



Advies

Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van zeehavens, het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en het decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Brussel, 31 augustus 2018

Adviesvraag: Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van zeehavens, het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en het decreet van 7 juli 2006 houdende de oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

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

Ontvangst adviesvraag: 24 juli 2018

Adviestermijn: 60

Goedkeuring raad: 31 augustus 2018

Het advies kwam tot stand in samenwerking met SERV
die het goedkeurde(n) op 3 september 2018

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen	4
Situering.....	5
Advies	8

Krachtlijnen

De MORA en de SERV zijn verheugd met het voorstel van de Vlaamse Regering voor een nieuwe structuur voor de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Het ontwerp van decreet vormt een goed sluitstuk van de denkoefening die SERV, MORA en VHC reeds geruime tijd voeren over de wijze waarop er vanuit de diverse maatschappelijk invalshoeken meer strategisch advies kan worden uitgebracht in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Het ontwerpdecreet integreert de Mobiliteitsraad, Vlaamse Havencommissie en Vlaamse Luchthavencommissie in één structuur. De structuur wordt opgevat als een Algemene Mobiliteitsraad met een Commissie Personenmobiliteit en een Commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten.

De MORA en de SERV waarderen in het bijzonder dat het voorstel respect toont voor de onafhankelijkheid van de adviesraad en in lijn ligt van het nieuwe Bestuursdecreet. De MORA en SERV zijn ervan overtuigd dat de voorgestelde hervorming zal leiden tot een meer integrale en multimodale adviesverlening in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

De Raden doen in dit advies een oproep aan de Vlaamse Regering om alsnog enkele nuances uit het gemeenschappelijke voorstel van SERV, MORA en VHC over te nemen in de overtuiging dat hierdoor de transitie naar een sterker adviesproces nog vlotter zal verlopen.

Zo vragen ze om zeker een vertegenwoordiger van de milieuorganisaties in de Algemene Mobiliteitsraad op te nemen.

Verder is het aangewezen om bij de samenstelling van de Algemene Mobiliteitsraad rekening te houden met enkel praktische overwegingen. Zo kan het thema innovatie volgens de MORA en de SERV best ingebracht worden via de deskundigen die voorzien zijn in de samenstelling van de commissies.

De Raden zien ook praktische moeilijkheden om één vertegenwoordiger voor alle Vlaamse Havens aan te duiden en pleit ervoor om de belangrijkste actoren als voorzitter en vicevoorzitter van deze commissie te betrekken bij de werking van de Algemene Mobiliteitsraad.

Ten slotte denken de MORA en de SERV dat de benaming 'Commissie Goederenvervoer, Logistiek en Economische Poorten' beter aansluit bij de opdrachten en verwachte werkzaamheden van deze commissie.

Situering

Reeds in 2012 vond binnen de SERV een denkoefening plaats over de effectiviteit en de efficiëntie van het adviesproces. Op basis van de opgedane ervaringen werd nagedacht over hoe op een meer efficiënte manier en vanuit de maatschappelijke invalshoeken meer strategisch advies kon uitgebracht worden over de verschillende beleidsdomeinen in Vlaanderen.

In dezelfde periode bleek uit een evaluatie onder de leden van de MORA een grote tevredenheid over de verschillende opdrachten die in de voorbije periode werden opgenomen. Niet enkel werden kwalitatieve adviezen steeds binnen de voorzien adviesperiode afgeleverd, de MORA bleek ook een goed forum om met de relevante stakeholders over belangrijkste mobiliteitsthema's overleg te voeren. De MORA betekende voor het Mobiliteitsmiddenveld een meerwaarde voor de informatievergaring en kennisdeling.

Net zoals de SERV pleitte de MORA voor het behoud van een sterk advies en overlegorgaan voor het hele beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken zoals in het decreet van 18 juni 2003 tot regeling van de strategische adviesraden werd vastgelegd.

Maar ook de MORA zag nog mogelijkheden om de advisering vanuit het mobiliteitsmiddenveld strategischer en efficiënter te laten verlopen. Een vroegere betrokkenheid van de MORA in het beleidsproces, meer aandacht voor de doorwerking van de adviezen en stroomlijning en samenwerking tussen verschillende adviesorganen zijn belangrijke aandachtspunten.

De MORA heeft toen aangegeven voorstander te blijven van consensus als basis van het toekomstig advies- en overlegmodel, maar ook gewaarschuwd dat het 'streven naar consensus' een complex proces is in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken. Verschillen zijn er immers niet enkel tussen verschillende mobiliteitsverenigingen of tussen sociale partners onderling, maar soms vormen er zich ook breuklijnen tussen sociale partners en mobiliteitsverenigingen of deelverzamelingen van beide groepen. Hierin schuilt het gevaar dat het consensus-streven technische, innovatieve of creatieve mobiliteitsoplossingen uit het advies filtert. Daardoor kunnen bepaalde adviezen hun strategische meerwaarde in het beleidsvoorbereidend proces verliezen. Dit gegeven vormt een wezenlijk element van de legitimiteit en de representativiteit van het adviesproces voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken en vraagt blijvende aandacht in een debat over mogelijke hervormingen van adviesraden.

Het schrijven van 4 december 2012 van Minister Crevits om samen met de SERV na te denken over hoe er op een efficiënte en liefst geïntegreerde wijze vanuit een maatschappelijke invalshoek strategisch advies kan uitgebracht worden over de mobiliteitsthema's in Vlaanderen.

De nota 'Evaluatie en Verbetervoorstellen' werd in april 2013 overgemaakt als een eerste antwoord op deze vraag. Het evaluatierapport kwam tot volgende belangrijke uitgangspunten:

- de raden willen maatschappelijk debat en overleg blijven organiseren, breed gedragen door consensus voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken;
- de uitbouw van een adviesraad moet gebeuren conform het decreet dat de strategische adviesraden regelt en de onafhankelijkheid garandeert;
- de raden moeten samengesteld zijn uit minstens de representatieve vertegenwoordigers van de Vlaamse sociale partners, milieuorganisaties, mobiliteitsorganisaties, ...;

- in een geïntegreerd advies op het mobiliteitsbeleid moet er een evenwicht zijn tussen de sociaal economische toets en een ecologisch kader;
- er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de rol van maatschappelijke actoren (breed, horizontaal) in het beleidsveld en particuliere, “sectorale” belangenorganisaties (specifiek-horizontaal). Er moet een duidelijkere rolverdeling en taakstelling zijn;
- de sectororganisaties dragen mee de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de adviezen, en maken zo een consensus haalbaar;
- de nieuwe structuur moet zo gemodelleerd worden opdat een maximale aansluiting bereikt wordt bij de SERV-werking.

De nota bevatte tevens een concreet voorstel waarbij de bestaande overleg en advieswerkzaamheden m.b.t. tot het beleidsveld Mobiliteit en Openbare werken, zoals vermeld in de oprichtingsdecreten van de MORA, VHC en VLC zouden worden geïntegreerd in één nieuwe structuur bestaande uit een Algemene Mobiliteitsraad en vier commissies.

Bij het aantreden van de huidige Vlaamse Regering werden deze voorstellen en uitgangspunten ook overgemaakt aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. In een brief van 12 april 2017 kondigt de minister zijn wens aan om de diverse overleg- en adviesorganen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken te integreren in één nieuwe structuur. Hij verzocht de voorzitters van de MORA, SERV en VHC om een concreet voorstel uit te werken.

De drie voorzitters maakten op 24 mei 2017 een voorstel over waarbij door een aantal structurele elementen gekoppeld waren aan een wel overdacht adviesproces. Een Algemene Mobiliteitsraad zou samen met een Commissie Personenmobiliteit en Verkeersveiligheid en een Commissie Goederenvervoer, Logistiek en Economische Poorten de taak opnemen van Strategische Adviesraad zoals vastgelegd in het decreet van 18 juli 2003.

De opdrachten van raad en commissies worden uitgebreid zodat het mogelijk wordt om te komen tot integrale, consensuele beleidsadviezen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om op voldoende autonome wijze dieper in te gaan op de sectorale thema's van het beleidsdomein.

De nota bevatte tevens een aantal voorstellen om de uitdagingen vervat in het Witboek Bestuur aan te gaan zodat de MORA kan ingezet worden als flexibele netwerkorganisatie en er beter wordt samengewerkt met het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

De verschillende belangen van de institutionele stakeholders van het beleidsdomein werden evenwichtig gespreid over algemene raad en commissies en de vertegenwoordiging van voorzitter en vicevoorzitter in de algemene raad vormde een goed compromis gevonden tussen representativiteit en efficiëntie.

Tijdens de voorbereiding van dit decreet en de omzetting van de voorgestelde principes in het voorliggende ontwerpdecreet zijn er verschillende constructieve vergaderingen geweest waarop de voorstellen uitgebreid werden geduid en toegelicht.

Op 20 juli keurde de Vlaamse Regering een ontwerpdecreet goed dat het oprichtingsdecreet van de MORA van juli 2006 wijzigt en gebaseerd is op het voorstel dat de voorzitters van SERV, MORA en VHC op 24 mei 2017 geformuleerd hebben.

De Mobiliteitsraad, Vlaamse Havencommissie en Vlaamse Luchthavencommissie worden geïntegreerd in één structuur. De structuur wordt opgevat als een Algemene Mobiliteitsraad met een Commissie Personenmobiliteit en een Commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten.

De Vlaamse Regering legt het accent op een multimodale visie op zowel beleid als investeringen, en geeft aan dat de werkzaamheden van de adviesraad ook kunnen bijdragen tot visie op combimobiliteit en verknoping van netwerken.

De Vlaamse Regering verzocht zowel de MORA als de SERV om advies uit te brengen op een termijn van 30 dagen. Na een schrijven van de MORA waarin gewezen werd op de grote moeilijkheid om tijdens de zomerperiode een MORA-raadszitting te organiseren werd de adviestermijn verlengd tot 60 dagen.

Advies

De Raden zijn verheugd dat het voorstel van de Vlaamse Regering voor een nieuwe structuur voor de Mobiliteitsraad van Vlaanderen uitgebreid rekening houdt met de uitgangspunten en principes waarover binnen onze raad consensus bestaat.

Het feit dat de onafhankelijkheid van de adviesraad consequent werd vooropgesteld bij de opstelling van het decreet toont het respect van het beleid voor de inbreng van het maatschappelijk middenveld en toont de ambitie om de Algemene Mobiliteitsraad verder een belangrijke rol te laten spelen in het participatiebeleid voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. De Raden stellen bij dezen voor om in het ontwerpdecreet de MORA te benoemen als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. (Art. 6)

Dat het ontwerpdecreet naadloos aansluit bij het recent voorgelegde ontwerp van bestuursdecreet is vooruitziend. De Mobiliteitsraad kan zo op termijn evolueren naar een meer open en flexibele netwerkorganisatie die in samenwerking met het departement MOW snel en efficiënt kan inspelen op de door de Vlaamse Regering gewenste participatieprocessen voor het beleidsdomein. Voor de bepalingen die niet in dit oprichtingsdecreet bepaald worden, zal het nieuwe bestuursdecreet gelden. Het gegeven dat het nieuwe bestuursdecreet op dit ogenblik nog niet gestemd is in het Vlaams Parlement is een aandachtspunt. De Raden hopen dat dit niet tot vertragingen zal leiden voor het voorliggende ontwerpdecreet.

De Raden zijn er van overtuigd dat de voorgestelde hervorming zal leiden tot een meer integrale en multimodale adviesverlening in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

De Raden stellen wel vast dat er op een aantal plaatsen gekozen werd om af te wijken van het gemeenschappelijk voorstel van de drie raden. Dit voorstel bevatte, in onze overtuiging, de noodzakelijke pariteiten tussen sociale partners, operatoren en verschillende belangenverenigingen en stakeholders en was bijzonder overdacht ten aanzien van representativiteit en efficiëntie.

De Raden doen in dit advies een oproep aan de Vlaamse Regering om alsnog enkele nuances uit het gemeenschappelijke voorstel van SERV, Mora en VHC over te nemen. De leden zijn overtuigd dat hierdoor de transitie naar een beter adviesproces nog beter zal verlopen.

Samenstelling van Algemene Raad en Commissies

De samenstelling van de Algemene Mobiliteitsraad wijkt op drie punten af van het consensusvoorstel van SERV, MORA en VHC.

De voorgestelde twee vertegenwoordigers van de milieu- en natuurverenigingen worden noch in algemene Raad noch in de commissies opgenomen, er wordt en een vertegenwoordiger van een organisatie met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie en een vertegenwoordiger aangeduid door de havenbedrijven/havenbesturen aan de algemene Raad toegevoegd.

De MORA en de SERV wensen in dit advies het uitgangspunt te verduidelijken dat er een duidelijk verschillende rolverdeling is tussen maatschappelijke actoren in het brede beleidsveld en de particuliere of sectorale belangenorganisaties. Om tot evenwichtige en consensuele en beleidsgerichte adviezen te komen zijn er twee mogelijkheden. Alle organisaties op basis van hun

representativiteit vertegenwoordigen in één Raad, of doelbewust een onderscheid maken in de samenstelling van de Algemene Mobiliteitsraad en de Commissies en via een open en transparant adviesproces de sectorspecifieke elementen en het algemeen maatschappelijk belang met elkaar te verbinden.

Het evenwicht in het gemeenschappelijk voorstel van de SERV, VHC en VLC werd bereikt door de algemene Mobiliteitsraad zuiver samen te stellen uit organisaties die het algemeen maatschappelijk belang kunnen vertegenwoordigen, en niet rechtstreeks betrokken zijn bij de specifieke sectorale belangen. Er werd voorgesteld om de algemene raad samen te stellen uit interprofessionele sociale partners, vertegenwoordigers van koepelorganisaties van mobiliteits- en milieu- en natuurverenigingen, en de vertegenwoordigers van VVSG en VVP. Op deze wijze wordt ook voldaan aan het uitgangspunt dat in een geïntegreerd advies op het mobiliteitsbeleid er een evenwicht moet zijn tussen de sociaaleconomische toets en het ecologisch kader. In de commissies zetelen in eerste instantie vertegenwoordigers van specifieke, sectorale belangenorganisaties, naast de operatoren van alle actieve modi en sectorale expertise.

- **Vertegenwoordiger van een organisatie met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie**

De MORA en de SERV ontkennen niet dat een vertegenwoordiger van een organisatie met uitzonderlijke expertise op het vlak van mobiliteit en innovatie uiteraard een interessante inhoudelijke invalshoek aan het debat kan geven. Maar in de voorgestelde structuur zal dit inhoudelijke debat voornamelijk in de commissies gevoerd worden. Blijft ook de vraag of deze expert een vertegenwoordiger kan zijn van een maatschappelijke belangengroep en voldoende onafhankelijk is van de Vlaamse Regering. Wanneer een strategische adviesraad beraadslaagt over ontwerpen van decreet, hebben deze vaak een ruime politieke toetsing doorlopen. De mogelijk innovatieve inbreng zou dan ook laat in het beleidsproces aan bod komen. In het voorontwerp van decreet worden in de samenstelling van de commissies vier deskundigen voorgesteld. Bij de keuze van deze deskundigen, die in handen ligt van de Vlaamse Regering, kan innovatie uiteraard een belangrijke beoordelingsfactor zijn.

- **Vertegenwoordiger aangeduid door de havenbesturen**

Het sociaaleconomisch belang van de Vlaamse Havens kan moeilijk onderschat worden. De MORA en SERV onderlijnen dit belang op regelmatige basis in hun adviezen. De MORA en de SERV tonen dus alle begrip dat de Vlaamse Regering het maatschappelijk belang hiervan wil onderlijnen door een vertegenwoordiger aangeduid door de havenbesturen op te nemen in de Algemene Mobiliteitsraad. Het decreet spreekt hier over havenbedrijven. De Raden begrijpen uit de Memorie van Toelichting echter dat het hier wel degelijk gaat over een vertegenwoordiger die gezamenlijk door de vier havenbesturen zal worden aangeduid. De MORA en de SERV zien hier wel enkele moeilijk te overkomen praktische bezwaren. Het zal niet eenvoudig zijn om een vertegenwoordiger te vinden die kan spreken namens alle havenbesturen en die bovendien volledig onafhankelijk is volgens de criteria van het nieuwe bestuursdecreet.

De Raden pleiten ervoor om het voorstel om de werking van de Algemene Mobiliteitsraad en de Commissies goed op elkaar af te stemmen door het betrekken van de voorzitter en vicevoorzitter van deze commissies op zijn merites te overwegen. Het biedt de democratische mogelijkheid om de commissies in de Algemene Mobiliteitsraad te laten vertegenwoordigen door commissieleden die zowel gekozen worden uit de operatoren en de middenveldorganisaties. Deze manier van

werken versterkt de mogelijkheid om te komen tot integrale, consensuele beleidsadviezen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om op voldoende autonome wijze dieper in te gaan op de sectorale thema's van het beleidsdomein.

- **Vertegenwoordiging van de milieu- en natuurverenigingen**

Voor de MORA en de SERV is een vertegenwoordiger van de Milieu- en natuurverenigingen een niet te missen meerwaarde. En de opname hiervan in de Algemene Mobiliteitsraad vanzelfsprekend. Volgens de Raden zijn dit ook verenigingen die representatief zijn voor het algemeen maatschappelijk belang. De Vlaamse Regering formuleert zelf in zijn Visie 2050 de centrale uitdaging voor de mobiliteitstransitie om de technologische vernieuwingen en businessmodellen binnen de mobiliteit en logistiek zo snel mogelijk doorgang laten vinden om de bereikbaarheid binnen Vlaanderen te verhogen en de ecologische impact van mobiliteit te doen dalen. De impact van de beleidsbeslissingen op vlak van mobiliteit en openbare werken op milieu, klimaat en energie kunnen enkel nog toenemen. De Raden wijzen er bovendien op dat de milieu- en natuurverenigingen vandaag vertegenwoordigd zijn in zowel MORA en de VLC.

In de uitgangspunten van het gemeenschappelijk voorstel van SERV, MORA en VHC werd gesteld dat er in de adviezen een evenwicht moet zijn tussen de sociaaleconomische toets en het ecologisch kader. Dit kan enkel wanneer de milieuverenigingen rechtstreeks bij het debat betrokken worden.

De MORA en de SERV dringen er dan ook bij de Vlaamse Regering op aan om bij de samenstelling van de Algemene Mobiliteitsraad zoals die nu in het ontwerp van decreet voorzien is, aan te passen door een vertegenwoordiger van de milieuverenigingen op te nemen.

Werking van de Algemene Mobiliteitsraad en zijn commissies

Zoals hierboven al gesteld verwelkomen de MORA en de SERV ook het voorstel om in elke commissie twee vertegenwoordigers op te nemen van een organisatie met uitzonderlijke expertise en twee deskundigen. Dit leidt zeker tot een versterking van de inhoudelijke werking. De MORA heeft naast advies en overleg in het verleden ook een belangrijke rol opgenomen m.b.t. informatievergaring en kennisdeling. Hiervoor werd vaak samengewerkt met andere instellingen zoals VIL, VLEVA, het steunpunt Mobilo, ...

De inbreng die de academische deskundigen in de MORA gehad hebben, mag niet onderschat worden. De MORA en de SERV pleiten er dan ook voor om bij de verder praktische uitwerking van de besluiten te voorzien dat er minstens twee deskundigen uit de academische wereld aan de werkzaamheden van de commissies kunnen deelnemen. Zeker sinds het wegvallen van de steunpunten voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken moet er meer aandacht zijn voor de wetenschappelijke onderbouwing van beleidsvoorstellen en op deze wijze houdt het maatschappelijke middenveld ook een band met de verschillende universiteiten die zich in de mobiliteitsproblematiek specialiseren.

Artikel 21 (art. 14) stelt dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor het dagelijks bestuur en de werking van de MORA. Gezien de opbouw van het decreet gaan de Raden er van uit dat ook dit conform de bepalingen gebeurt van het nieuwe bestuursdecreet. In Art. III.99 wordt immers bepaald dat een strategische adviesraad zelf zijn interne werking regelt.

Voordracht van de Mobiliteitsverenigingen

In artikel 18 wordt de voordracht van de leden van de MORA geregeld. De procedure wordt hiervoor uitgewerkt in het Besluit. Omdat deze procedure niet enkel moet waken over de legitimiteit en representativiteit van de vertegenwoordiging, maar ook over een evenwichtige verdeling tussen de verschillende modi vragen de MORA en de SERV om verder nauw betrokken te worden bij de uitwerking van dit besluit.

Economische poorten versus Internationale knooppunten

De minister had in zijn brief voorgesteld de samenstelling van de nieuwe Mobiliteitsraad te laten bestaan uit een commissie logistiek en een commissie personenmobiliteit. In het gemeenschappelijke voorstel werd de commissie logistiek vervangen door een Commissie goederenvervoer, Logistiek en Economische poorten.

In het voorontwerp van decreet wijzigt men de benaming in Commissie goederenvervoer, Logistiek en Internationale knooppunten, met het oog op de conformiteit met het recent goedgekeurde beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Het behoeft geen debat dat de term internationale knooppunten ook de economische poorten dekt en dat de werkzaamheden van de Mobiliteitsraad hierop moet afgestemd worden. De verwijzing naar de term internationale knooppunten in het nieuwe artikel 4 ten 2° is dan ook helemaal terecht.

Maar sinds geruime tijd wordt in de werking en adviezen verwezen naar de Vlaamse economische poorten als locaties die toegang verlenen aan goederen en personen tot onder meer de Vlaamse economie en die van uitzonderlijk belang zijn voor de economische structuur van Vlaanderen. De belangrijkste poort zijn de zeehavens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en de internationale luchthaven Zaventem. In het eerste mobiliteitsrapport van de MORA wordt trouwens uitgebreid dat de impact van deze poorten op onze economie substantieel is.

De MORA en de SERV denken dan ook dat de benaming 'Commissie Goederenvervoer, Logistiek en Economische Poorten' beter aansluit bij de opdrachten en verwachte werkzaamheden van deze commissie.