



## Advies

# Decreet Vervoersautoriteit

Brussel, 17 september 2021

Adviesvraag: Ontwerp van decreet betreffende de vervoersautoriteit  
Adviesvrager: Lydia Peeters - Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken  
Ontvangst adviesvraag: 12 juli 2021  
Goedkeuring raad: 17 september 2021

Contactpersoon: Koen De Meyer - [kdmeyer@serv.be](mailto:kdmeyer@serv.be)

# Inhoud

## Inhoud 3

|  |   |
|--|---|
| Inleiding .....  | 4 |
| 1 <b>Situering</b> .....   | 4 |
| 2 <b>Korte inhoud</b> .....  | 4 |
| <b>Advies 6</b>  |   |
| 3 <b>Beleidsproces basisbereikbaarheid</b> .....                       | 6 |
| 4 <b>Vervoersautoriteit moet meer zijn dan contractbeheerder</b> ..... | 6 |
| 5 <b>Taken</b> .....   | 8 |
| 5.1    Afstemming faciliteren .....                                    | 8 |
| 5.2    Monitoring en kwaliteitsbewaking .....                          | 8 |
| 5.3    Tweedelijns klachtenafhandeling .....                           | 9 |
| 5.4    Mobiliteitsindicering doelgroepreizigers .....                  | 9 |

# Inleiding

## 1 Situering

De Vlaamse Regering keurde 'het ontwerp van decreet betreffende de vervoersautoriteit' principieel goed op negen juli 2021. Minister Peeters vroeg de MORA hierover om advies op twaalf juli 2021 met een adviestermijn van 30 dagen. Een adviesvraag in volle vakantieperiode bemoeilijkt de organisatie van het maatschappelijk debat. Door de bespreking van de andere ontvangen adviesvragen kon een eerste inhoudelijke bespreking pas plaatsvinden op de MORA Commissie Personenmobiliteit van 31 augustus. De Raad apprecieert dan ook dat de adviestermijn werd verlengd tot 17 september om ook een debat op de Algemene Raad mogelijk te maken.

De MORA-leden formuleerden in het adviesproces een aantal vragen ter verduidelijking. We willen het kabinet van minister Peeters en het departement MOW bedanken voor de gekregen antwoorden als onderbouwing voor het debat.

De Vlaamse Regering biedt met dit korte ontwerp van decreet een decretale basis voor de oprichting van een vervoersautoriteit bij het departement Mobiliteit en Openbare Werken. Een groot aantal strategische beleidskeuzes zullen nog uitgewerkt worden in het uitvoeringsbesluit.

Daarom formuleert de MORA in dit advies geen opmerkingen op het ontwerp van decreet, maar formuleert de Raad een aantal suggesties die kunnen meegenomen worden bij de vormgeving van het uitvoeringsbesluit.

## 2 Korte inhoud

Dit ontwerp van decreet biedt een verdere concretisering van het decreet Basisbereikbaarheid van 26 april 2019 dat stelt dat om het mobiliteitsnetwerk goed en kostenefficiënt te organiseren, er nood is aan een overkoepelende mobiliteitsregie – onafhankelijk van de modus – die in handen is van de Vlaamse overheid.

Het ontwerp van decreet beoogt de vervoersautoriteit en haar rol decretaal te verankeren en komt daarmee tegemoet aan Europese Verordening 1370/2007 die deze visie ondersteunt door een duidelijk onderscheid te maken tussen de bevoegde instantie en de exploitant van openbare diensten.

Met dit ontwerp van decreet worden er juridisch gesproken twee vervoersautoriteiten opgericht:

- Een vervoersautoriteit als administratieve entiteit binnen het departement Mobiliteit en Openbare Werken. De vervoersautoriteit zal regietaken opnemen die verband houden met het vervoer op maat en het openbaar vervoer, met personeel dat ressorteert onder het departement MOW. Deze taken worden later vastgelegd in een besluit van de Vlaamse Regering.
- Daarnaast wordt bij het departement MOW de DAB Vervoersautoriteit opgericht als dienst met afzonderlijk beheer, overeenkomstig artikel 109 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. De oprichting van een DAB Vervoersautoriteit wordt gemotiveerd omdat het het beheer van financiële en boekhoudkundige stromen faciliteert. Daarnaast wordt aangehaald dat een DAB een aangewezen structuur is om een deel van de btw te recupereren. Het is het personeel van het departement MOW die de specifieke taken van de

DAB zal uitvoeren. Het hoofd van het departement MOW wordt aangesteld als beheerder van de DAB Vervoersautoriteit.

De vervoersautoriteit krijgt inkomsten uit:

- de toelage vanuit de gewone overheidsbegroting (compensatie openbare dienstverlening),
- de verkoop van vervoerbewijzen. In eerste instantie vervoerbewijzen die door de Mobiliteitscentrale voor het gebruik van het Vervoer op Maat worden verkocht
- Via derdebetalers (bv. gemeenten) die bv. een bijkomend aanbod aan Vervoer op Maat financieren via contracten die de vervoersautoriteit in de markt zet.

De voornaamste uitgaves gaan naar de vergoeding van contracten met exploitanten Vervoer op Maat, de exploitanten leerlingenvervoer en de exploitant van de Mobiliteitscentrale.

Het ontwerp van decreet voorziet dat het departement MOW personeelsleden van De Lijn kan overnemen om in te zetten voor specifieke taken die worden ingevuld door de vervoersautoriteit. Het kan dan gaan om de taken inzake de contracten voor het leerlingenvervoer of Vervoer op Maat, maar ook om specifieke taken ter voorbereiding of opvolging van deze contracten. Bijvoorbeeld de omschrijving van de te verrichten vervoerprestaties en monitoring hiervan.

Het ontwerp van decreet stelt dat de Vlaamse Regering nog een aantal zaken concreet zal uitwerken: de regietaken en werking van de (DAB) Vervoersautoriteit, de regels voor het beheer van en het toezicht op de DAB Vervoersautoriteit en de voorwaarden voor de selectieproef voor personeelsleden van De Lijn.

## Advies

De MORA stelt vast dat het voor advies voorgelegde ‘ontwerp van decreet betreffende de vervoersautoriteit’ een kort oprichtingsdecreet is. Veel strategische beleidskeuzes zoals de regietaken en werking, het beheer en toezicht op de vervoersautoriteit moeten nog uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.

Uit de nota met verduidelijkende antwoorden van het kabinet van minister Peeters en het departement MOW blijkt dat het de bedoeling is om het uitvoeringsbesluit snel goed te keuren na de finale goedkeuring van het decreet door het Vlaams Parlement. Daarom formuleert de Raad geen opmerkingen op het oprichtingsdecreet, maar geeft hij in dit advies een aantal suggesties mee om mee te nemen bij de verdere vormgeving van de vervoersautoriteit en het uitvoeringsbesluit.

In dit advies formuleren we enkele opmerkingen op het beleidsproces van basisbereikbaarheid, geven we onze visie op de rol van de vervoersautoriteit en suggereren we enkele taken die moeten geconcretiseerd worden in het uitvoeringsbesluit.

### 3 Beleidsproces basisbereikbaarheid

Het decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019 werd breed geformuleerd waardoor vele politieke keuzes deze legislatuur nog moesten uitgewerkt worden. De MORA vindt het positief dat hij in dit beleidsproces actief wordt betrokken, maar stelt tegelijk vast dat de versnipperde oplevering van het verdere wettelijke kader basisbereikbaarheid in verzamel- en oprichtingsdecreten en vele strategische uitvoeringsbesluiten voor onduidelijkheid zorgen bij het mobiliteitsmiddenveld en de reiziger. Het is onduidelijk wanneer bepaalde wetgeving zal worden opgeleverd, in welke vorm en hoe de verschillende actoren zich tot elkaar zullen verhouden. Dit bemoeilijkt het maatschappelijk debat.

De MORA herhaalt zijn suggestie uit zijn advies<sup>1</sup> van 19 september 2018 om een kalender op te stellen voor alle betrokken stakeholders en belanghebbenden om duidelijkheid te scheppen in de verdere timing van het wetgevend proces. Daarnaast vraagt de MORA om ook actief te communiceren naar de reiziger zodat hij weet welke toekomstige veranderingen basisbereikbaarheid voor hem zullen teweegbrengen en tot wie hij zich moet richten voor informatie, klachten enz.

### 4 Vervoersautoriteit moet meer zijn dan contractbeheerder

Het decreet basisbereikbaarheid wijst in artikel 5 de overkoepelende mobiliteitsregie toe aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken. De memorie van toelichting duidt de verschillende regieniveaus:

- ▀ het strategisch niveau staat in voor het vastleggen van beleidsprincipes en service levels.
- ▀ het tactisch niveau vertaalt die in netwerken en projecten.

<sup>1</sup> MORA, 19 september 2018. ‘Advies op het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid’. Beschikbaar via: <https://bit.ly/3taV7aD>

- ▀ het operationeel niveau bedient de netwerken en voert de projecten uit.

De vervoersautoriteit levert een bijdrage aan het vertalen van de strategische visie naar meer concrete voorstellen op tactisch niveau. Het beleid op tactisch niveau vormt mee de basis voor het programma van eisen dat het technisch luik vormt van o.a. het openbare dienstcontract met de interne operator en de contracten met de privé-operatoren.

De memorie van toelichting van het ontwerpdecreet vervoersautoriteit geeft kort al enkele denkpijpen mee voor de verdere taakomschrijving van de vervoersautoriteit in een besluit. Het gaat om enkele specifieke taken die hoofdzakelijk betrekking hebben op o.a. het beheer van het contract met de Mobiliteitscentrale, het beheer van deelsystemen en het beheer van het openbaar dienstencontract met de interne operator VVM De Lijn en latere mogelijke aanbieders op het Kernnet en Aanvullend Net.

Het uitvoeringsbesluit moet voor de MORA aangeven hoe de tactische rol van de vervoersautoriteit zal worden ingevuld en welke verantwoordelijkheden en taken toebehoren aan de Vlaamse Regering, het strategische en het operationele regieniveau. Het moet bijvoorbeeld duidelijk zijn dat het vastleggen van het openbare dienstencontract met de interne operator een politieke verantwoordelijkheid is van de Vlaamse Regering en de vervoersautoriteit mee toeziet op het beheer van het contract. De operationele taken komen dan toe aan de interne operator zelf.

Volgende principes worden best meegenomen bij de verdere concretisering van de vervoersautoriteit als contractbeheerder van de operatoren belast met het uitvoeren van de diensten inzake openbaar vervoer:

- ▀ Voor de MORA is het mobiliteitssysteem een verantwoordelijkheid van de overheid. De concretisering van basisbereikbaarheid is voor de MORA een openbare dienstverplichting die moet vertrekken van de noden van de gebruiker aan de bereikbaarheid van basisfuncties.

De reiziger moet centraal staan bij het vormgeven van de taakomschrijving van de vervoersautoriteit. De vervoersautoriteit moet er mee op toezien dat de reiziger zich vlot kan verplaatsen over verschillende modi, over vervoerregio- en gewestgrenzen heen, met geïntegreerde tarieven en real-time reisinformatie.

- ▀ De vervoersautoriteit moet er op toezien dat alle modi hun rol spelen binnen het mobiliteitsnetwerk maar de operationele vrijheid laten aan de operatoren. Voor de MORA is het belangrijk dat de spontaniteit en dynamiek in de mobiliteitssector maximaal kan werken, met een vervoersautoriteit die mee garandeert dat de reiziger zijn bestemmingen vlot kan bereiken. De vervoersautoriteit moet ook fungeren als centraal Vlaams aanspreekpunt voor binnen- en buitenlandse operatoren die mee een rol willen spelen in de concretisering van basisbereikbaarheid. Deze actoren hebben baat bij een ambitieus en consistent beleid inzake dataregelgeving en toegang tot diensten (tariefproducten, reservatiemogelijkheden, ...) alsook aan afstemming met andere spelers enz.

Het toekomstig Vlaams mobiliteitssysteem zal bestaan uit verschillende taken die toebehoren aan het tactische, operationele en uitvoerende regieniveau. Voor de MORA moet de minister er op toezien dat de vervoersautoriteit zijn rol van contractbeheerder zodanig kan uitvoeren dat de taken bij de verschillende operatoren naadloos bij elkaar aansluiten ten dienste van de gebruiker.

## 5 Taken

In dit hoofdstuk concretiseren we de principes uit het vorige hoofdstuk in een aantal taken die moeten worden meegenomen bij de vormgeving van het uitvoeringsbesluit. De Raad formuleert enkele suggesties rond afstemming, monitoring en kwaliteitsbewaking, tweede lijn klachtenafhandeling en mobiliteitsindicering.

Het uitvoeringsbesluit moet duidelijk aangeven hoe en door wie de werking van de vervoersautoriteit zal worden gecontroleerd. De MORA suggereert om jaarlijks een evaluatierapport publiek ter beschikking te stellen.

### 5.1 Afstemming faciliteren

De vervoersautoriteit moet er mee op toezien dat de vervoerslagen optimaal op elkaar zijn afgestemd, dat tarieven en tickets maximaal zijn geïntegreerd en de reiziger toegang heeft tot gebundelde reisinformatie. Dit impliceert dat de vervoersautoriteit samenwerking en afstemming moet faciliteren tussen beleidsdomeinen en – niveaus, in eerste instantie met de federale overheid die het treinnet beheert, met het departement Omgeving en met de vervoerregio's.

Samenwerking en informatie-uitwisseling moet inherent zijn aan de taken van een vervoersautoriteit. De Raad vraagt om in het uitvoeringsbesluit duidelijk op te nemen dat dialoog met de vervoersautoriteiten van de drie gewesten, het federale niveau en buurlanden op regelmatige basis moet plaatsvinden om gewestgrensoverschrijdende verplaatsingen te faciliteren. Ook private actoren zoals bv. de belangrijkste MaaS spelers worden best structureel betrokken bij dit overleg.

### 5.2 Monitoring en kwaliteitsbewaking

De vervoersautoriteit zal als beheerinstantie fungeren van het openbaar vervoer in Vlaanderen en heeft voor de MORA een belangrijke monitoring- en rapporteringstaak over de organisatie en prestaties van het openbaar vervoer. Om de monitoring en kwaliteitsbewaking efficiënt te laten verlopen, moet de vervoersautoriteit toezien of de 'key performance indicators' en 'service levels' worden behaald. Op deze manier zet de overheid in op kwaliteitsbewaking maar legt ze de verantwoordelijkheid in belangrijke mate bij de operatoren die de KPI's en service levels moeten halen.

De Raad ziet volgende taken voor de vervoersautoriteit die moeten opgenomen worden in het uitvoeringsbesluit:

- Het dataverhaal moet vertrekken van interoperabiliteit en dezelfde spelregels voor publieke en private aanbieders van mobiliteitsdiensten, ongeacht hun grootte, zodat publieke of private operatoren geen alleenrecht hebben over hun data. Hetzelfde geldt voor toegang tot diensten zoals tariefproducten. De vervoersautoriteit moet er, voor het alomvattend kader in voege treedt, mee op toezien dat beheerscontracten tussen de overheid en de openbaar vervoersoperatoren en overeenkomsten tussen publieke en private spelers, duidelijke afspraken bevatten rond wederkerigheid van data, welke data een open karakter moeten hebben en hoe maximale toegang tot diensten zoals tariefproducten wordt verzekerd. Bepalingen met betrekking tot het openstellen van reisinformatie, ticketing en betalingen moeten worden opgenomen in de contracten met alle operatoren. De vervoersautoriteit dient ook data uit te wisselen met het National Access Point (NAP).



- Jaarlijks de dienstverlening van het openbaar vervoer monitoren. De reiziger moet daarbij centraal staan. Indicatoren zoals toegankelijke en geïntegreerde reisinformatie, transparante en eenduidige tariefstructuren en -voorwaarden, de stappen naar één ticket voor alle modi, doorstroming, capaciteit, kostendekkingsgraad, openheid t.o.v. derden en het percentage van tickets verkocht door derden zoals publieke en private spelers enz. moeten een duidelijk beeld geven van de kwaliteit van het openbaar vervoer in Vlaanderen.
- Jaarlijks een tevredenheidsenquête opstellen van gebruikers van het openbaar vervoer en peilen naar de redenen waarom niet-reizigers het openbaar vervoer nog niet gebruiken.
- Er mee op toezien dat de benchmark van de interne exploitant kwalitatief wordt uitgevoerd en ondersteunen waar nodig.

### 5.3 Tweedelijns klachtenafhandeling

Het registreren en beantwoorden van klachten inzake de dienstverlening openbaar vervoer is in eerste instantie een taak voor de operator die deze klachten rechtstreeks ontvangt of via de Mobiliteitscentrale. De memorie van toelichting duidt dat de Vlaamse Regering desgevallend de vervoersautoriteit kan aanwijzen als instantie die instaat voor de klachtenafhandeling in tweede lijn voor openbaarvervoergebruikers. Dit zou een wijziging van het wettelijk kader vragen aangezien momenteel de Vlaamse Ombudsdienst is aangewezen als beroepsinstantie.

De MORA hecht veel belang aan een kwaliteitsvolle klachtenafhandeling. De Raad benadrukt dan ook zijn tevredenheid over het werk van de Vlaamse Ombudsdienst als beroepsinstantie voor tweedelijns klachtenafhandeling. Het is vandaag duidelijk voor de reiziger dat hij terecht kan bij de Vlaamse Ombudsdienst indien hij van mening is dat het antwoord van de operator niet volstaat. Als neutrale partij verzamelt de Ombudsdienst veel informatie, analyseert die, schrijft een verslag en geeft concrete beleidsaanbevelingen. Zo brengt deze dienst wezenlijke, klantgerichte verbeteringen teweeg bij de operatoren. De MORA wil de tweedelijns klachtenafhandeling dan ook bij voorkeur bij de Vlaamse Ombudsdienst houden. Deze taak toewijzen aan de vervoersautoriteit zal immers verwarring creëren bij de reiziger die zijn weg al zal moeten vinden in de vele veranderingen die basisbereikbaarheid met zich zal meebrengen.

### 5.4 Mobiliteitsindicering doelgroepr reizigers

De conceptnota 'Uitwerking Mobiliteitscentrale' uit 2019 verduidelijkte dat het Vervoer op Maat zich richt op twee gebruikersgroepen: de open gebruiker en de doelgroepr reiziger. De doelgroepr reiziger is de gebruiker die geen gebruik kan maken van het aanwezige trein-, kern- of aanvullend net. Hij kan voor zijn verplaatsing gebruik maken van deur-tot-deur en kamer-tot-kamer vervoer. Deze reizigers doen momenteel beroep op de MAV's (Mobiliteitscentrale Aangepast Vervoer) en DAV's (Dienst Aangepast Vervoer) voor hun verplaatsingen. Ook de leerlingen die beschikken over het recht op collectief leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs behoren tot de beoogde doelgroepen. Voor deze groepen wordt via een rechtmatigheidstoets gekeken of iemand in aanmerking komt voor het specifieke vervoersaanbod.

In zijn advies op de 'Conceptnota Uitwerking Mobiliteitscentrale' gaf de MORA aan dat om te vermijden dat mensen uit de doelgroepen nog maar eens een onderzoek moeten ondergaan, de MORA het belangrijk vindt dat hierbij maximaal gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande screenings zoals de tussenkomst voor mobiliteitshulpmiddelen, persoonsvolgende financiering, zorgbudget voor ouderen met zorgnood, Minder Mobielen Centrales, enzoverder.

In de nota met antwoorden van het kabinet van minister Peeters en het departement MOW wordt gesteld dat momenteel wordt onderzocht of het mobiliteitsindiceringsproces voor doelgroepreizigers Vervoer op Maat een taak moet zijn voor de vervoersautoriteit. In de voorlopige taakomschrijving zijn volgende taken opgenomen: het ontwikkelen en beheren van een automatische mobiliteitsindiceringsapplicatie, het uitschrijven en beheren van een contract met een externe dienstverlener voor manuele indicering, fungeren als beroepsinstantie voor klachten inzake indicering enz.

Voor de MORA is het mobiliteitsindiceringsproces niet louter een taak van de vervoersautoriteit. De Raad vraagt om het huidige proces te evalueren en samen met de experten van o.a. de betrokken beleidsdomeinen Welzijn en Onderwijs, van NOOZO - de Vlaamse adviesraad voor & door personen met een handicap -, enz. tot een mobiliteitsindiceringsproces te komen waarbij de doelgroepreiziger centraal staat.