveau. De redenen daarvoor kunnen divers zijn, maar de provincies hebben vooral aangegeven dat ze eigen beleidsaccenten wensen te leggen en dat ook de budgettaire mogelijkheden in de 5 provincies verschillen. Normaal gezien zal deze nieuwe mogelijkheid eerder uitzonderlijk worden toegepast omdat de subsidieaanvraag betrekking heeft op 50% van de subsidiabele kosten, waar deze via de provincie 90 of 100% (voor fietssnelwegen) bedraagt.

Het spreekt voor zich dat voor een welbepaald project slechts 1 van beide subsidiemogelijkheden kan worden gebruikt en dat na de keuze de andere mogelijkheid de facto wordt uitgesloten.

C. Advies Raad van State

De Raad van State verleende haar advies 62.352/3 op 23 november 2017.

In de aanhef werden de rechtsgronden aangepast overeenkomstig het advies van de Raad van State aangepast.

De Raad stelt voor om de toelichting bij de artikelen te integreren in een verslag aan de Vlaamse Regering dat dan tegelijk met het voorliggende besluit en het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt. De toelichting bij het initiële besluit mobiliteitsbeleid werd echter evenmin gepubliceerd onder de vorm van een verslag aan de Regering. Het besluit richt zich tot gemeenten en provincies die vertrouwd zijn met de inhoud van het besluit en de er uit voortvloeiende methodiek. Bovendien worden de documenten van de Vlaamse Regering actief openbaar gemaakt, evenals het advies van de Raad van State. De wijzigingen worden ook toegelicht via andere informatie- en communicatiekanalen zoals de Mobiliteitsbrief en de website Mobiel Vlaanderen voor lokale overheden – thema lokaal mobiliteitsbeleid.

Er worden, zoals de Raad aanbeveelt, aan artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 twee nieuwe definities toegevoegd, nl. die van 'bovenlokale functionele fietsrouten netwerk' en van 'fietssnelweg'.

Omwille van de delegatieregels en opdat de minister niet over een te ruime appreciatie zou beschikken bij het aanwijzen van de fietssnelwegen die in aanmerking komen voor subsidie, stelt de Raad voor om de criteria van fietspotentieel en veilige en vlotte doorstroming op te nemen in het besluit. Deze werden verwerkt in de definitie in artikel 1, nieuw punt 12°, zodat de minister bij aanwijzing van de fietssnelwegen voor de toepassing van het nieuwe artikel 48/3, het gewijzigde artikel 49 en het gewijzigde artikel 50, rekening moet houden met deze criteria.

De tekstuele aanpassingen die de Raad voorstelt aan het nieuwe artikel 48/3, het gewijzigde artikel 49 en het gewijzigde artikel 50 werden doorgevoerd.

Artikel 21, §2, eerste lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 bevat drie niet-cumulatieve voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat de methodiek in artikel 26/6 van het decreet van 20 maart 2009 van toepassing zou zijn. Het gewijzigde artikel 53, §1, eerste lid van het voorliggende besluit dat de link maakt met artikel 21, §2, eerste lid heeft wel degelijk als bedoeling dat, van zodra er één van de voorwaarden is vervuld, er een samenwerkingsovereenkomst moet worden gesloten. Ook in het gewijzigde artikel 53, §1, eerste lid gaat het dus om niet-cumulatieve voorwaarden. Om dit duidelijk te maken wordt het ontworpen artikel 53, §1, eerste lid niet gewijzigd, maar wordt er wel een bijkomende aanpassing doorgevoerd aan artikel 21, §2, eerste en tweede lid en aan artikel 22 in die zin dat 'mits voldaan is aan één van de voorwaarden' de methodiek van artikel 26/6 van het decreet van 20 maart 2009 moet worden toegepast.

De door de Raad voorgestelde aanpassing aan het ontworpen artikel 56, §1, kan niet worden doorgevoerd omdat overeenkomstig het tekstvoorstel de woorden 'de studiekosten' twee maal in de zin zouden voorkomen en deze zin op die manier onleesbaar zou worden. De studiekosten worden niet vermeld in de projectspecifieke samenwerkingsovereenkomsten zodat het aangepaste artikel 56, §1, eerste lid stelt dat de reële kostprijs zoals bedoeld in deze samenwerkingsovereenkomsten niet enkel de kosten omvat die expliciet worden vermeld in deze samenwerkingsovereenkomst maar ook de studiekosten, de toezichtskosten en in sommige gevallen die kosten voor de uitvoering van de werken.

De tekstaanpassing aan artikel 56, §3, tweede lid is wel doorgevoerd.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Zie VR 2017 1407 Doc. 0750/1 en VR 2017 2010 Doc. 1017/1bis.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Zie VR 2017 1407 Doc. 0750/1 en VR 2017 2010 Doc. 1017/1bis.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Zie VR 2017 1407 Doc. 0750/1 en VR 2017 2010 Doc. 1017/1bis.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Zie VR 2017 1407 Doc. 0750/1 en VR 2017 2010 Doc. 1017/1bis.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering hecht haar goedkeuring aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben WEYTS

Bijlagen:

- Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid;
- Model van samenwerkingsovereenkomst I - samenwerkingsovereenkomst voor de herinrichting van een gewestweg;
- Model van samenwerkingsovereenkomst II - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg van een rondweg of een andere nieuwe verbindende of ontsluitende gewestweg;
- Model van samenwerkingsovereenkomst III - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg of herinrichting van tram- en busbanen en andere doorstromingsmaatregelen voor het geregeld vervoer in de gemeente(n);
- Model van samenwerkingsovereenkomst IV - samenwerkingsovereenkomst voor netmanagement geregeld vervoer Project bijkomend aanbod, met aanbods-, doorstromings- en communicatiemaatregelen in de gemeenten;
- Model van samenwerkingsovereenkomst V - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg of herinrichting van een schoolbuurt aan een gewestweg door de gemeente;
- Model van samenwerkingsovereenkomst VI - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg of de verbetering van fietsinfrastructuur langs gewestwegen door de gemeente;
- Model van samenwerkingsovereenkomst VII - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg of herinrichting van een gewestweg ter verbetering van de ontsluiting van een tewerkstellings-, winkel- of dienstzone van bovenlokaal belang of met een significante mobiliteitsimpact;
- Model van samenwerkingsovereenkomst VIII - samenwerkingsovereenkomst voor de plaatsing van aan de bebouwde omgeving aangepaste verlichting van een gewestweg, geplaatst door de gemeente;
- Model van samenwerkingsovereenkomst IX - samenwerkingsovereenkomst voor de aanleg of de plaatsing van schermen of gronddammen langs een gewestweg die het wegverkeerslawaaï verminderen;
- Het advies 62.352/2 van de Raad van State van 23 november 2017.