



Advies

Voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid

Brussel, 19 september 2018

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid

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

Ontvangst adviesvraag: 23 juli 2018

Adviestermijn: 60 dagen

Goedkeuring raad: 14 september 2018

Contactpersoon: Koen De Meyer - kdmeyer@serv.local

Inhoud

Inhoud 3

Krachtlijnen	4
Inleiding	7
1 Situering.....	7
2 Maatschappelijke visie basisbereikbaarheid	7
Advies 9	
3 Beleidsproces	9
3.1 Evaluatie proefprojecten	9
3.2 Advies vragen over strategische uitvoeringsbesluiten	10
3.3 Transitie basisbereikbaarheid begeleiden	11
4 Basisbereikbaarheid noodzaakt een meer integrale aanpak.....	11
4.1 Mobiliteitsplannen als kader.....	11
4.2 Concretere afstemming ruimtelijke ordening en mobiliteit	13
4.3 Basisbereikbaarheid vraagt samenwerking.....	14
4.3.1 Spoor netwerk als ruggengraat.....	14
4.3.2 Rol provincies	15
5 Missie mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid	15
6 Stakeholdermanager in elke vervoerregio is onmisbaar	17
7 Gelaagd vervoersnet: operatoren & regierollen	18
8 Financiering en tarieven.....	18

Krachtlijnen

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 het voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid principieel goed. De MORA ontving op 23 juli 2018 hierover een adviesvraag. Deels bepaald door de timing van de adviesvraag in volle vakantieperiode, focust de MORA in dit advies op zes strategische elementen die in het verdere beleidsproces rond basisbereikbaarheid moeten worden meegenomen. De Raad hoopt hiermee ook het maatschappelijke en politieke debat te voeden.

Beleidsproces

De Vlaamse Regering besliste om in de beleidsvoorbereiding van basisbereikbaarheid te werken met proefprojecten. Vandaag stelt de MORA vast dat de scope van het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid veel verder gaat dan wat werd getest tijdens de vier proefprojecten. De MORA maakt volgende vaststellingen bij de evaluatie van de proefprojecten:

- De evaluatie van de proefprojecten kwam te vroeg om alle verworven inzichten te kunnen meenemen bij de totstandkoming van het decreet.
- Er werden vooral nieuwe organisatiestructuren tussen verschillende administraties en besturen getest. Er vonden nauwelijks experimenten plaats in de praktijk.
- De betrokkenheid van het mobiliteitsmiddenveld in het proces werd onvoldoende uitgewerkt.
- De MORA vraagt om extra middelen te voorzien om bijkomende experimenten toe te laten voor het vervoer op maat.

De MORA ondersteunt de ambitie van de Vlaamse Regering om deze legislatuur het decretaal kader van basisbereikbaarheid vast te leggen. Maar door deze ambitieuze timing stelt de MORA vast dat het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid breed werd geformuleerd. Veel van de toekomstige uit te werken uitvoeringsbesluiten zijn bijgevolg van strategische aard en zijn vandaag nog onvoldoende inhoudelijk geduid zodat belangrijke politieke keuzes worden onttrokken aan het maatschappelijk en parlementair debat. Het zal daarom belangrijk zijn dat er meer maatschappelijke debat wordt georganiseerd over volgende uit te werken uitvoeringsbesluiten: de uittekening van de vervoersnetten, de samenstelling en werking van de vervoerregioraden en de projectstuurgroep, het participatieproces, de klachtenbehandeling, de procedures van de mobiliteitsplannen, de subsidiëring van het flankerend, mobiliteits- en infrastructuurbeleid, het tariefbeleid van het openbaar vervoer, de aanduiding van de exploitanten en de taken en werking van de mobiliteitscentrale. De MORA vraagt om advies gevraagd te worden over bovenstaande uitvoeringsbesluiten.

De resterende tijd voor de verdere concretisering van basisbereikbaarheid is beperkt. Daarom adviseert de MORA om op korte termijn een kalender op te stellen voor de nieuw aangestelde gemeentelijke en provinciale besturen en alle andere belanghebbenden zodat zij zich tijdig kunnen organiseren.

Basisbereikbaarheid noodzaakt een meer integrale aanpak

Het ontwerpdecreet legt vooral de nadruk op de mobiliteitsaspecten van basisbereikbaarheid en legt te weinig linken met de ruimtelijke aspecten. Basisbereikbaarheid vraagt een volledig uitgewerkt en op elkaar afgestemd Mobiliteitsplan Vlaanderen en Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Daarom vraagt de Raad dat er snel een parlementair en maatschappelijk debat wordt

gevoerd over beide plannen en dat de Vlaamse Regering beide plannen snel goedkeurt. De MORA adviseert om de principes uit de strategische visie BRV zoals knooppuntwaarde, voorzieningenniveau en een hiërarchisering van knooppunten voor personenvervoer en goederenvervoer op te nemen in het decreet.

Gemeenten moeten ook op lokaal niveau een visie blijven ontwikkelen op typisch lokale mobiliteitsnoden. Daarom adviseert de MORA om de opmaak van lokale mobiliteitsplannen te ondersteunen met subsidies en mobiliteitsbegeleiders.

Voor de MORA is het belangrijk dat het monitoringsysteem input levert voor het Vlaamse en vervoersregionale mobiliteitsbeleid en dat de vervoerregioraden de kwaliteit, voortgang en maatschappelijke relevantie van projecten kunnen bewaken.

Basisbereikbaarheid vraagt samenwerking met het federale en provinciale niveau. De MORA vindt dat de relevante spooroperator, de relevante spoorwegbeheerder en de provincies een decretaal vastgelegde plaats moeten krijgen in de vervoerregioraden.

Missie mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid

De MORA vindt de doelstellingen voor het mobiliteitsbeleid te operationeel. Om tot een inclusief en toegankelijk mobiliteitsstelsel te komen, vraagt de Raad om voor het mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid ook maatschappelijke doelstellingen op te nemen in het decreet: vervoersarmoede wegwerken, beantwoorden aan de noden van doelgroepen die fysieke, financiële en sociale problemen ervaren aan de hand van kwalitatieve en betrouwbare diensten en een verhoogde vervoersautonomie nastreven voor mensen die voor hun verplaatsingen afhankelijk zijn van derden.

Voor de MORA moet basisbereikbaarheid vertrekken van de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. De MORA vraagt om volgende basisfuncties op te nemen in het decreet: economische, publieke en commerciële functies en sociaal-culturele functies. Dit impliceert dat woonzones, in functie van de bereikbaarheidsbehoeften van de gebruikers, op een kwalitatieve manier worden ontsloten naar de attractiepolen. Daarnaast moet ook het ruimtelijk beleid maximaal inzetten op kernversterking en verdichting van woonzones zodat het vervoersmodel optimaal kan werken.

In het behoeftenonderzoek in de vervoerregio's moet aandacht gaan naar de bereikbaarheidsnoden van alle gebruikers, ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen. Het is belangrijk dat dit onderzoek resulteert in een kwalitatieve normering voor het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat.

Stakeholdermanager in elke vervoerregio is onmisbaar

Uit de evaluatie van de proefprojecten bleek dat de organisatie van lokale participatie moeilijk en vervoersregio-specifiek is. Daarom adviseert de MORA om in elke vervoerregio een stakeholdermanager aan te stellen die, op maat van de specifieke vervoerregio of van een specifiek project, alle relevante stakeholders en het maatschappelijk middenveld betreft bij de beleidsvoorbereiding en evaluatie van basisbereikbaarheid in de vervoerregio. De stakeholdermanager moet als onafhankelijke schakel kunnen opereren tussen de leden van de vervoerregioraad, de stakeholders en het maatschappelijk middenveld.

Gelaagd vervoersnet: operatoren en regierollen

De MORA vraagt om de tactische en operationele regierol uit te werken in het decreet. Deze rechtsgrond is belangrijk opdat actoren bij de start van de vervoerregiowerking kunnen starten met een volledige taakomschrijving. In de uitvoeringsbesluiten moet dan concreet worden verduidelijkt welke speler welke taken zal uitvoeren. Het is belangrijk dat de Vlaamse Regering de verschillende actoren maximaal ondersteunt met de overdracht en het delen van bestaande expertise.

Voor de MORA is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering service levels bepaalt voor het vervoer op maat en dat er een strategische visie wordt ontwikkeld over de rol van MaaS-operatoren en de Mobiliteitscentrale in het vervoer op maat.

De MORA herhaalt zijn vraag om een onafhankelijke MaaS-regulator op te richten. De Raad adviseert om dit binnen het ontwerpdecreet te doen.

Financiering en tarieven

Voor de MORA is het belangrijk dat er voldoende middelen worden vrijgemaakt om per vervoerregio een kwalitatief kernnet, aanvullend net en vervoer op maat te kunnen realiseren.

De MORA ondersteunt de ambitie om basisbereikbaarheid op een maatschappelijk-efficiënte manier te bewerkstelligen maar vindt het belangrijk dat de betaalbaarheid van het vervoersaanbod voor de gebruiker wordt gegarandeerd.

Om de concretisering van basisbereikbaarheid te doen slagen moet er binnen en over de grenzen van de vervoerregio's worden ingezet op transparantie en eenduidigheid in tariefstructuren en tariefvoorwaarden en één uniek vervoersbewijs voor het volledige vervoerssysteem.

Het feit dat het ontwerpdecreet bepaalt dat de vervoerregioraad de tarieven bepaalt voor het vervoer op maat, staat maximale tarief- en ticketintegratie in de weg. Daarom vraagt de MORA dat de Vlaamse Regering het tarief- en ticketbeleid coördineert en bepaalt voor alle netten.

Voor de MORA is tariefdifferentiatie binnen bepaalde normen mogelijk indien dit tot een kwalitatieve verbetering van de dienstverlening leidt. Deze mogelijkheid stelt vervoerregio's in staat om maatschappelijk gewenste vormen van mobiliteit in de markt te zetten.

Inleiding

1 Situering

De conceptualisering en concretisering van basisbereikbaarheid is een belangrijk thema met een grote maatschappelijke impact. Daarom publiceerde de MORA hierover reeds drie adviezen. Op 21 april 2015 publiceerde de MORA, op eigen initiatief, een maatschappelijke visie op basisbereikbaarheid en lichtte dit toe op 30 april 2015 op de eerste hoorzitting hierover in het Vlaams Parlement. De MORA formuleerde ook nog twee adviezen op beide conceptnota's basisbereikbaarheid.

Op 29 mei 2018 gaf een vertegenwoordiger van uw kabinet de MORA een inhoudelijke stand van zaken van het decretale kader van basisbereikbaarheid. Op 5 juli ging de MORA in debat over de evaluatie van de proefprojecten basisbereikbaarheid met een vertegenwoordiger van uw kabinet, het departement MOW en een vertegenwoordiger van het studiebureau. De MORA wil u bedanken voor de transparantie in dit dossier en wil graag de uitstekende verstandhouding in het verdere beleidsproces voortzetten.

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 het voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid principieel goed. De MORA ontving op 23 juli 2018 hierover een adviesvraag met een adviestermijn van twee maanden. Een adviesvraag in volle vakantieperiode bemoeilijkt de organisatie van het maatschappelijk debat. Door de bespreking van de andere ontvangen adviesvragen kon een eerste debat in de MORA over dit voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid pas plaatsvinden eind augustus.

Deels bepaald door de timing van de adviesvraag, focust de MORA in dit advies daarom op zes strategische elementen die in het verdere beleidsproces rond basisbereikbaarheid moeten worden meegenomen. De Raad hoopt hiermee ook het maatschappelijke en politieke debat te voeden.

2 Maatschappelijke visie basisbereikbaarheid

De MORA beklemtoonde in zijn vorige adviezen dat de concretisering van basisbereikbaarheid moet vertrekken vanuit de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. De erkenning van deze verschillende bereikbaarheidsnoden van een inwoner van Vlaanderen is belangrijk voor de MORA.

Om deze basisbereikbaarheid te garanderen moet de Vlaamse overheid een afgestemd ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voeren. Hierbij moet het ruimtelijk beleid maximaal inzetten op de bundeling van functies met nabijheid en verdichting als uitgangspunten en moet het mobiliteitssysteem maximaal tegemoetkomen aan de reële vervoersvraag. Binnen het mobiliteitssysteem is een belangrijke rol weggelegd voor het openbaar vervoer. De organisatie van een hoogwaardig netwerk van openbaar vervoer is een openbare dienstverplichting.

De MORA adviseerde de Vlaamse overheid om een regisseur van het openbaar vervoersnetwerk aan te stellen die op een voldoende hoog en strategisch niveau zijn regierol kan spelen. De

regisseur dient op basis van de in kaart te brengen bereikbaarheidsnoden van verschillende doelgroepen en het vervoerspotentieel er mee voor te zorgen dat het juiste ruimtelijk en mobiliteitsinstrument wordt ingeschakeld om basisbereikbaarheid te garanderen.

Advies

In dit advies geeft de MORA zes strategische elementen die in het verdere beleidsproces rond basisbereikbaarheid moeten worden meegenomen. De Raad hoopt hiermee ook het maatschappelijke en politieke debat te voeden.

3 Beleidsproces

Om het concept basisbereikbaarheid beleidsmatig vorm te geven, werd gewerkt met conceptnota's en proefprojecten. De MORA formuleert in dit advies enkele vaststellingen bij de evaluatie van de proefprojecten. Daarnaast vraagt de Raad om advies gevraagd te worden over de toekomstige uit te werken uitvoeringsbesluiten van strategische aard. De resterende tijd voor de verdere concretisering van basisbereikbaarheid is beperkt. Daarom is het belangrijk om op korte termijn een kalender op te stellen voor de nieuw aangestelde gemeentelijke en provinciale besturen en alle andere belanghebbenden zodat zij zich tijdig kunnen organiseren.

3.1 Evaluatie proefprojecten

Om het concept basisbereikbaarheid en de werking van de vervoerregio's te testen werden sinds maart 2017 drie proefprojecten opgestart in de vervoerregio's Aalst, Mechelen en de Westhoek. In het kader van het Toekomstverbond Antwerpen werd later ook een proefproject opgestart in vervoerregio Antwerpen. Om nieuwe vervoersinitiatieven te kunnen testen in de proefregio's werd een regelluw kader ingericht.

In zijn advies van 26 februari 2016 gaf de MORA aan positief te staan ten opzichte van proefprojecten als instrument in de beleidsvoorbereiding. Voor de proefprojecten basisbereikbaarheid in de vier vervoerregio's gaf de Raad concreet aan dat zij voldoende beleidsvoorbereidende kennis moeten aanreiken voor alle betrokken actoren om tot een maatschappelijk gedragen permanente regeling te komen. Dit vraagt een goede juridische en wetenschappelijke onderbouwing, duidelijke evaluatiecriteria en de garantie dat deze onderbouwing en leerresultaten uit de vier proefregio's kunnen geïntegreerd worden in de uitwerking van het decretaal kader voor alle vervoerregio's.

In zijn advies van 18 december 2017 bracht de MORA de maatschappelijke vragen aan waar de proefprojecten een antwoord moeten op formuleren.

In zijn vorige adviezen vreesde de MORA dat de beperkte duur en het ontoereikende budget van de proefprojecten een belemmering zullen vormen om nieuwe vervoersaanbieders te betrekken, nieuwe vervoersinitiatieven ingang te doen vinden en om al een effect te zien op de afstemming met het ruimtelijke beleid. De MORA vreesde dat de proefprojecten hun doel zouden voorbischieten.

Vandaag stelt de MORA vast dat de scope van het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid veel verder gaat dan wat werd getest tijdens de vier proefprojecten. De MORA maakt volgende vaststellingen bij de evaluatie van de proefprojecten¹:

- De evaluatie van de proefprojecten dateert van voor het zomerreces van 2018. In de vier proefregio's geldt echter nog een regelluw kader tot maart 2019 waardoor nog enkele praktijktesten kunnen plaatsvinden. De evaluatie van de proefprojecten kwam bijgevolg te vroeg om alle verworven inzichten mee te kunnen nemen bij de totstandkoming van het decreet.
- De proefprojecten bleven grotendeels beperkt tot het testen van nieuwe organisatiestructuren tussen verschillende administraties en besturen. Er vonden tot op vandaag zo goed als geen experimenten plaats in de praktijk om nieuwe vervoersinitiatieven te testen of een afstemming te zien met het ruimtelijk beleid.
- Het participatieproces werd niet als afdoende beschouwd. De betrokkenheid van het mobiliteitsmiddenveld bij het co-creatieve proces van de proefprojecten was onvoldoende en beperkte zich vooral tot de bestuurlijke partners. De bevolking werd niet bevraagd. De MORA lanceert later in dit advies het voorstel om in elke vervoerregio een onafhankelijke stakeholdermanager aan te stellen die de participatie van de stakeholders en het maatschappelijk middenveld moet garanderen.
- In 2018 gaat 1,2 mio. euro naar de opstart van nieuwe initiatieven binnen het vervoer op maat binnen de proefregio's, in 2019 nog een extra 3 mio. euro. De MORA vindt dat het budget de resultaten van de proefprojecten niet mag hypothekeken. Binnen de proefprojecten moet er ruimte zijn om te kunnen experimenteren met bereikbaarheidsoplossingen die mogelijk zullen mislukken en slagen. De MORA vraagt om extra middelen te voorzien om bijkomende experimenten toe te laten voor het vervoer op maat.

3.2 Advies vragen over strategische uitvoeringsbesluiten

De Vlaamse Regering heeft ervoor gekozen om het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid breed te formuleren als kaderdecreet. Het is de bedoeling om het decreet deze legislatuur goed te keuren. De concrete invulling van de uitvoeringsbesluiten is voor de volgende Vlaamse Regering.

De toekomstige, uit te werken uitvoeringsbesluiten zijn nog onvoldoende inhoudelijk geduid zodat belangrijke politieke keuzes worden onttrokken aan het maatschappelijk en parlementair debat. De MORA vraagt om om advies gevraagd te worden over de uitvoeringsbesluiten van strategische aard.

De MORA vraagt om advies gevraagd te worden over volgende thema's in de uitvoeringsbesluiten: de uittekening van de vervoersnetten, de samenstelling en werking van de vervoerregioraden en de projectstuurgroep, het participatieproces, de klachtenbehandeling, de

¹ Deloitte, 'Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, met inbegrip van het vervoersplan, de werking van de overlegstructuren en opstellen van nieuwe regelgeving voor de implementatie in Vlaanderen'. <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557802471f1>

procedures van de mobiliteitsplannen, de subsidiëring van het flankerend, mobiliteits- en infrastructuurbeleid, het tariefbeleid van het openbaar vervoer, de aanduiding van de exploitanten en de taken en werking van de mobiliteitscentrale.

3.3 Transitie basisbereikbaarheid begeleiden

Het is de ambitie van de Vlaamse Regering om het decreet in het voorjaar van 2019 onmiddellijk in voege te laten treden zodat een doorstart kan genomen worden in de vervoerregioraadwerking. De volledige uitrol van basisbereikbaarheid is gepland voor 1 januari 2021.

De resterende tijd voor de verdere concretisering van basisbereikbaarheid is beperkt. Daarom is het belangrijk om op korte termijn een kalender op te stellen voor de nieuw aangestelde gemeentelijke en provinciale besturen en alle andere belanghebbenden zodat zij zich tijdig kunnen organiseren.

De MORA vraagt om duidelijkheid te scheppen over hoe beslissingen van de vervoerregioraad kunnen worden betwist en snel naar alle belanghebbenden te communiceren over de werking van de vervoerregioraad en projectstuurgroep, de organisatie en financiering van de netten, de subsidiëring van plannen en flankerend beleid, de afstemming met andere wetgeving en beleid, de organisatie van het participatieproces en de verschillende regierollen.

4 Basisbereikbaarheid noodzaakt een meer integrale aanpak

4.1 Mobiliteitsplannen als kader

Aangezien basisbereikbaarheid duidelijke mobiliteits- en ruimtelijke componenten heeft, meent de Mobiliteitsraad dat een logisch pad richting basisbereikbaarheid zou moeten vertrekken van een volledig uitgewerkt en op elkaar afgestemd Mobiliteitsplan Vlaanderen en Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De Raad vindt het spijtig dat de Vlaamse Regering de kans niet aangrijpt om op een echt vernieuwende, brede en geïntegreerde manier een toekomstgericht systeem te implementeren. De Raad vraagt dat er snel een parlementair en maatschappelijk debat wordt georganiseerd over beide plannen en dat de Vlaamse Regering beide plannen snel goedkeurt.

Het ontwerpdecreet basisbereikbaarheid vertrekt van een zeer duidelijke hiërarchie in de mobiliteitsplanning. Elk plan moet in overeenstemming zijn met het plan van een bovenliggend niveau, met aan de top van deze hiërarchie het Mobiliteitsplan Vlaanderen.

Omdat de MORA voorstander is van deze duidelijke hiërarchie vindt hij het zeer jammer dat het Mobiliteitsplan Vlaanderen nog niet is voorgelegd aan de MORA en politiek is gevalideerd, ondanks de aankondiging in februari 2018.

De MORA meent dat een parlementair en maatschappelijk debat over een tekstversie van het Mobiliteitsplan cruciaal is, niet in het minst in het kader van basisbereikbaarheid. Dit plan moet immers fungeren als een toetssteen voor de regionale mobiliteitsplannen en door het ontbreken ervan lopen de vervoersregio's het risico om niet aan deze vereiste te voldoen. De MORA vraagt

dan ook aan de Vlaamse Regering om spoedig werk te maken van een goedkeuring van het Mobiliteitsplan Vlaanderen en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Lokale mobiliteitsplanning

Voor de MORA is lokaal mobiliteitsbeleid belangrijk omdat het zich richt op concrete, lokale zaken zoals wijkcirculatie, sluisverkeer op landbouwwegen, lokale functionele fietsroutenetwerken, enz. Op het niveau van de vervoerregio, en in de regionale mobiliteitsplannen, zal deze materie minder aan bod komen.

Daarom is het volgens de MORA belangrijk dat gemeenten ook op lokaal niveau een visie blijven ontwikkelen op typisch lokale mobiliteitsnaden, bijvoorbeeld voor het invullen van meer fijnmazige fiets- en wandelnetwerken. Door de best practices die voortkomen uit deze lokale aanpak wordt Vlaanderen binnen meerdere Europese projecten beschouwd als een voorbeeldregio en voorloper op het vlak van Sustainable Urban Mobility Plans. Het afschaffen van de verplichting om lokale mobiliteitsplannen op te maken, mag niet resulteren in het verdwijnen van deze goede praktijken.

De Raad meent dat het belangrijk is dat er voldoende incentives zijn die gemeenten aansporen om lokale mobiliteitsplannen uit te werken, ook wanneer de verplichting wegvalt. Belangrijke incentives zijn voor de MORA onder meer de subsidiëring van lokale mobiliteitsplannen en het beschikbaar stellen van mobiliteitsbegeleiders die gemeenten kunnen bijstaan bij de opmaak van hun plannen en de noodzakelijke afstemming met regionale en gewestelijke plannen. De MORA vraagt aan de Vlaamse Regering om in de memorie van toelichting duidelijk deze twee incentives op te nemen, meer bepaald onder de noemer 'subsidies voor niet-infrastructuurgebonden projecten ter ondersteuning van het mobiliteitsbeleid'.

Mobiliteitsmonitoring

De bepalingen over mobiliteitsmonitoring in het ontwerpdecreet basisbereikbaarheid richten zich enkel op indicatoren met betrekking tot het openbaar vervoer en kostenefficiëntie. Voor de MORA is het belangrijk dat bereikbaarheidsindicatoren nauwkeurig gemonitord worden. Ook indicatoren met een maatschappelijke component zoals bijvoorbeeld vervoersarmoede en toegankelijkheid moeten worden meegenomen.

Voor de Raad moeten in de vervoersregio's de werkelijke noden van de gebruiker worden onderzocht om zo tot oplossingen te komen die tegemoetkomen aan de bereikbaarheidsbehoeften van gebruikers ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen.

Aangezien het voorliggende ontwerpdecreet dient als vervanging van het Mobiliteitsdecreet uit 2009, meent de MORA dat de monitoring in het ontwerpdecreet dit brede bereik moet weerspiegelen. Het is belangrijk voor de Raad dat ook andere doelstellingen in het mobiliteitsbeleid, waaronder die in het Mobiliteitsplan Vlaanderen en andere gerelateerde Vlaamse plannen, optimaal gemonitord worden.

Daarom is een meer uitgebreide lijst van bereikbaarheids- en mobiliteitsindicatoren, samen met een nulmeting van deze indicatoren bij de start van basisbereikbaarheid, voor de Mobiliteitsraad absoluut noodzakelijk. De monitoring moet ontworpen worden als een transparant systeem dat

gelijk is in alle vervoerregio's en input levert voor het Vlaamse en vervoersregionale mobiliteitsbeleid.

Projectstuurgroepen

Om een zo groot mogelijk draagvlak voor de uit te voeren projecten te garanderen, moet bij elk project zorgvuldig beoordeeld worden welke de relevante actoren zijn en moet de projectstuurgroep systematisch terugkoppelen naar de vervoerregioraden over hun werkzaamheden. Het ontwerpdecreet vermeldt dat een projectstuurgroep multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend samengesteld is, maar verwijst voor de minimale samenstelling enkel naar de initiatiefnemer, de gemeenten, het beleidsdomein MOW en de betrokken weg- of waterwegbeheerder.

Aangezien het ontwerpdecreet de piste van externe kwaliteitsadviseurs verlaat, is het voor de Mobiliteitsraad vitaal dat de samenstelling van projectstuurgroepen weldoordacht gebeurt. De aanwezigheid van voldoende en juiste expertise moet het wegvallen van externe adviseurs opvangen. Daarnaast moeten duidelijke mechanismen worden uitgewerkt zodat interne kwaliteitsadviseurs op een onafhankelijke manier de kwaliteit van projecten kunnen bewaken en evalueren.

De MORA vraagt daarom om in het decreet de mogelijkheid te voorzien om het lidmaatschap van projectstuurgroepen uitgebreid genoeg te maken, aangepast aan de eigenheden van elk project. Andere belangrijke stakeholders in projectstuurgroepen zijn, naast de gemeenten en het beleidsdomein MOW, bijvoorbeeld ook de provincies, operatoren, andere departementen van het Vlaams Gewest (waaronder het departement Omgeving), lokale en regionale middenveldorganisaties, enz.

De Mobiliteitsraad verwacht dat de lokale en intergemeentelijke projecten van projectstuurgroepen in grote mate zullen samenhangen met de prioriteiten die de vervoerregio en het Vlaams Gewest stellen. De vervoerregioraad moet daarom, via de uitvoeringsbesluiten, de juiste hefboomen in handen hebben om de kwaliteit, voortgang en maatschappelijke relevantie van de projecten te bewaken, alsook de overeenstemming met de regionale mobiliteitsplanning. Om te garanderen dat de vervoerregioraad de projecten optimaal kan beoordelen, is het essentieel om de juiste actoren te laten participeren in de vervoerregioraad. Het is immers de participatie van relevante actoren, onder meer uit het (lokale) middenveld, die bijdraagt aan de aanwezigheid van de juiste expertise.

4.2 Concretere afstemming ruimtelijke ordening en mobiliteit

De Mobiliteitsraad is ervan overtuigd dat basisbereikbaarheid enkel door een optimale integratie van ruimtelijke en mobiliteitsconcepten daadwerkelijk kan bijdragen aan de evolutie naar een efficiënter ruimtegebruik met minder bijkomend ruimtebeslag. Anderzijds is een integratie van deze concepten een noodzakelijke voorwaarde om het mobiliteitssysteem te ontlasten en weerbaarder te maken door de juiste ruimtelijke ingrepen. In eerdere adviezen vroeg de MORA reeds om tot een geïntegreerde aanpak te komen van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van planvorming, financiering en exploitatie.

De Mobiliteitsraad meent dat de Vlaamse overheid basisbereikbaarheid mee moet garanderen door een ruimtelijk beleid te voeren dat maximaal inzet op de bundeling van functies en het versterken van kernen. De goedkeuring van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) op 20 juli 2018 is daarom een belangrijke stap.

Het ontwerpdecreet legt vooral de nadruk op de mobiliteitsaspecten van basisbereikbaarheid en dan vooral op het openbaar vervoer, en legt te weinig linken naar de ruimtelijke aspecten. De beoogde samenhang met ruimtelijke ordening krijgt wel aandacht in het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting, maar dit wordt niet geconcretiseerd.

De Mobiliteitsraad vindt dat de uitwerking van het concept basisbereikbaarheid meer linken naar ruimtelijke ordening en ontwikkeling moet bevatten. Een efficiënte ruimtelijke indeling is immers een voorwaarde voor een performant kernnet en aanvullend net. De MORA adviseert daarom om in het ontwerpdecreet een gegarandeerde vertegenwoordiging van het departement omgeving in de vervoerregioraden op te nemen. Volgens de Raad kan van leden van vervoerregioraden niet verwacht worden dat ze uit eigen beweging belangrijke ruimtelijke principes meenemen in hun planning.

De strategische visie BRV schuift een aantal essentiële concepten naar voor zoals knooppuntwaarde, voorzieningenniveau en een hiërarchisering van knooppunten voor personenvervoer en goederenvervoer. Daarnaast heeft het BRV een sterk regionale insteek, onder meer door de koppeling te maken met de vervoerregio's en de mogelijkheid om geïntegreerde gebiedsgerichte programma's op te stellen.

De MORA adviseert om deze principes mee op te nemen in het decreet. Het ontwerpdecreet vermeldt wel het concept 'attractiepool', maar maakt nergens de koppeling met de knooppuntenhiërarchie uit het BRV. Ook voorzieningenniveau en knooppuntwaarde, potentieel belangrijke graadmeters voor het benoemen van attractiepolen en/of knooppunten, kunnen volgens de MORA een verschil maken in het kader van basisbereikbaarheid. De onderlinge relatie tussen deze concepten, zoals uitgelegd in de strategische visie BRV, kan functioneren als inrichtend principe bij het uittekenen van kernnet, aanvullend net en vervoer op maat.

4.3 Basisbereikbaarheid vraagt samenwerking

Naast de noodzakelijke horizontale aanpak op Vlaams niveau, kan de concretisering van basisbereikbaarheid enkel slagen als er voldoende samenwerking is met alle beleidsniveaus waarop het mobiliteitsbeleid wordt vormgegeven. Het zal ook belangrijk zijn om samen te werken met de overheden en operatoren van aangrenzende gewesten en buurlanden om tot een optimaal afgestemd aanbod te komen.

Naast de eerder vermelde lokale mobiliteitsplanning is afstemming met het federale en provinciale niveau van groot belang. De MORA geeft een aantal suggesties om de linken met andere beleidsniveaus duidelijker op te nemen in het decreet basisbereikbaarheid.

4.3.1 Spoor netwerk als ruggengraat

De visie om het spoor netwerk tot de ruggengraat van het hiërarchisch gestructureerd openbaar vervoersnetwerk te maken kwam zowel in de eerdere conceptnota's basisbereikbaarheid als in

de memorie van toelichting van het ontwerpdecreet aan bod. Het ontwerpdecreet zelf verwijst echter nergens naar deze ambitie, naar de trein als modus, naar de NMBS of Infrabel.

Om het spoornetwerk tot een echte ruggengraat van het openbaar vervoer te maken, is, gezien de bevoegdheidsverdeling, een goede afstemming met het federale beleidsniveau noodzakelijk. In eerdere adviezen vroeg de Raad om alle middelen te gebruiken om te wegen op het spoorbeleid, zoals via de Vlaamse vertegenwoordiger in de Raad van Bestuur en via het Vlaamse Parlement.

In het verleden zijn een aantal belangrijke operationele facetten, belangrijk voor de optimale realisatie van basisbereikbaarheid, niet uitgewerkt. Zo zijn bijvoorbeeld de totstandkoming van voorstadsnetwerken, en de aanleg van stations en stationsomgevingen tot multimodale knooppunten, ontbrekende schakels. Om dit te remediëren acht de MORA het nuttig om de relevante spooroperator, en de relevante spoorwegbeheerder, automatisch op te nemen in de minimale samenstelling van de vervoerregioraad. Op deze manier kan er volgens de Mobiliteitsraad te allen tijde een dialoog blijven bestaan over specifieke, regionale spoordossiers.

4.3.2 Rol provincies

De Vlaamse provincies hebben een aantal afgelijnde taken inzake mobiliteit die zijn opgenomen in het huidige Provinciale Mobiliteitscharter. Deze taken zijn bovenlokaal fietsbeleid, woonwerkverkeer, mobiliteitseducatie en –sensibilisatie, gebiedsgerichte mobiliteitsvisies en trage mobiliteit. Het ontwerpdecreet is niet afgestemd op de provinciale taakstelling, waardoor het voor de MORA onduidelijk is hoe de toekomstige werking van basisbereikbaarheid zich zal verhouden tot de taken in het charter.

Ook de nieuwe versie van het Mobiliteitscharter, dat in de loop van augustus en september 2018 wordt voorgelegd aan de deputaties en de provincieraden van de 5 provincies, stemt niet overeen met het ontwerpdecreet. Dit nieuwe charter erkent de rol van de provincies en stelt dat ze een actieve bijdrage moeten leveren aan de vervoerregiowerking, onder meer door het ter beschikking stellen van expertise bij de opmaak van mobiliteitsplannen, met specifieke aandacht voor fietsbeleid en de bereikbaarheid van tewerkstellingslocaties.

Momenteel worden de provincies niet systematisch betrokken worden bij de vervoerregioraden. Enkel wanneer de provincie samenvalt met de grenzen van de vervoerregio, i.e. de provincie en vervoerregio Limburg, is de deelname van de provincie verplicht.

Gezien hun jarenlange expertise inzake mobiliteitsdossiers en hun specifieke taakstelling, vindt de MORA dat de provincies een decretaal vastgelegde plaats moeten krijgen in de vervoerregioraden. Bovendien maakten de provincies tijdens de proefprojecten steeds deel uit van de vervoerregioraad en valt uit de evaluatie niet op te maken waarom hun deelname aan de vervoerregioraden niet meer opportuun zou zijn.

5 Missie mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid

Doelstellingen mobiliteitsbeleid

Het ontwerpdecreet stelt als doelstelling dat 'het mobiliteitssysteem duurzaam, veilig, intelligent en multimodaal is. Het wordt uitgebouwd en geëxploiteerd met aandacht voor toegankelijkheid

en leefbaarheid'. Onder toegankelijkheid moeten volgens de Raad ook betaalbaarheid en klantvriendelijkheid vallen.

Ter uitvoering van het mobiliteitsbeleid definieert het ontwerpdecreet acht doelstellingen. De MORA is tevreden dat het STOP-principe en een vlotte doorstroming worden meegenomen. De MORA vindt de doelstelling 'verleiden, motiveren, prikkelen tot gedragsverandering' te vrijblijvend en vraagt om een modale verschuiving naar duurzame modi op te nemen als doelstelling voor het mobiliteitsbeleid.

De MORA vindt de doelstellingen voor het mobiliteitsbeleid te operationeel. Voor de MORA is het belangrijk dat het mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid ook maatschappelijke doelstellingen nastreeft. Om tot een inclusief en toegankelijk mobiliteitssysteem te komen, vraagt de Raad om ook volgende doelstellingen op te nemen in het decreet:

- Vervoersarmoede in Vlaanderen, ook in de buitengebieden, wegwerken
- Beantwoorden aan de noden van doelgroepen die fysieke, financiële en sociale problemen ervaren aan de hand van kwalitatieve en betrouwbare diensten
- Een verhoogde vervoersautonomie nastreven voor mensen die voor hun verplaatsingen afhankelijk zijn van derden.

Doelstellingen basisbereikbaarheid

Voor de MORA is het belangrijk dat de gebruiker centraal staat bij de conceptualisering en concretisering van basisbereikbaarheid. Uit de verschillende bereikbaarheidsnoden van een inwoner van Vlaanderen moeten rechten voortvloeien die decretaal worden verankerd. Basisbereikbaarheid moet voor de MORA een openbare dienstverplichting worden die door de Vlaamse overheid wordt gegarandeerd door een mobiliteitsbeleid en een afgestemd ruimtelijk beleid.

Het ontwerpdecreet stelt de gebruiker onvoldoende centraal en duidt niet wat geldt als basis in basisbereikbaarheid. Het ontwerpdecreet stelt dat basisbereikbaarheid tot doel heeft 'belangrijke maatschappelijke functies' bereikbaar te maken maar definieert die verder niet.

Voor de MORA moet basisbereikbaarheid vertrekken van de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. De MORA vraagt om volgende basisfuncties op te nemen in het decreet:

- bestemmingen met economische functies zoals plaatsen van tewerkstelling.
- bestemmingen met publieke en commerciële functies zoals onderwijsinstellingen, gezondheidsinstellingen, administratieve centra, gemeentehuizen, banken, bibliotheken en winkels.
- bestemmingen met sociaal-culturele functies zoals het verenigingsleven, vrienden en familie, plaatsen van cultuur, sport en ontspanning.

Naargelang van het belang en het vervoerspotentieel van de bestemmingen, dienen zij te worden gekoppeld aan een bepaalde laag van het hiërarchisch gestructureerd vervoersmodel. Dit impliceert dat woonzones, in functie van de bereikbaarheidsbehoeften van de gebruikers, op een kwalitatieve manier worden ontsloten naar de attractiepolen. Daarnaast moet ook het ruimtelijk

beleid maximaal inzetten op kernversterking en verdichting van woonzones zodat het vervoersmodel optimaal kan werken.

In het behoeftenonderzoek in de vervoerregio's moet aandacht gaan naar de bereikbaarheidsnoden van alle gebruikers, ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen. Het is belangrijk dat dit onderzoek resulteert in een kwalitatieve normering voor het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat.

6 Stakeholdermanager in elke vervoerregio is onmisbaar

Het ontwerpdecreet regelt de participatie met betrekking tot de mobiliteitsplannen en –projecten op verschillende beleidsniveaus. De Vlaamse Regering kan minimale regels bepalen voor de participatie op regionaal en lokaal niveau.

De MORA vindt dat het ontwerpdecreet te weinig garanties biedt voor de organisatie van een gestructureerd en kwaliteitsvol participatietraject bij de concretisering van basisbereikbaarheid. De vereiste om op regionaal en lokaal niveau minimaal een openbaar onderzoek te organiseren volstaat niet.

In zijn advies van december 2017 vroeg de MORA dat uit de proefprojecten een werkbaar model van participatie en stakeholdersmanagement komt. De Raad vroeg aan het departement MOW om een werkmodel van stakeholdersmanagement voor advies voor te leggen aan de MORA. De MORA betreurt dat er geen model van stakeholdersmanagement werd voorgelegd voor advies.

Participatie is niet alleen belangrijk in de conceptuele fase, maar ook bij de concretisering en evaluatie van basisbereikbaarheid in de vervoerregio. Een constante opvolging met tussentijdse evaluaties die op een transparante wijze worden gecommuniceerd naar de betrokken stakeholders en het maatschappelijk middenveld kan bijdragen aan de maatschappelijke gedragenheid.

Uit de evaluatie van de proefprojecten bleek dat de organisatie van lokale participatie moeilijk en vervoersregio-specifiek is. Daarom adviseert de MORA om in elke vervoerregio een stakeholdermanager aan te stellen die, op maat van de specifieke vervoerregio of van een specifiek project, alle relevante stakeholders en het maatschappelijk middenveld betreft bij de beleidsvoorbereiding en evaluatie van basisbereikbaarheid in de vervoerregio. De stakeholdermanager moet als onafhankelijke schakel kunnen opereren tussen de leden van de vervoerregioraad, de stakeholders en het maatschappelijk middenveld.

De stakeholdermanager moet actief inzetten op toegankelijke communicatie om alle gewenste doelgroepen te bereiken zodat zij mee alle bereikbaarheidsnoden van de vervoerregio kunnen in kaart brengen. Dit moet ervoor zorgen dat de voorgestelde bereikbaarheidsoplossingen maatschappelijk gedragen zijn en beantwoorden aan de behoeften van alle gebruikers ongeacht leeftijd, sociaal-economische status, toegankelijkheidsbeperkingen of een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving.

7 Gelaagd vervoersnet: operatoren & regierollen

De memorie van toelichting duidt de verschillende regieniveaus: het strategisch niveau staat in voor het vastleggen van de beleidsprincipes en service levels, het tactisch niveau vertaalt die in netwerken en projecten en het operationeel niveau bedient de netwerken en voert de projecten uit. Al naargelang de vervoerslaag wordt de tactische regiefunctie ingevuld door het departement MOW, de exploitant van het kern- en aanvullend net of de vervoerregioraad. De Mobiliteitscentrale is operationeel regisseur voor het vervoer op maat. Het ontwerp van decreet verwijst echter enkel naar de centrale modusonafhankelijke regie die het departement MOW toekomt.

De MORA vraagt om de tactische en operationele regierol uit te werken in het decreet. Deze rechtsgrond is belangrijk opdat actoren bij de start van de vervoerregiowerking actoren kunnen starten met een volledige taakomschrijving. In de uitvoeringsbesluiten kan dan concreet worden verduidelijkt welke speler welke taken zal uitvoeren.

In de organisatie van basisbereikbaarheid krijgen verschillende actoren andere taken toegewezen dan waar zij vandaag kennis over hebben. Daarom zal het belangrijk zijn dat de Vlaamse Regering de verschillende actoren maximaal ondersteunt met de overdracht en het delen van bestaande expertise.

Mobility as a Service (MaaS) en de Mobiliteitscentrale

Het ontwerpdecreet duidt dat de vervoerregioraden verantwoordelijk zijn voor het uittekenen van het vervoer op maat. De Mobiliteitscentrale wordt bevoegd voor de operationele regie van het vervoer op maat.

In zijn Mobiliteitsverslag 2018 beklemtoonde de MORA dat het de taak is van de overheid om te garanderen dat Mobility as a Service (MaaS) bijdraagt aan een toegankelijk, inclusief en betaalbaar mobiliteitssysteem. MaaS-platformen kunnen een facilitator zijn voor een echt vraaggestuurd mobiliteitssysteem en mee de basis in basisbereikbaarheid helpen concretiseren.

Voor de MORA is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering service levels bepaalt voor het vervoer op maat en dat er een strategische visie wordt ontwikkeld over de rol van MaaS-operatoren en de Mobiliteitscentrale in het vervoer op maat.

De MORA herhaalt zijn vraag om een onafhankelijke MaaS-regulator op te richten. De Raad adviseert om dit binnen het ontwerpdecreet te doen.

8 Financiering en tarieven

Financiering

De uitgangspunten van de Vlaamse Regering voor de financiering van basisbereikbaarheid zijn budgetneutraliteit, gesloten enveloppes per vervoerregio en kostenefficiëntie.

Voor de MORA is het belangrijk dat er voldoende middelen worden vrijgemaakt om per vervoerregio een kwalitatief kernnet, aanvullend net en vervoer op maat te kunnen realiseren.

De MORA wenst volledige transparantie over de beschikbare budgetten die kunnen aangewend worden voor de verschillende vervoerslagen. De MORA vraagt om ook in kaart te brengen welke budgetten er in de vervoerregio's al worden uitgegeven aan het vervoer op maat, of er budgetten gerelateerd aan mobiliteit zijn in andere beleidsdomeinen die kunnen bijdragen tot de kostenefficiënte realisatie van vervoer op maat en of er andere innovatieve financieringsmiddelen bestaan of gevrijwaard kunnen worden. Daarnaast moet het snel duidelijk zijn hoe het theoretisch groeitraject van het vervoer op maat, zoals uitgetekend in de studie van Deloitte, zal worden gefinancierd, en hoe het zich zal verhouden tot de financiering en organisatie van het leerlingenvervoer buitengewoon onderwijs. De Raad vraagt om duidelijk in kaart te brengen wat de financiële gevolgen zullen zijn op het exploitatiebudget van De Lijn, op haar exploitanten, de betrokken werknemers, de reizigers en de lokale besturen in de vervoerregio's.

De MORA ondersteunt de ambitie om basisbereikbaarheid op een maatschappelijk-efficiënte manier te bewerkstelligen maar vindt het belangrijk dat de betaalbaarheid van het vervoersaanbod voor de gebruiker wordt gegarandeerd. Basisbereikbaarheid moet ook een sociale en maatschappelijk inclusieve rol vervullen. Daarom is het belangrijk dat er extra aandacht wordt besteed aan de noden van sociaal zwakke doelgroepen.

Tarief- en ticketintegratie

Het ontwerpdecreet stelt dat de Vlaamse Regering het tariefbeleid voor het kern- en aanvullend net coördineert en de tarieven bepaalt. De vervoerregioraad coördineert het tariefbeleid voor het vervoer op maat en bepaalt de tarieven. De exploitanten kunnen onderbouwde voorstellen voorleggen wat betreft hoogte en structuur van het tarief.

Voor de MORA staat het feit dat de vervoerregioraad de tarieven bepaalt voor het vervoer op maat de in het ontwerpdecreet aangehaalde doelstelling van maximale tarief- en ticketintegratie in de weg. De MORA vindt het noodzakelijk dat om de concretisering van basisbereikbaarheid te doen slagen er binnen en over de grenzen van de vervoersregio's moet ingezet worden op transparantie en eenduidigheid in tariefstructuren en tariefvoorwaarden en één uniek vervoersbewijs voor het volledige vervoerssysteem. De MORA vraagt daarom dat de Vlaamse Regering het tarief- en ticketbeleid coördineert en bepaalt voor alle netten.

Voor de MORA is tariefdifferentiatie binnen bepaalde normen mogelijk indien dit tot een kwalitatieve verbetering van de dienstverlening leidt. Deze mogelijkheid stelt vervoerregio's in staat om maatschappelijk gewenste vormen van mobiliteit in de markt te zetten.