



Advies

Conceptnota 'Nieuwe regelgeving openbaar vervoer tijdens pandemieën en uitlopers ervan'

Brussel, 4 november 2020

Adviesvraag: conceptnota 'Nieuwe regelgeving OV tijdens pandemieën en uitlopers ervan'

Adviesvrager: Vlaams Parlement

Ontvangst adviesvraag: 8 oktober 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring MORA: 30 oktober 2020

Contactpersonen: Karen Sas – ksas@serv.be
Hans Bonnarens – hbonnarens@serv.be

Inhoud

Krachtlijnen	4
Inleiding	6
Kwaliteitsvol en toekomstbestendig OV tijdens pandemie	7
1 Op weg naar een veilige, optimale bezettingsgraad.....	7
1.1 Problemen met de bezettingsgraad	7
1.2 Noodzakelijke afstemming van vraag en aanbod	8
1.2.1 Inspelen op de vraag.....	8
1.2.2 Inspelen op het aanbod.....	9
1.2.3 Binnen- en buitenlandse voorbeelden	10
1.3 Concrete voorstellen uit de conceptnota	11
1.3.1 Druktemeter	11
1.3.2 Reservatiesystemen voor openbaar vervoer	13
1.3.3 Variabele tarieven en abonnementsformules.....	15
1.3.4 Doorstroming.....	16
1.4 Conclusie.....	17
2 Crisissen leggen pijnpunten bloot.....	17
2.1 Toegankelijkheid van OV	18
2.2 Snel schakelen tussen pandemiefases.....	18
2.3 Radicale digitalisering	21
2.4 Communicatie	22

Krachtlijnen

Met dit advies beantwoordt de Mobiliteitsraad een adviesvraag van het Vlaams Parlement over de conceptnota 'Nieuwe regelgeving voor het openbaar vervoer tijdens pandemieën en de uitlopers ervan'. De Mobiliteitsraad moedigt aan dat het middenveld in een vroeg stadium van de beleidsvorming betrokken wordt en verwelkomt deze adviesvraag als een opportuniteit om samen met de parlementsleden te werken aan een breed draagvlak voor pandemiemaatregelen voor een beter, veilig en toekomstbestendig openbaar vervoer.

De Raad erkent net als de conceptnota dat een pandemie onzekerheid met zich meebrengt. Hierdoor wordt de essentie van het publieke aspect van de dienstverlening van het openbaar vervoer nog duidelijker.

- Openbaar vervoer moet veilig, betaalbaar en efficiënt zijn en beschikbaar tijdens alle verschillende fases van een pandemie, met maximale aandacht voor mensen die rekenen op OV voor hun essentiële verplaatsingen.
- Passagiers moeten kunnen rekenen op volwaardige toegankelijkheid en begeleiding waar nodig. Deze komen immers onder druk te staan door veiligheidsmaatregelen. Betrouwbare, real time informatieverstrekking moet hiertoe bijdragen.

Tijdens een pandemie en de uitlopers ervan krijgt het openbaar vervoer te maken met specifieke problemen rond bezettingsgraad. Wanneer angst voor onveilige situaties zich uit in een verminderd OV-gebruik verlaagt de bezettingsgraad. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarbij mensen en middelen inefficiënt worden ingezet, mede veroorzaakt door een gebrekkige voorbereiding op crisissituaties. In het slechtste geval leidt een onvoorbereid en onaangepast OV tijdens pandemieën en exitfases tot een tijdelijke of zelfs blijvende reverse modal shift.

De conceptnota presenteert een aantal voorstellen die moeten bijdragen aan een veilige optimale bezettingsgraad. Naast suggesties over de aanbodzijde moeten deze voorstellen voornamelijk zorgen voor het verminderen, spreiden en kennen van de vraag naar openbaar vervoer. De MORA meent echter dat niet alle voorstellen in de conceptnota hiertoe bijdragen.

- De ontwikkeling van een druktemeterapp en het verbeteren van de doorstroming kunnen volgens de MORA in belangrijke mate bijdragen aan het bereiken van een optimale bezettingsgraad.
- Het invoeren van variabele abonnementsformules kan volgens de MORA zorgen voor de nodige flexibiliteit en zo thuiswerk, combimobiliteit en MaaS-systemen verder faciliteren. De MORA formuleert hiervoor echter een aantal belangrijke randvoorwaarden.
- De MORA betwijfelt of variabele tarifiering een merkbare invloed zal hebben op vraagspreiding. Bovendien waarschuwt hij dat de invoering ervan aanleiding kan geven tot een reverse modal shift, grotere maatschappelijke ongelijkheid, vervoersarmoede en dat het mogelijk afbreuk zal doen aan het publieke karakter van het openbaar vervoer.
- Het invoeren van een reservatiesysteem voor bus- en tramvervoer werpt volgens de Raad te grote drempels op voor het OV-gebruik. Belangrijke risico's zijn het vergroten van de digitale kloof, vervoersarmoede, het verlies van flexibiliteit en spontaniteit, en een moeilijke implementatie in stedelijke gebieden met hoge frequentie. Ook de handhaving van reservaties is allesbehalve vanzelfsprekend.

Om tijdens een evoluerende pandemie snel te kunnen schakelen, adviseert de MORA om op voorhand per 'pandemiefase' bijhorende maatregelen vast te leggen in draaiboeken. Deze

zorgen voor duidelijkheid, samenhang en voorspelbaarheid, wat de naleving vereenvoudigt en verbetert.

De MORA vraagt dat de maatregelen per fase:

- bijdragen aan de veiligheid, maar daarnaast ook aan basisbereikbaarheid, een duurzame modal shift en OV als publieke dienstverlening;
- voorspelbaar zijn in functie van een goede naleving, goed voorbereid en doordacht op basis van monitoring en onderzoek, en dienen om snel te kunnen schakelen;
- niet leiden tot vervoersarmoede of een reverse modal shift;
- samengaan met de nodige investeringen in het openbaar vervoer in Vlaanderen.

Ten slotte vraagt de MORA om deze gefaseerde maatregelen duidelijk te communiceren naar de burgers. Zo blijft ook tijdens verschillende fases van een pandemie het vertrouwen in het Vlaams openbaar vervoer behouden.

Inleiding

De Commissie Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) van het Vlaams Parlement heeft tijdens de vergadering van 24 september 2020 de conceptnota 'nieuwe regelgeving voor het openbaar vervoer tijdens pandemieën en de uitlopers ervan' besproken en beslist om hierover advies te vragen aan de MORA. De Raad sluit zich in eerste instantie graag aan bij de positieve reacties die de parlementsleden in de Commissie op de conceptnota formuleerden.

Het gebruik van conceptnota's kent zijn oorsprong in 2010. Het is een instrument om standpunten en ideeën in een vroeg stadium af te toetsen. Aan de hand van de reacties kan verder gewerkt worden en een aanzet gegeven worden voor nieuwe regel- en wetgeving.

Met deze conceptnota treedt het Vlaams parlement tijdens de beleidsvoorbereiding naar buiten met een concreet idee. Zo ontstaat een open communicatie, over de fractiegrenzen heen. Door de adviesvraag wordt ook het mobiliteitsmiddenveld van bij het begin van dit denkproces uitgenodigd om mee te denken. Deze uitgestoken hand nemen we graag aan. Deze interactie tussen het parlement en het middenveld kan leiden tot een goede samenwerking, onderbouwde beleidsbeslissingen en een breed draagvlak.

De Mobiliteitsraad wil graag deze opportuniteit aangrijpen om in overleg verder te bouwen aan de ideeën in deze conceptnota. In dit advies formuleren we daarom bedenkingen, beantwoorden we vragen en geven we reflecties mee vanuit het middenveld over de behoefte aan een beter openbaar vervoer tijdens een pandemie en zijn uitlopers. De MORA tracht lessen te trekken uit de voorbije COVID-19-periode en constructieve voorstellen te doen. Deze adviesvraag biedt ons ten slotte de kans om onze eigen MORA-denkoefening rond mobiliteit in een pandemie verder te zetten en concreter vorm te geven.

Een crisis zoals deze legt de pijnpunten in ons mobiliteitssysteem bloot. Een pandemie verloopt in, soms terugkerende, fases. De OV-behoefte evolueren naargelang deze fases. Het vooraf vastleggen van de maatregelen per fase is noodzakelijk om snel te kunnen schakelen wanneer nodig en het komt de voorspelbaarheid en de naleving ten goede. De lessen die we uit deze crisis trekken en de daaruit voortvloeiende maatregelen kunnen een katalysator vormen om de ambities van het Vlaams Regeerakkoord waar te maken en te komen tot een duurzame modal shift. Het openbaar vervoer speelt immers een belangrijke rol in het bereiken van de modal shift doelstellingen: 50% duurzame modi en maximaal 50% vervoer via personenwagens voor de Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent en 40%-60% in de rest van Vlaanderen.

Kwaliteitsvol en toekomstbestendig OV tijdens pandemie

Het globale doel van de conceptnota is het verbeteren van de werking van het openbaar vervoer tijdens pandemieën en zijn uitlopers. De MORA onderschrijft dit doel ten volle.

Naast de schokken die de COVID-19-pandemie teweegbrengt, staat de mobiliteit in het algemeen – en ons openbaar vervoersysteem in het bijzonder – nog grote veranderingen te wachten. Onder meer de uitrol van basisbereikbaarheid, de deconsolidatie en de nieuwe beheersovereenkomst van De Lijn zijn belangrijke dossiers tijdens deze legislatuur. De Mobiliteitsraad wil in dit advies de link leggen tussen de voorstellen uit de conceptnota en het geplande Vlaams OV-beleid. Volgens ons is dit het juiste moment om na te gaan of alle geplande veranderingen het openbaar vervoer toekomstbestendig maken.

1 Op weg naar een veilige, optimale bezettingsgraad

Het doel van de vier concrete voorstellen uit de conceptnota is het optimaliseren van de bezettingsgraad tijdens een pandemie en zijn uitlopers. De voorstellen spelen in op vraag en aanbod en trachten de onderlinge afstemming mogelijk te maken. Dit betekent in de praktijk dat alle voertuigen maximaal gevuld worden, maar op een veilige manier. Alleen zo kan het vertrouwen van de mensen in het openbaar vervoer hersteld worden en het gebruik gestimuleerd.

Alvorens de specifieke voorstellen uit de conceptnota te behandelen, kijkt de Raad naar de problemen die voortkomen uit een suboptimale bezettingsgraad en de manieren waarop inspelen op vraag en aanbod deze problemen kunnen remediëren.

1.1 Problemen met de bezettingsgraad

Tijdens de COVID-19-pandemie zaten er soms heel weinig en soms heel veel mensen op het openbaar vervoer. De bezettingsgraad was niet optimaal en kampte met enkele problemen.

Onveilige situaties en plaatsgebrek door te hoge bezettingsgraad

Om een veilige afstand te kunnen bewaren tijdens een pandemie, wordt het aantal passagiers per voertuig beperkt. Daarnaast worden ook chauffeurs getroffen door de pandemie, waardoor er minder voertuigen kunnen rondrijden. Door de verminderde capaciteit per voertuig en het verlies aan personeel, verlaagt het aanbod.

Tijdens een lockdown is de vraag laag en vormt het verminderde aanbod een probleem van betrouwbaarheid. Wanneer de vraag toeneemt tijdens een exitfase, kan dit zorgen voor een te hoge bezettingsgraad. Bovendien kampt Vlaanderen met een hoge dal/peik-verhouding: 1 op 5 vs. 1 op 3 in het buitenland. Dit resulteert in een te hoge bezettingsgraad tijdens de spits. Deze drukte kan onveilige situaties veroorzaken en ervoor zorgen dat mensen geen plaats hebben.

Reverse modal shift en inefficiënte inzet van middelen door lage vraag

Uit angst voor besmetting en onzekerheid over de bezettingsgraad vermijden sommige reizigers het openbaar vervoer. Dit kan een neerwaartse spiraal teweegbrengen waarbij de angst voor OV zich uit in een lage bezettingsgraad.

Daarnaast gaat de hoge dal/peik-verhouding in Vlaanderen sowieso al gepaard met een lage vraag buiten de spits. Hierdoor rijden bussen, trams en metro's soms rond met een lage bezettingsgraad en worden chauffeurs en voertuigen niet efficiënt ingezet.

Als de operator hierdoor kiest om minder voertuigen in te zetten zal de gemiddelde drukte op voertuigen terug stijgen en de angst verder toenemen. En als er vervolgens veel mensen overstappen van het openbaar vervoer naar autogebruik ontstaat het risico op een blijvende reverse modal shift.

1.2 Noodzakelijke afstemming van vraag en aanbod

Om een optimale, veilige bezettingsgraad te bereiken, moeten vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Omdat het onbeperkt uitbreiden van het aanbod nu eenmaal niet mogelijk is door de beperkte beschikbaarheid van mensen en middelen, zullen oplossingen vooral inspelen op de vraag.

1.2.1 Inspelen op de vraag

Verminderen van de vraag door het stimuleren van alternatieven

De belangrijkste, meest duurzame en daarom eerste stap is het verminderen van de vraag. Zoals ook aangehaald wordt in de conceptnota, omvat dit het afraden van niet-essentiële verplaatsingen en het stimuleren van thuiswerken, stappen en trappen. Om dit laatste te verwezenlijken, moeten de verplaatsingsomstandigheden voor voetgangers en fietsers verbeterd worden.

Daarnaast kan ingezet worden op combimobiliteit. Via de beheersovereenkomsten met OV-operatoren, kan de overheid auto- en fietsdelen stimuleren door een combi-abonnement met het OV aan te bieden aan gunstige voorwaarden en door voertuigen en haltes hieraan aan te passen. Maar de overheid of de OV-operator kunnen combimobiliteit ook faciliteren door de combinatie OV-fiets eenvoudiger te maken of te zorgen voor integratie van abonnementen. Zo konden reizigers in Nederland tijdens de COVID-19-crisis hun fiets gratis meenemen op het OV mits voorafgaande melding. In België konden treinreizigers uitzonderlijk hun fiets gratis en zonder aanmelding meenemen op de trein.

Het meenemen van fietsen op het OV heeft uiteraard een gevolg voor de totale capaciteit van voertuigen. Het optimaliseren van de combinatie fiets-OV moet dus ook op andere manieren gebeuren: goede fietsenstallingen voorzien bij vertrekstations en een goed deelfietsensysteem bij aankomststations faciliteren deze combinatie evenzeer. Ook andere alternatieven kunnen bijdragen aan het 'thuiskomprincipe', bijvoorbeeld taxi's uitgerust met een fietsenrek. Fietsberaad Vlaanderen heeft hier al meerdere adviezen over geschreven¹.

¹ Fietsberaad Vlaanderen, 'Fietsparkeren aan mobiliteitsknooppunten', 1 december 2017. <https://fietsberaad.be/documenten/fietsparkeren-aan-mobiliteitsknooppunten/>
Fietsberaad Vlaanderen, 'Een fietsdeelsysteem voor de vervoerregio's', 20 januari 2020. <https://fietsberaad.be/documenten/een-fietsdeelsysteem-voor-de-vervoerregios/>

Behouden van de vraag door het vertrouwen in OV te herstellen

Alternatieve vervoerswijzen zijn echter niet voor iedereen een evidentie. Een deel van de bevolking is aangewezen op het openbaar vervoer. Voor hen moet het OV beschikbaar blijven. Om te vermijden dat het ander deel naar autogebruik geleid wordt, moeten burgers gerustgesteld worden over het gebruik en de veiligheid van het openbaar vervoer.

Spreiden van de vraag in functie van lagere dal/peik-verhouding

Na het verminderen van de vraag en het stimuleren van het gebruik, vormt het verlagen van de dal/peik-verhouding een bijkomende uitdaging. Ook de conceptnota staat hier meermaals bij stil.

De meest logische oplossing voor een slechte dal/peik-verhouding is het spreiden van de vervoersvraag doorheen de dag. Uit onderzoek in Nederland blijkt dat de ochtendspits bestaat uit 60% woon-werk- en 40% woon-schoolverkeer. In de veronderstelling dat deze verhouding in Vlaanderen niet fundamenteel verschillend is, zou het invoeren van variabele uurroosters voor scholen en bedrijven een substantiële impact kunnen hebben. Een druktemeterapp en het toepassen van dal- en spitsuurtarieven in functie van reizigersspreiding komt verderop in dit advies aan bod.

1.2.2 Inspelen op het aanbod

Ondanks allerlei mechanismen van vraagsturing zal de vraag doorheen een pandemie sterk fluctueren. Aanpassingen in het aanbod vormen dan ook een noodzakelijke aanvulling.

Verhogen van het aanbod voor meer capaciteit

Om de veiligheid van de reizigers te garanderen, worden minder mensen toegelaten op een voertuig. Om dit verlies aan capaciteit te compenseren en in totaal voldoende plaatsen te creëren, kunnen meer voertuigen ingezet worden of kan de frequentie opgedreven worden door betere doorstroming. De Lijn zet daarom aanvullend collectief vervoer in tijdens de COVID-19-crisis.

Na de initiële terugval in openbaar vervoer schroefden zowel het Vlaams als het federaal niveau de capaciteit van het OV-aanbod geleidelijk terug op om zo vrij snel terug tot de normale dienstregeling te komen. De MORA beschouwt dit als een positieve keuze voor openbare dienstverlening.

Afstemmen van het aanbod op de vraag: vraaggestuurd OV

Om de beschikbare voertuigen en chauffeurs op een efficiënte manier in te zetten, moet het aanbod afgestemd worden op de vraag. Het uitwerken van vraagafhankelijk vervoer in het concept basisbereikbaarheid wint dus aan belang. Bovendien vermindert een afgestemd aanbod het risico op drukte en verhoogt zo de veiligheid.

De eerste voorwaarde hierbij is het kennen van de vraag. Enkele voorstellen uit de conceptnota, meer bepaald de druktemeting en de reservatiesystemen, kunnen hiertoe bijdragen.

Aanbod connecteren om combimobiliteit te faciliteren

Aangezien het OV-gebruik in Vlaanderen over vervoersregio, gewest- en landsgrenzen heen gaat, en in functie van combimobiliteit, mogen ketenverplaatsingen en routedenken niet ontbreken wanneer aanbodsmaatregelen in overweging genomen worden. Dit komt het gebruiksgemak ten goede en stimuleert het OV-gebruik.

Ook veilige, hoogwaardige fietsenstallingen die vlot toegankelijk zijn voor alle soorten fietsen ontbreken nog te vaak, waardoor mensen niet gestimuleerd worden om fiets en openbaar vervoer te combineren. Bij de uitrol van Hoppin-punten moet hier extra aandacht naartoe gaan zodat reizigers kunnen gebruik maken van functionele, hoogwaardige infrastructuur.

1.2.3 Binnen- en buitenlandse voorbeelden

In de conceptnota komen meerdere voorbeelden aan bod van OV-operatoren die op verschillende manieren trachten een optimale bezettingsgraad te bereiken, al dan niet tijdens de COVID-19-pandemie. De gebruikte voorbeelden waren onder meer intercitytreinen in Denemarken en de metro van Peking.

Om een gefundeerd advies te kunnen geven over de vier voorstellen uit de conceptnota is de MORA zelf op zoek gegaan naar bijkomende inspirerende voorbeelden uit binnen- en buitenland.

België

In België werken NMBS, De Lijn, Tec, MIVB en Villo! samen aan een [Smart Mobility Planner](#). Deze routeplanner moet het makkelijker maken om verplaatsingen met verschillende modi van verschillende operatoren in België te combineren.

Met het oog op een betere combinatie van fiets- en treinvervoer heeft de NMBS al inspanningen geleverd om hun data over fietsparkings toe te voegen aan de VeloPark-applicatie. Er blijken echter nog een aantal hindernissen te zijn voor het optimaal gebruik van deze data, waaronder de koppeling met NMBS-kanalen. Koppelingen tussen data van OV-operatoren, hun infrastructuur, en andere modi in routeplanners en apps is echter nog geen gangbare praktijk in Vlaanderen.

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De Brusselse STIB-MIVB informeert zijn reizigers over de te verwachten [drukke](#) en pieken doorheen de dag over het hele netwerk, de drukste stations en de drukte per lijn doorheen de dag. De verzamelde gegevens zijn afkomstig van systemen voor het detecteren van doorgangen die zijn geïnstalleerd bij de poortjes in de stations en op de deuren van de bussen en trams. Enkel het aantal passages wordt geteld.

Binnen dit kader wordt geen persoonlijke informatie verzameld en zijn de gegevens volledig anoniem. De voorspellingen zijn gebaseerd op een kruising van de gegevens van de voorgaande weken en de seizoensachtergrond.

Nederland

In Nederland heeft men tijdens de COVID-19-crisis zeer vergelijkbare maatregelen getroffen voor het openbaar vervoer. Een groot verschil met België en Vlaanderen was echter de mogelijkheid om de fiets gratis mee te nemen op het OV.

In Amsterdam heeft het Gemeente Vervoerbedrijf (GVB) eveneens een [drukke-indicator](#) voor bus, tram en metro ingevoerd. De indicatie is voorlopig nog niet real time, maar een voorspelling op basis van data van de ov-chipkaart. De aanduiding van de drukte gebeurt door middel van ingekleurde poppetjes.

Frankrijk

Franse bedrijven moeten [gespreide werktijden](#) aanmoedigen, zowel om te voorkomen dat er te veel mensen op het bedrijfsterrein zijn als om de reizigers te spreiden.

Zweden

In Zweden werd tijdens de lockdown aan de mensen gevraagd om voorrang te geven aan de [essentiële beroepen](#) zonder dat dit gecontroleerd werd. Daarnaast bleven de schoolgaande kinderen het OV nemen.

Google Maps

In 200 steden wereldwijd schat Google Maps op basis van historische data en inbreng van reizigers de [bezettingsgraad](#) in en geeft deze weer in de routeplanner. Eerder dan De Lijn of NMBS was Google Maps dus de eerste app die op een structurele wijze de verwachte bezettingsgraad communiceerde naar reizigers.

1.3 Concrete voorstellen uit de conceptnota

De vier concrete voorstellen uit de conceptnota behandelen zowel de vraag- als de aanbodzijde. Om een reverse modal shift te vermijden en het vertrouwen te verhogen, lijkt de nadruk eerder te liggen op de spreiding van de vraag en het hierop afstemmen van het aanbod. Om het openbaar vervoer toekomstbestendig te maken, wordt bovendien gestreefd naar meer maatwerk en flexibiliteit. Ten slotte suggereert de conceptnota om uitzonderingen op de reguliere dienstverlening en tarifiering toe te laten tijdens een pandemie, tot zelfs afwijkingen op het decreet basisbereikbaarheid.

1.3.1 Druktemeter

Voor de auteurs van de conceptnota moet een druktemeter de bezettingsgraad registreren en meedelen via een digitale applicatie. Dit kan bijvoorbeeld door registratie bij het opstappen via gebruik van de MOBIB-kaart, door actief te rekenen op de input van reizigers of passief via anonieme, geaggregeerde gsm-data. Het is de bedoeling de vraag te spreiden, de veiligheid en voorspelbaarheid voor de reiziger te verhogen, en het afstemmen van het aanbod op de vraag eenvoudiger te maken voor de operator.

Druktemeting De Lijn

De ontwikkeling van een druktemeter door De Lijn werd aangekondigd op de commissie Mobiliteit en Openbare Werken van 16 september 2020.

In de laatste week van oktober 2020 is – zonder hier veel richtbaarheid aan te geven – een eerste versie van de ‘Druktebarometer’ als functionaliteit toegevoegd aan de app van De Lijn. Naast de gebruikelijke ritten die per halte worden weergegeven staan nu groene, gele en rode icoontjes die wijzen op een oplopend drukteniveau.

Volgens de website van De Lijn² baseert de operator zich op gegevens die een week eerder werden verzameld. Deze data komen onder meer van fysieke tellingen en geregistreerde MOBIB-scans. Een latere update zou nog meer parameters moeten toevoegen.

Druktemeting NMBS

De druktemeter van de NMBS 'MoveSafe' werkt door middel van tellingen en communicatie door treinbegeleiders. De manuele meetmethode rekent op menselijke inschatting en vormt dus een extra taak voor de treinbegeleider. Deze werkwijze is wel kostenefficiënt, snel implementeerbaar en – volgens de NMBS – gemiddeld gezien voldoende accuraat.

Geautomatiseerde alternatieven zoals treinwegingen (Ierland) en infraroodsensors (Nederland) zijn duur en blijken geen onverdeeld succes. De enkelvoudige functionaliteit van MoveSafe vermindert echter het gebruiksgemak. De NMBS is naar eigen zeggen bezig met de integratie van de druktemeter in de NMBS-app voor ticketing en routeplanning en mikt hiervoor op eind 2020.

Een betrouwbare, kwalitatieve en gebruiksvriendelijke druktemeter

De Mobiliteitsraad meent dat een druktemeter een meerwaarde moet bieden voor reizigers en OV-operatoren en dus betrouwbaar, kwalitatief en gebruiksvriendelijk moet zijn.

- De betrouwbaarheid van de druktemeter hangt af van de correctheid van de meetresultaten. Een combinatie van passieve en actieve metingen, zoals Bluetoothsignalen, inschattingen door chauffeurs en scangegevens van MOBIB-kaarten, verhoogt de betrouwbaarheid.
- Een hoge reactiesnelheid zorgt ervoor dat de app de veranderlijke bezettingsgraad van een voertuig kan volgen. De reiziger kan indien nodig snel op zoek naar een beter beschikbaar alternatief.
- Een andere kwaliteit van de app moet zijn om zowel in real time als voorspellend te werken. De reiziger kan dan de bezettingsgraad op dat moment raadplegen, alsook op voorhand controleren wat de statistisch ingeschatte bezettingsgraad op een toekomstig moment zal zijn.
- Uiteraard is gebruiksvriendelijkheid essentieel. Om het gebruiksgemak van de reiziger te verhogen, moet de druktemeter integreerbaar zijn in multifunctionele applicaties waarin ook ticketing, routeplanning en real time reisinformatie beschikbaar zijn. Daarnaast zorgt het kennen van de bezettingsgraad van een volledig traject ervoor dat het wisselen van OV-modi en -operatoren vlot en voorspelbaar verloopt. Het beschikbaar maken van de druktemeter via open datastandaarden maakt bovendien de integratie in verschillende MaaS-ecosystemen mogelijk.
- Ten slotte staat of valt alles met een goede communicatie via de app én andere kanalen, zoals de website, informatieborden, enz.

Bedenkingen

De goede werking van dit systeem hangt samen met de betrouwbaarheid van de OV-operator, die al dan niet een snel alternatief aanbiedt of kenbaar maakt bij een te hoge bezettingsgraad.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de gevolgen van het gekende drukteniveau. De MORA meent dat het handhaven van bezettingsgraad en drukte de vrije keuze van de reiziger

² VVM De Lijn, 'Hoe druk is het op mijn bus of tram', geraadpleegd op 3 november 2020. <https://www.delijn.be/nl/routeplanner/druktebarometer/index.html>

niet ten goede komt en dus niet aan de orde is. Het reageren op een hoge bezettingsgraad moet op vrijwillige basis en respectvol gebeuren door de reizigers en de chauffeurs.

Ook halte-infrastructuur heeft vaak te lijden onder drukte. Veilig afstand houden tijdens pandemiscenario's is geen evidentie. Steden en gemeenten hebben tot op dit ogenblik geen meldingen ontvangen van problemen aan haltes ten gevolge van grote drukte. Toch is het niet moeilijk in te beelden dat er problemen kunnen ontstaan, vooral bij structurele samenkomsten zoals aan scholen. Steden en gemeenten zijn in deze belangrijke partners. Zij hebben bij te grote druktemomenten tijdens de COVID-19-pandemie al aangetoond dat ze snel en beslissend kunnen ingrijpen.

Conclusies en aanbevelingen

Net zoals de auteurs van de conceptnota en de parlementscommissie MOW erkent de Mobiliteitsraad het belang van het volgen van reizigersaantallen. Een gekende bezettingsgraad bevordert immers de spreiding van reizigers, verhoogt het veiligheidsgevoel en geeft meer vertrouwen om het OV te gebruiken. Druktemeting is dan ook een instrument dat kan ingezet worden om een optimale bezettingsgraad te bereiken, op voorwaarde dat hij toegepast wordt in een betrouwbare, kwalitatieve en gebruiksvriendelijke applicatie.

De MORA merkt op dat bij de opmaak en invoering van de druktemeters van De Lijn en de NMBS geen samenwerking geweest is, noch met de private markt, noch tussen de OV-operatoren onderling. Dit is nochtans een uitgelezen kans om de federaal voorgestelde afstemming tussen de federale en regionale operatoren te realiseren. De MORA raadt aan om beide druktemeters alsnog te integreren in een gezamenlijke of overkoepelende applicatie, die gelinkt kan worden aan private OV-apps.

1.3.2 Reservatiesystemen voor openbaar vervoer

Het tweede voorstel uit de conceptnota behandelt de mogelijkheid om in de toekomst tijdens pandemieën en hun uitlopers te werken met een reservatiesysteem dat zowel vooraf als in real time beschikbaar is voor reizigers. Het opzet is het onder controle houden van de reizigersaantallen, plaatsgarantie en veiligheid bieden aan de reizigers, en de afstemming van het aanbod op de vraag eenvoudiger maken voor de operator. Bovendien is het de bedoeling te anticiperen op een integratie met huidige en toekomstige MaaS-diensten.

De voorspelbaarheid van gereserveerde plaatsen geeft naast druktemeting meer informatie over de verwachte bezettingsgraad voor de reiziger en de operator. De reiziger is zeker van een beschikbare plaats en de operator kan zorgen voor een meer gerichte inzet van voertuigen.

De MORA ziet zowel voor- en nadelen in het idee van reservatiesystemen zoals voorgesteld in de conceptnota.

Voordelen

Een reservatiesysteem moet niet voor alle ritten en te allen tijde gebruikt worden. De MORA ziet dus een mogelijkheid tot differentiatie:

- ▀ Differentiëren kan gebeuren op basis van de vraag. Zo kan er wel een reservatiesysteem voor de kleine, laagfrequente of onvoorspelbare vervoersvragen bestaan, en geen reservatiesysteem voor de grote, frequente en voorspelbare vervoersvragen.

- Samenhangend met de variatie in de vraag kan ook gedifferentieerd worden op basis van de netwerken: geen reservatiemogelijkheid aanbieden op de structurele assen en in een stedelijke context, wel erbuiten.
- Bovendien kan het al dan niet inschakelen van een reservatiesysteem variëren naargelang de fase waarin de pandemie zich bevindt.

Tenslotte kan een reservatiesysteem sturend werken naar vraagspreiding toe.

Risico's

Naast voordelen brengt het invoeren van een reservatiesysteem bepaalde risico's met zich mee.

- Een vraaggestuurd aanbod voorzien is positief, maar men mag de latente vraag niet uit het oog verliezen. Bovendien moet ook steeds rekening gehouden worden met het risico op vervoersarmoede. Om vervoersarmoede tegen te gaan, moet de continuïteit van het vervoer verzekerd zijn voor de reizigers, zowel tijdens lockdown- als exitfases. Veel mensen uit kwetsbare groepen of met een job in één van de essentiële sectoren rekenen op het openbaar vervoer. De MORA wil hier dan ook wijzen op de rol die het openbaar vervoer moet spelen als publieke dienstverlening van algemeen belang.
- Reservatiesystemen vormen een extra drempel voor het gebruik van openbaar vervoer. Indien enkel gekozen wordt voor een digitaal systeem zal dit in het bijzonder mensen ontmoedigen die minder handig zijn met apps. Zo vergroot de digitale kloof en neemt de vervoersarmoede toe. De Mobiliteitscentrale speelt in dit scenario een cruciale rol om het eventuele invoeren van een reservatiesysteem niet te laten uitmonden in vervoersarmoede.
- Vooral in dichte stedelijke OV-netwerken is reservatie niet vanzelfsprekend. De reservatie beknot de flexibiliteit en spontaniteit die normaal geboden wordt door de hoge frequenties of het bezit van een abonnement. Het is bovendien denkbaar dat een bus of tram verschijnt aan de halte en dat een passagier niet zeker weet of dit het voertuig is waarvoor hij gereserveerd heeft, een voertuig eerder, of een voertuig later.
- Daarnaast zal het plaatsnemen op gereserveerde plaatsen onvermijdelijk zorgen voor instapfiles, onduidelijkheid, discussies over plaatsen en extra verplaatsingen in het voertuig. Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de veiligheid.
- Net zoals bij de druktemeterapp, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van het reserveren van plaatsen. Bij het missen van een aansluiting verliest de reiziger zijn reservatie en dus zijn flexibiliteit.
- Ook handhaving is noodzakelijk bij een goed functionerend reservatiesysteem. Een gereserveerde plaats is slechts waardevol als deze gegarandeerd wordt. Het is immers niet zeker dat alle passagiers zich op vrijwillige basis neerleggen bij het bezet zijn van een gereserveerde plaats.

Conclusies en aanbevelingen

Tijdens het parlementaire debat op 24 september 2020 bleek dat er nog heel wat bedenkingen blijven rond de praktische implementatie van een reservatiesysteem en de gevolgen voor de reiziger. De Mobiliteitsraad sluit zich hierbij aan. De MORA erkent dat een reservatiesysteem in sommige specifieke gevallen kan bijdragen aan de gestelde doelen in verband met voorspelbare reizigersaantallen, beschikbare plaatsen, vraaggestuurd aanbod en de integratie in Maas-diensten.

Een veralgemeende invoering van dergelijk systeem creëert volgens de MORA echter een aanzienlijke drempel voor een groot deel van het publiek. Real-time en voorspellende

druktemeting en het actief monitoren van evenwichten tussen vraag en aanbod, dragen volgens de Raad evenzeer bij aan een veilige bezettingsgraad.

Ook voor de operatoren is een reservatiesysteem geen evidentie. Dergelijk systeem werkt alleen als er handhaving voorzien wordt, wat moeilijk te implementeren is op het openbaar vervoer waar chauffeurs en medewerkers nu al meerdere rollen moeten vervullen. Het is niet ondenkbaar dat tijdens lockdown- en exitfases, wanneer reservatiesystemen theoretisch het meeste nut zouden hebben, de rol van handhaver er één te veel is voor OV-medewerkers.

De MORA meent dat een reservatiesysteem enkel een meerwaarde kan creëren en het overwegen waard is wanneer het specifiek dient om de verplaatsingen van doelgroepen en essentiële beroepscategorieën te faciliteren. Het lijkt echter logischer deze specifieke vervoersvragen te vervullen met een reservatie via het vervoer op maat, meer dan via de reguliere OV-dienstregeling. Dit werd ook al gesuggereerd in de conceptnota, en sluit aan bij het 3-lagen-concept van basisbereikbaarheid.

1.3.3 Variabele tarieven en abonnementsformules

De conceptnota stelt voor om te bekijken of halftijdse abonnementen aangeboden kunnen worden. Dit zou thuiswerk stimuleren, met een verminderde vraag, een lagere bezettingsgraad en minder besmettingsrisico's tot gevolg. Het hanteren van spits- en daluurtarieven beoogt daarentegen het spreiden van de vraag doorheen de dag.

De conceptnota blijft echter op de oppervlakte en doet geen uitspraken over de wenselijkheid van beide voorstellen, enkel dat dit pistes voor onderzoek zijn. Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt tussen een pandemie en de normale situatie.

De pauzeknop van De Lijn

De Lijn heeft zeer recent op de thuiswerktrend ingespeeld en heeft een pauzeknop ingevoerd voor het jaarabonnement. Een pauze is opneembaar per 1 of meerdere dagen met een maximum van 20 dagen in totaal, en geldig tot 2 april 2021, wanneer de opgenomen pausedagen terugbetaald worden.

De MORA moedigt aan dat De Lijn verder werk maakt van de flexibiliteit van abonnementsformules, maar bij de pauzeknop zijn er heel wat beperkende voorwaarden die de MORA doet twijfelen of deze veel zal gebruikt worden. De totale pauzeperiode bedraagt slechts 20 dagen, is enkel bruikbaar voor jaarabonnementen, niet van toepassing voor weekends, feestdagen en/of schoolvakanties, de pauzeperiodes kunnen niet retroactief ingevuld en gestaafd worden (bv. eerste lockdown voorjaar 2020), enz.

Bovenstaande elementen moeten voor de MORA onderdeel uitmaken van een evaluatie van deze tijdelijke actie die input levert voor het verder ontwikkelen van soortgelijke flexibele formules

Risico's

Aan een deeltijds abonnement hangen vaak vaste dagen vast, met verminderde flexibiliteit en beperkt privégebruik tot gevolg. Dat kan op zijn beurt leiden tot een reverse modal shift op thuiswerkdagen omdat het abonnement dan niet beschikbaar is, en daardoor zelfs een risico op reverse modal shift in het algemeen door het aanpassen van gewoontes.

De conceptnota maakt de koppeling tussen variabele tarieven, en spitsmijden en vraagspreiding. De MORA meent dat het koppelen van deze concepten niet zonder gevaar is:

- Variabele tarifiering zal geen invloed hebben op houders van abonnementen, het merendeel van de spitsreizigers. Hier lijkt het potentieel effect op de vraagspreiding dus eerder beperkt.
- Indien variabele prijszetting zich vertaalt in een prijsverhoging, dreigen occasionele reizigers over te stappen op de auto.
- Variabele tarifiering mag niet uitmonden in een grotere maatschappelijke ongelijkheid.
- Bovendien vindt de MORA dat essentiële en functionele verplaatsingen niet gehinderd mogen worden door prijszetting: openbaar vervoer is tenslotte een publieke dienstverlening, ook voor personen die hun dagindeling niet zelf kunnen kiezen en voor wie spitsmijden geen optie is.

Conclusie en aanbeveling

Tijdens de discussie in de commissie MOW van 24 september 2020 reageerden de commissieleden overwegend positief op het voorstel tot het aanpassen van tarieven en abonnementsformules. De MORA sluit zich hierbij aan wat flexibele abonnementsformules betreft en adviseert om deze in te voeren zodat thuiswerken, combimobiliteit en MaaS-systemen gefaciliteerd worden.

De MORA stelt zich vragen bij het effect van variabele tarifiering op de vraagspreiding en bezettingsgraad. De invoering van variabele tarieven gaat gepaard met de hierboven beschreven risico's en mag niet gelijkstaan aan een prijsverhoging. Een variabele prijszetting moet onderbouwd zijn door onderzoek dat steunt op een uitgebreide dataset met gegevens over onder meer de bezettingsgraden van OV-lijnen, reizigersprofielen en de relaties tussen deze data. Meer kennis over het huidig gebruik is dus een eerste stap.

Gezien de maatschappelijke relevantie van aangepaste tarieven en formules, vraagt de MORA om in een vroege fase van de eventuele uitwerking betrokken te worden zodat hij tijdig het maatschappelijk debat hierover kan organiseren.

De Vlaamse overheid heeft hier een belangrijke rol te spelen. Door in overleg te treden met de publieke vervoersoperatoren en de private spelers, moet men komen tot een evenwichtig tariefbeleid, met flexibele en aantrekkelijke tariefstructuren die meer aansluiten bij de multimodale verplaatsingen van gebruikers en de toegenomen thuiswerktrend.

De maatregel die het best aansluit bij multimodale verplaatsingen is volwaardige tariefintegratie tussen meerdere modi, waaronder alle OV-operatoren die actief zijn in een bepaald gebied. De MORA betreurt echter dat deze maatregel al vele jaren op zich laat wachten. De Raad meent dat een abonnement of ticket dat zonder zorgen bruikbaar is voor een specifiek traject of een bepaalde zone, voor veel reizigers hindernissen zal elimineren, meer dan het invoeren van variabele tarieven en abonnementsformules.

1.3.4 Doorstroming

Een betere doorstroming wordt nagestreefd door te investeren in verkeerslichtenbeïnvloeding en vrije busbanen. De conceptnota stelt dat deze maatregelen moeten zorgen voor snellere rondes met minder hindernissen, met een hogere frequentie en een betere spreiding van de drukte tot gevolg.

Lockdown

Tijdens een lockdown is er eerder een doorstromingsprobleem voor fietsers, minder voor openbaar vervoer omwille van sterk verminderd gemotoriseerd verkeer. Het lijkt dan ook eerder

opportuun om in deze fase de verkeerslichtenregeling te richten op fietsverkeer, bijvoorbeeld via detectie, en vrijgekomen rijstroken in te vullen met tijdelijke fietspaden. Bovendien kan goede fietsdoorstroming ook de doorstroming van het openbaar vervoer verbeteren indien dit voldoende 'nieuwe fietsers' stimuleert om de overstap van de auto naar de fiets te maken.

Exitfase

De periode van 'minder inzet' voor OV tijdens een lockdown is beperkt in de tijd. De uitloper of de 'pandemische situatie' duurt veel langer. Het gemotoriseerd verkeer neemt sterk toe, in combinatie met OV dat op 100% functioneert. Extra vrije busbanen en slimme verkeerslichten moeten dan zorgen voor een betere doorstroming voor het openbaar vervoer.

Conclusie

De Mobiliteitsraad kan enkel onderschrijven dat de doorstroming van het openbaar vervoer een belangrijk werkpunt is tijdens de exitfase. Een aangepaste verkeerslichtenregeling en vrijgekomen ruimte kunnen immers het verschil maken voor voetgangers, fietsers én openbaar vervoer. Doorstromingsmaatregelen kunnen ingevoerd worden op basis van de **wegencategorisering**. Zeker tijdens een pandemische crisis is er nood aan duidelijke draaiboeken voor de verschillende netwerken. De MORA concludeert dat doorstromingsmaatregelen onmiskenbaar deel moeten uitmaken van de relancestrategie en dat de Vlaamse Regering erover moet waken dat er voldoende budgetten beschikbaar zijn voor de efficiënte uitvoering van doorstromings- en andere infrastructurele maatregelen.

1.4 Conclusie

De MORA meent dat twee van de vier concrete voorstellen in de conceptnota kunnen bijdragen aan een optimale bezettingsgraad tijdens pandemieën en de uitlopers ervan: het ontwikkelen van een druktemeterapp en het verbeteren van de doorstroming. Het invoeren van variabele abonnementsformules wordt eerder positief onthaald omdat het thuiswerken, combimobiliteit en MaaS-systemen kan faciliteren en flexibiliteit biedt aan de gebruiker. De MORA meent wel dat volwaardige tariefintegratie meer hindernissen voor OV zal elimineren dan variabele abonnementsformules.

De MORA twijfelt echter over de impact van variabele tarifiering op vraagspreiding. Bovendien vreest hij dat de eventueel ondoordachte invoering ervan kan leiden tot een reverse modal shift, grotere maatschappelijke ongelijkheid, vervoersarmoede en afbreuk van het publieke karakter van het openbaar vervoer. Ten slotte zou het invoeren van een reservatiesysteem voor bus- en tramvervoer volgens de Raad te grote drempels opwerpen voor het OV-gebruik door het grote publiek, alsook een handhavingsprobleem creëren voor de OV-operatoren.

2 Crisissen leggen pijnpunten bloot

De imperfecties van ons openbaar vervoerssysteem laten zich harder voelen en duidelijker zien in tijden van crisis. In dit hoofdstuk tracht de MORA het kader nog wat verder open te trekken en doen we nog enkele suggesties voor toegankelijkheid, verschillende pandemiefases, monitoring, draaiboeken, radicale digitalisering en communicatie.

De MORA meent dat sommige van de knelpunten in dit hoofdstuk terug te leiden zijn naar het gebrek aan of het suboptimaal prioriteren van OV-investeringen. De Raad wil daarom enkele

pijnpunten identificeren zodat het Vlaams openbaar vervoer net iets beter gewapend is voor een volgende stresstest zoals de COVID-19-pandemie.

2.1 Toegankelijkheid van OV

De MORA onderschrijft de vraag naar toegankelijkheid die gesteld werd in de parlementaire commissie MOW. Zowel bij de organisatie als bij de maatregelen en de communicatie moet rekening gehouden worden met personen met beperkte mobiliteit. Blinden en slechtzienden kunnen immers niet zien waar ze mogen gaan zitten en hebben moeilijkheden om de sociale afstand in te schatten en te bewaren. Doven kunnen niet langer liplezen door het mondkapje. Rolstoelgebruikers worden minder gemakkelijk geholpen omwille van de afstandsregels en het besmettingsrisico.

Meer begeleiding nodig

Op het vlak van toegankelijkheid volgt de Raad de recente suggesties van de Brusselse [Gewestelijke Mobiliteitscommissie](#)³ over openbaar vervoer tijdens pandemieën en uitlopers ervan.

- Aangezien de chauffeur minder zichtbaar en hoorbaar is, kan ingezet worden op een betere audiovisuele communicatie, vb. voor de halte-aankondiging.
- Chauffeurs, treinbegeleiders en ander contactpersoneel kan bovendien gesensibiliseerd en opgeleid worden om reizigers te begeleiden, bijvoorbeeld om op afstand geschikte instructies te geven.
- Het aangepast vervoer en de bijstandsdiensten moeten te allen tijde beschikbaar blijven.
- Bij het toepassen van sociale afstand kunnen de stoelen naast de voorbehouden plaats voor rolstoelgebruikers vrijgehouden worden op het moment dat deze in gebruik is.
- Er kan voorzien worden in een voorrangregel voor mensen met beperkte mobiliteit, want vaak is dit hun enige beschikbare vervoerswijze.
- De nodige middelen hiervoor moeten ter beschikking gesteld worden.

Door de afstandsregels, de afscherming van de chauffeur en het achteraan instappen, valt tijdens een pandemie voor alle reizigers de informerende en hulpverlenende functie van de chauffeur grotendeels weg. Er is volgens de MORA dus net meer begeleiding nodig, in het bijzonder voor mensen met beperkte mobiliteit. Zoals altijd komt elke verbetering van de toegankelijkheid iedereen ten goede.

2.2 Snel schakelen tussen pandemiefases

In de conceptnota weerklonk de vraag aan de Vlaamse overheid, De Lijn, de exploitanten en de vervoerregio's om een plan van aanpak uit te werken, met wederzijdse engagementen in een wettelijk kader en in de beheersovereenkomst. De MORA stemt in met dit idee en raadt aan om duidelijk te differentiëren in maatregelen op basis van verschillende fases.

In de conceptnota ontbreekt volgens de Mobiliteitsraad een onderverdeling in de verschillende fases van een pandemie: het onderscheid tussen het regulier beleid, de maatregelen tijdens een

³ Het "Advies betreffende de noodmaatregelen op het vlak van mobiliteit in het kader van de covid-19-gezondheids crisis" van 6 mei 2020 van de Gewestelijke Mobiliteitscommissie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

lockdown, en die tijdens de exitfases. Het OV moet immers robuust zijn in elke fase, maar de maatregelen kunnen aanzienlijk verschillen.

Om tijdens een pandemie snel te kunnen schakelen, moeten de fases en de bijhorende maatregelen vooraf vastgelegd worden in draaiboeken. De beleidsbarometers kunnen inspiratie en afstemming bieden. De beheersovereenkomst van De Lijn moet eveneens mechanismes bevatten die het mogelijk maken om snel te schakelen tijdens een pandemie, bijvoorbeeld door budget te voorzien voor maatregelen en door crisis-draaiboeken op te stellen.

Het is dus belangrijk om de draaiboeken op voorhand uit te werken, wanneer er tijd is voor een grondige voorbereiding en onderzoek, overleg met alle stakeholders en weloverwogen beslissingen.

Onderzoek

Goed beleid wordt steeds wetenschappelijk onderbouwd door data en onderzoek. De MORA vraagt om het onderzoek naar OV tijdens pandemieën nog uitgebreider en diepgaander te voeren. In zijn Mobiliteitsverslag 2020 werd de verschraving van het beleidsondersteunend onderzoek rond mobiliteit aan de kaak gesteld, en aangegeven dat nogal wat voorstellen en behoeftes voor wetenschappelijk onderzoek tot op heden blijven liggen.⁴

- Het verplaatsingsgedrag voor, tijdens en na een crisis en ten gevolge van de ingevoerde maatregelen moet gemeten en geanalyseerd worden. Vervolgens kunnen deze data samengebracht worden in indicatoren of een dashboard (cf. deelproject 9 'Mobiliteitsplanning' incl. monitoring, in het kader van basisbereikbaarheid (MOW)).
- De MORA onderschrijft de vragen vanuit de commissie MOW om het onderzoek te verfijnen naar leeftijdscategorie en ruimtelijke context, met voldoende aandacht voor de eigenheid van landelijke en stedelijke gebieden. Zo kan bijvoorbeeld bijkomend specifiek schoolvervoer een mix van leeftijden op het OV vermijden en zo de veiligheid verhogen.
- Daarnaast moet het besmettingsrisico op het openbaar vervoer in Vlaanderen beter onderzocht worden. Op basis van de resultaten van zulke studie zouden de NMBS en De Lijn een gealigneerde positie kunnen innemen hierover.
- Bij het uitwerken van een druktemeterapp moet onderzocht worden hoe vaak de bestaande OV-apps momenteel gebruikt worden. Hieruit kunnen conclusies getrokken worden in verband met het reizigersgedrag en de slaagkansen van de druktemeterapp.
- In functie van het invoeren van variabele tarieven en abonnementsformules moet grondig onderzoek gebeuren naar bezettingsgraden, reizigersprofielen, verplaatsingsmotieven en de relaties ertussen.

Draaiboek per fase

Nadat het nodige onderzoek en overleg gepleegd is, en de verschillende pandemiefases duidelijk afgebakend zijn, moeten draaiboeken uitgewerkt worden. De vraag van de MORA naar draaiboeken sluit aan bij het voorgestelde plan van aanpak uit de conceptnota. Het gebrek aan goed voorbereide crisisplannen heeft zich immers geuit in chaos tijdens de eerste lockdown in het voorjaar van 2020.

⁴ Mobiliteitsraad, 'Mobiliteitsverslag 2020', p.122.
<https://www.mobiliteitsraad.be/sites/default/files/documenten/Mobiverslag%2020200915.pdf>

- De draaiboeken moeten duidelijkheid scheppen over allerlei aspecten van het openbaar vervoer: de dienstregelingen, de netwerken, de bezetting, de communicatie met de klant, het inschakelen van een druktemeterapp, eventuele reservatie voor essentiële beroepen, eventuele aanpassingen van tarieven, extra doorstromingsmaatregelen, enz.
- Draaiboeken zorgen voor samenhang tussen de ingevoerde maatregelen en weerspiegelen de evolutie van de mobiliteitsbehoeften tijdens de verschillende pandemie-fases. Er zou een draaiboek voorzien kunnen worden per kleur van de nieuwe barometer en per sector. Een aanpassing van de kleurcode voor scholen gaat bijvoorbeeld gepaard met andere OV-behoeftes voor leerlingen en dus met een aanpassing, en misschien een andere kleurcode, van de OV-maatregelen.
- Bovendien fungeren de draaiboeken als handleiding en maken zo een snelle schakeling mogelijk op de belangrijke overgangsmomenten tussen de verschillende fases van een crisis. Zo kunnen maatregelen en acties snel opgestart worden.
- Draaiboeken moeten na evaluaties aangepast worden aan voortschrijdend inzicht.

Monitoring

Goed beleid stopt niet na het invoeren van maatregelen. Om te leren uit onze fouten en optimalisaties te realiseren, is het belangrijk om de genomen maatregelen te monitoren, te evalueren op basis van de beleidsdoelstellingen en bij te sturen. De maatregelen kunnen tijdelijk zijn, maar toch gebruikt worden als experiment voor toekomstig beleid. Zo moet op dit moment de evaluatie van tijdelijke busbanen en pandemie-fietspaden hoog op de agenda staan.

Crisisnetwerken

Draaiboeken voor crisisperiodes zijn ook cruciaal om het evenwicht tussen het gebruik van netwerken, doorstroming en veiligheid te garanderen. De wegencategorisering kan de basis vormen voor het ontwerp van crisisnetwerken. Het OV kan tijdens lockdownperiodes met lage intensiteit terugvallen op de structurerende trajecten. De NMBS kon tijdens de lockdown in het voorjaar van 2020 snel schakelen omwille van de plannen die in het verleden waren voorbereid. De scenario's van 'minimale dienstverlening' werden snel omgevormd tot een alternatief plan voor de 'treindienst van nationaal belang', met focus op de structurerende assen. Voor De Lijn moet deze oefening nog gebeuren en de MORA vraagt om dit grondig te doen en in overleg met de overige OV-operatoren, de vervoerregio's en het mobiliteitsmiddenveld.

Structurele maatregelen

Deze draaiboeken kunnen ook leiden tot nieuwe inzichten voor structurele maatregelen in de 'normale' situatie, die bevorderlijk zijn voor de snelle schakeling tijdens crisissituaties. Zo kan drempelloze weginfrastructuur de omschakeling tussen het wisselend gebruik van een wegdeel door verschillende modi sterk vereenvoudigen.

De Brusselse Mobiliteitscommissie benadrukt daarnaast dat elke maatregel die tegelijk het openbaar vervoer beschermt, de efficiëntie en de werkingskosten van het net duurzaam zal verbeteren en zal bijdragen aan de modale verschuiving nadat de economische activiteiten volledig hervat worden. Bepaalde trajecten van langere afstand moeten aantrekkelijker blijven of gemaakt worden door de reistijd met het openbaar vervoer te verkorten. De voorzieningen voor de alternatieve en duurzame verplaatsingswijzen zouden elkaar niet (of zo min mogelijk) mogen dwarsbomen. De MORA stemt hiermee in.

Versnelde uitvoering bij relance

Naast de vele negatieve gevolgen van een pandemie op het openbaar vervoer, zijn er toch ook positieve ontwikkelingen te melden. Enkele toekomstige projecten rond thema's zoals digitalisering, reizigersspreiding en vraaggestuurd OV, worden versneld uitgevoerd naar aanleiding van de COVID-19-crisis. Zo stond een betere inschatting van de bezettingsgraad al een tijd op de to-dolijst van de NMBS, maar werd de MoveSafe-app dit jaar versneld uitgerold.

2.3 Radicale digitalisering

Tijdens de semi-lockdown in het voorjaar van 2020 en tijdens de exitfase werd aan burgers gevraagd om zoveel mogelijk digitale betalingen te doen. Ook andere digitale diensten zoals videogesprekken hebben ondertussen hun plaats veroverd in het leven van veel mensen.

Tegen de achtergrond van deze digitale transformatie valt het volgens de MORA op dat het Vlaams openbaar vervoer nog te weinig de kaart van digitalisering heeft getrokken. Tijdens gewone periodes is een uitgebreid digitaal aanbod van diensten en communicatie een meerwaarde, maar tijdens de verschillende fases van de COVID-19-crisis valt het ontbreken hiervan des te harder op.

Uiteraard moeten alle soorten passagiersprofielen op een laagdrempelige wijze toegang hebben tot het openbaar vervoer, ook personen die digitaal ongeletterd zijn en/of geen digitale applicaties gebruiken. Voor de MORA is de fysieke nabijheid van een loketfunctie belangrijk en deze moet dan ook steeds behouden blijven. Dit kan bijvoorbeeld als onderdeel van bestaande dienstverleningspunten (cf. postpunten).

Sommige aspecten van digitalisering, onder meer op vlak van communicatie, belangen echter alle passagiers aan. Daarom vraagt de MORA dat De Lijn definitieve oplossingen creëert voor gekende problemen inzake digitalisering. Op die manier ontstaat er een duidelijk en eenvormig digitaal aanbod als aanvulling op de fysieke diensten, en dit op een manier die toekomst- en crisisbestendig is.

Enkele algemene problemen die volgens de MORA extra benadrukt werden door de COVID-19-crisis zijn:

- Nog te vaak moeten klanten fysiek aanwezig zijn wanneer ze problemen ondervinden met hun abonnementen. Dergelijke problemen worden nog versterkt wanneer Lijnwinkels beperkt open zijn, ook tijdens kritieke fases of wanneer chauffeurs fysiek afgescheiden worden van passagiers.
- Zowel geplande als real-time communicatie naar passagiers toe is nog vaak ondermaats, zowel in de app van De Lijn als op infoborden aan haltes: ingekorte lijnen, niet-bediende haltes, enz. worden vaak niet vermeld.
- Het gebrek aan digitale communicatie op voertuigen, zowel auditief als visueel, is zeer opvallend. Dit probleem stelde zich nog duidelijker tijdens lockdowns en exitfases: de communicatie met de chauffeur is dan immers beperkt. Dit gebrek is ook nefast voor alle passagiersprofielen, zowel voor de passagier met een fysieke tienbeurtenkaart als voor iemand met een digitaal abonnement. De geplande digitalisering van informatie op voertuigen verloopt nog veel te traag en de MORA vraagt om dit versneld in orde te brengen.

2.4 Communicatie

De communicatie met de reiziger kwam in de conceptnota en in dit advies regelmatig aan bod bij de behandeling van de concrete voorstellen. Hier wil de MORA verder ingaan op de communicatie tussen de stakeholders onderling, de communicatie over het besmettingsgevaar, om te eindigen bij het belang van een positieve boodschap.

Samenwerking

De OV-operatoren geven aan dat de nood aan een snellere en efficiëntere communicatie-keten tussen de verschillende OV-operatoren groter is tijdens een pandemie. Deze onderlinge banden moeten op voorhand gesmeed worden en de samenwerking moet zich uitbreiden naar andere mobiliteitspartners, zoals de deelsystemen. Alle transportsystemen moeten tijdens een pandemie immers gebruikt worden als communicerende vaten zodat er op het openbaar vervoer plaats is voor mensen die dit nodig hebben.

Aangezien openbaar vervoer niet stopt bij de gewestgrenzen, en de gevolgen van pandemiegebonden mobiliteitsmaatregelen ook invloed hebben op andere vlakken, is overleg met andere beleidsdomeinen en andere gewesten aangewezen.

Besmettingsrisico

De Lijn treft momenteel veel maatregelen voor extra hygiëne. Uit recent vergelijkend onderzoek van UITP (Union Internationale des Transports Publics)⁵ blijkt bovendien dat het besmettingsrisico op het openbaar vervoer beperkt is indien voldaan wordt aan bepaalde hygiëneregels zoals regelmatig schoonmaken van voertuigen, het dragen van mondkapjes, enz.

Ook De Lijn moet dit duidelijk maken aan de gebruikers en moet de maatregelen helder communiceren. De Vlaamse overheid moet dit op haar beurt uitdragen naar het grote publiek. In Nederland loopt een grote, gezamenlijke [OV-campagne](#) die de reiziger weer de bus, de tram en de trein in moet krijgen. Ook de Vlaamse overheid moet de media meer durven inschakelen, in het algemeen maar ook specifiek om te communiceren over de veiligheid van het openbaar vervoer tijdens deze pandemie.

Positieve boodschap en duidelijke communicatie

Het belang van goede communicatie kan ten slotte niet onderschat worden. Duidelijke communicatie en nuttige informatie is essentieel voor efficiënte dienstverlening en om mensen gerust te stellen in de huidige en toekomstige crisissituaties. De rol van de chauffeur in deze directe communicatie naar reizigers is zeer belangrijk, hetzij via contact bij het opstappen, hetzij via een omroepsysteem dat communicatie op veilige afstand toelaat. Laat ons de angst en de drempels wegwerken en de negatieve boodschap over het openbaar vervoer in Vlaanderen ombuigen in een positieve stimulans.

⁵ UITP, "Policy Brief – Public transport is COVID-safe", oktober 2020. Laatst geraadpleegd op 27 oktober 2020. <https://www.uitp.org/publications/public-transport-is-covid-safe/>