



Advies

Conceptnota Basisbereikbaarheid

Brussel, 26 februari 2016

Adviesvraag: Conceptnota aan de Vlaamse Regering. 'Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag'

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

Ontvangst adviesvraag: 11 januari 2016

Adviestermijn: tegen 29 februari 2016

Goedkeuring raad: 26 februari 2016

Contactpersoon: Koen De Meyer - kdmeyer@serv.be

Inhoud

Inhoud 3

Krachtlijnen 4

Inleiding 6

1 **Situering** 6

2 **Maatschappelijke visie op de conceptualisering van basisbereikbaarheid** 6

3 **Conceptnota Basisbereikbaarheid** 7

Advies 9

1 **Proefprojecten** 9

1.1 Wettelijk kader 9

1.2 Keuze vervoersregio's 10

1.3 Timing en financiering 10

1.4 Participatie en transparantie 11

2 **Gebruiker centraal bij de concretisering van basisbereikbaarheid** 11

2.1 Garantie van bereikbaarheid functies 11

2.2 Betaalbaarheid basisbereikbaarheid voor maatschappij en gebruiker 13

3 **Basisbereikbaarheid noodzaakt een integrale aanpak** 14

3.1 Nood aan maximale afstemming ruimtelijke ordening en mobiliteit 14

3.2 Combimobiliteit vraagt samenwerking mobiliteitsactoren 16

3.2.1 Spoor als ruggengraat openbaar vervoer 16

3.2.2 Geïntegreerde investeringsprogramma's 17

3.3 Regie van basisbereikbaarheid 17

Krachtlijnen

In het Vlaams regeerakkoord werd aangegeven dat de Vlaamse Regering het decretaal verankerde concept van basismobiliteit zou omvormen tot basisbereikbaarheid. De MORA heeft van bij de aanvang aangegeven te willen meewerken aan deze ambitieuze doelstelling. Maar bij de uitwerking van het concept basisbereikbaarheid mag de focus niet enkel liggen op een meer vraaggestuurd en kostenefficiënter openbaar vervoersnetwerk. Voor de MORA moet ook het ruimtelijk beleid en de sociale, inclusieve opdracht van bereikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer meegenomen worden.

De keuze van de minister om te werken met een conceptnota en proefprojecten is een goede zaak. Het geeft de verschillende stakeholders, waaronder het mobiliteitsmiddenveld, een uitgelezen kans om actief mee te denken aan de verdere uitwerking van het concept basisbereikbaarheid.

De proefprojecten moeten volgens de MORA echter aan een aantal randvoorwaarden voldoen die vandaag niet zijn opgenomen in de conceptnota:

- Het werken met proefprojecten vraagt een goede wettelijke onderbouw en een doordachte methodologie zodat de leerresultaten kunnen worden opgeschaald en toegepast op de overige vervoersregio's.
- De proefprojecten moeten aangeven hoe de vervoersregio's afgestemd worden op de regiovorming en –werking in het ontwerp Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Gemeenten dienen in functie van bestaande realiteiten en samenwerkingsverbanden te kunnen aansluiten bij andere, belendende regio's.
- De beperkte duur van een jaar, de snelle opstart en het feit dat er geen extra budget wordt voorzien, hypothekeren de ruimte om binnen de proefprojecten te experimenteren en zo tot de beste bereikbaarheidsoplossingen te komen.
- De stakeholders en de gebruikers van basisbereikbaarheid moeten, ook op lokaal niveau bij de werking en evaluatie van de proefprojecten betrokken worden.

Doorheen het advies onderlijnt de MORA dat basisbereikbaarheid een maatschappelijk concept is dat vertrekt vanuit de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties. Basisbereikbaarheid is voor de MORA een openbare dienstverplichting die moet worden gegarandeerd door de Vlaamse overheid met volgende instrumenten :

- Een ruimtelijk beleid dat inzet op de bundeling van functies en het versterken van kernen.
- Een bestemmingsgericht mobiliteitssysteem waarin het openbaar vervoersnetwerk verknoopte en hoogwaardige corridors frequent bedient en andere modi maximaal aansluiten op de knooppunten.

Voor de MORA is het belangrijk dat de gebruiker centraal staat bij de verdere concretisering van basisbereikbaarheid. De proefprojecten moeten de beste bereikbaarheidsoplossingen aanreiken volgens de behoeften van gebruikers ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen.

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.

Volgens de MORA is er enkel ruimte voor een tariefdifferentiatie indien dit tot een kwalitatieve verbetering van de dienstverlening leidt.

De centrale regisseur dient, binnen en over de grenzen van de vervoersregio's te zorgen voor transparantie en eenduidigheid in tariefstructuren en tariefvoorwaarden en één uniek vervoersbewijs voor het volledige vervoerssysteem.

De uitwerking van basisbereikbaarheid zal vragen om een integrale visie en samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. De MORA is tevreden dat er in de conceptnota hiervoor een aanzet wordt gegeven maar formuleert hierbij volgende opmerkingen:

- ▀ De MORA onderschrijft het uitgangspunt dat basisbereikbaarheid moet kaderen binnen de evolutie naar een efficiënter ruimtegebruik met minder bijkomend ruimtebeslag. De proefprojecten bieden volgens de MORA een uitgelezen kans om efficiënt ruimtegebruik en basisbereikbaarheid een eerste keer met elkaar te verzoenen.
- ▀ Gezien het belang van het spoorvervoer voor de basisbereikbaarheid en de Vlaamse mobiliteit vindt de MORA dat het Vlaamse Gewest vanuit zijn mobiliteitsdoelstellingen mee de prioriteiten van het federale spoorbeleid moet kunnen bepalen.
- ▀ De MORA vindt de denkpiste van geïntegreerde multimodale investeringsprogramma's positief omdat dit bijdraagt aan een efficiënter en beter beleidsproces. De MORA vraagt dan ook om hier zo snel mogelijk mee aan te vangen voor de vervoersregio's in de pilootprojecten.
- ▀ De conceptnota laat nog te veel ruimte voor de invulling van de regierollen van basisbereikbaarheid. Het zal daarom belangrijk zijn dat uit de proefprojecten heel duidelijk blijkt wie het best in staat is om een bepaalde regierol op zich te nemen en welke actor het best kan ingezet worden voor de uitvoering van bepaalde taken.

Inleiding

1 Situering

Het collectief en openbaar vervoersaanbod speelt een essentiële rol in de uitbouw van een duurzaam, efficiënt en effectief vervoerssysteem. Daarom is de conceptualisering en concretisering van basisbereikbaarheid een belangrijk thema. De MORA formuleerde op 21 april 2015, 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.

Naar aanleiding van het MORA-advies op de Beleidsbrief MOW 2015-2016 is de MORA een eerste maal een debat met minister Weyts aangegaan over basisbereikbaarheid. De MORA wil deze betrokkenheid bij de totstandkoming van basisbereikbaarheid verder aanhouden. De MORA denkt dan onder meer aan betrokkenheid bij de uitvoering van de vooropgestelde proefprojecten en de evaluatie ervan.

De Vlaamse Regering keurde op 18 december 2015 de conceptnota 'Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag' goed. De MORA en de VVSG ontvingen op 11 januari 2016 een adviesvraag hierover. Deze timing liet niet toe om de visie van het mobiliteitsmiddenveld aan bod te brengen in het debat van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken van het Vlaams Parlement dat reeds op 14 januari 2016 plaatsvond.

De Vlaamse Regering heeft de MORA een ruime adviestermijn, tot 29 februari 2016, toegestaan. Dit stelt de MORA in staat om uitvoerig in te gaan op zowel de conceptnota als de elementen aangebracht in de eerste parlementaire gedachtewisseling over de conceptnota basisbereikbaarheid.

2 Maatschappelijke visie op de conceptualisering van basisbereikbaarheid

De MORA beklemtoonde in zijn eerste advies dat basisbereikbaarheid een maatschappelijk concept is dat meer moet zijn dan een openbaar vervoersmodel. Basisbereikbaarheid gaat immers over welke bestemmingen en activiteiten iemand kan bereiken, niet om de hoeveelheid kilometers die iemand kan afleggen.

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 Vlaamse overheid dient een regisseur van het openbaar vervoersnetwerk aan te stellen die op een voldoende hoog en strategisch niveau zijn regierol kan spelen en over een gedegen aantoonbare kennis beschikt over de verschillende modi. 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.

3 Conceptnota Basisbereikbaarheid

De Vlaamse Regering keurde op 18 december 2015 de conceptnota basisbereikbaarheid goed. Deze gaat uit van volgende punten:

- Basisbereikbaarheid stelt het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen voorop.
- Een aanbod van stads- en streekvervoer staat niet op zichzelf maar maakt deel uit van het totale mobiliteitsnetwerk waarbij vanuit de visie van combimobiliteit, voor- en natrajecten met de fiets, auto en andere vervoersmodi moet worden gefaciliteerd.
- Basisbereikbaarheid dient ingebed te worden in het ruimtelijke kader
- Het capteren van alle initiatieven van collectief vervoer of vervoer op maat en de exploitatievoorwaarden vereenvoudigen.

De Vlaamse regering wil basisbereikbaarheid realiseren door te werken met een gelaagd vervoersmodel. Dit hiërarchisch gestructureerd vervoersmodel bestaat uit:

1. Treinnet - Dit treinnet vormt de ruggengraat van het openbaar vervoer en staat in voor de internationale, intergewestelijke en interregionale verbindingen
2. Kernnet – Het verbindt kernen met elkaar, bedient attractiepolen, biedt een aanbod voor voorstedelijke en interstedelijke structurele verplaatsingsnoden
3. Aanvullend net – Dit aanvullend net krijgt een feederfunctie naar de lijnen van het kernnet en bestaat uit de meer ontsluitende lijnen die het kernnet complementeren.
4. Vervoer op maat – Complementair aan de hogere netten laat dit vervoer op maat toe om op lokaal niveau vervoersoplossingen aan te bieden.

Voor het kernnet en het aanvullend net zal de Vlaamse Regering VVM De Lijn aanduiden als interne operator. Dit zal aangevuld worden met lokale (al dan niet private) initiatieven voor het vervoer op maat.

Om dit totale mobiliteitsnetwerk te managen is een modusonafhankelijke regisseur nodig. Deze regie is en blijft in handen van de Vlaamse overheid, onder de bevoegdheid van de minister bevoegd voor Mobiliteit. Daarnaast zal gewerkt worden met 13 vervoersregio's. Welke actoren welke verantwoordelijkheden krijgen, zal mee uitgemaakt worden in de pilootprojecten.

De vervoersregio's zijn gebieden waarvan de gemeenten en/of delen van de gemeenten een samenhangend geheel vormen inzake mobiliteit met een vervoerskern en een invloedsgebied. De conceptnota legt er 12 vast in het Vlaamse Gewest en daarnaast één rond het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Deze vervoersregio's zijn ruimtelijke gebieden waarin de bottom-up bewaking, sturing en evaluatie van basisbereikbaarheid plaatsvindt. Binnen de vervoersregio's wordt ingespeeld op de regionale vervoersvragen en wordt via een globale mobiliteitsbenadering een optimale bereikbaarheid van belangrijke maatschappelijke functies gegarandeerd.

De werking van alle vervoersmodi zal zowel op Vlaams niveau als op het niveau van de vervoersregio's permanent gemonitord worden. Uitgangspunten van evaluatie zijn kostendekkingsgraad, doorstroming, combimobiliteit, capaciteit, reisinformatie en geïntegreerde tarieven en ticketing.

Het systeem van basisbereikbaarheid invoeren, vraagt aanpassingen aan het huidige aanbod en de uitbouw van performante vervoersregio's. De uitrol zal eerst getest worden via proefprojecten. Deze proefprojecten zullen een jaar duren en vinden plaats in Mechelen, Aalst en Oostende-Westhoek. De opstart van de proefprojecten is voorzien voor de zomer van 2016. De evaluatie ervan gebeurt in het najaar van 2017 en het nieuwe regelgevende kader is voor 2018.

De financiering zal gebeuren via de huidige budgetten. De Vlaamse Regering acht dit mogelijk aangezien ze efficiëntiewinsten verwacht door het vraaggestuurd aanbod.

Advies

De MORA is tevreden dat er in de beleidsvorming rond basisbereikbaarheid wordt gewerkt volgens de methodologie van een conceptnota. Dit zorgt ervoor dat er ruimte is voor een maatschappelijk debat met het Vlaams Parlement en het mobiliteitsmiddenveld.

In dit advies wil de MORA maximaal aangeven wat de voorgestelde proefprojecten aan informatie moeten aanleveren en op welke vragen ze antwoorden moeten kunnen bieden. De MORA formuleert daarom in dit advies een aantal aanvullingen op de conceptnota.

Parallel aan de proefprojecten, zullen een aantal elementen nog moeten uitgewerkt worden. De MORA wil met dit advies daarom ook aangeven waar nog aan gedacht moet worden bij de uitwerking van de verdere regelgeving rond basisbereikbaarheid.

1 Proefprojecten

De conceptnota duidt dat aanpassingen aan het huidige aanbod en de uitbouw van performante vervoerregio's door middel van proefprojecten worden uitgetest. Hiervoor wordt in een eerste fase een afwijking in de huidige regelgeving voorzien: een regelluw kader voor de oprichting van proefprojecten basisbereikbaarheid. De conceptnota stelt dat de basisprincipes van basismobiliteit worden geschrapt zodat de mogelijkheid wordt geboden om een efficiënt, vraaggestuurd openbaar vervoer uit te werken.

De MORA staat erg positief ten aanzien van proefprojecten als instrument in de beleidsvoorbereiding en heeft dit in het verleden ook al geadviseerd. Gezien de complexiteit van de voorliggende denkoefening en de onzekerheid over de effecten van de maatregelen die moeten genomen worden, is het belangrijk dat het proefproject voldoende kennis aanreikt voor alle betrokken actoren om zo tot een meer permanente regeling te komen.

1.1 Wettelijk kader

De Mobiliteitsraad stelt echter vast dat het werken met proeftuinen of experimenteerbepalingen een zeldzaam fenomeen is in de Vlaamse decreetgeving. Literatuur¹ hierover geeft ook aan dat het aangewezen is om duidelijk de inhoud van het experiment, zoals afwijkende regels, duur en evaluatiecriteria te bepalen.

Aangezien het hier gaat om tijdelijke instrumenten die niet voor alle burgers in gelijke mate gelden, moeten deze experimenten goed juridisch gekaderd worden en is een goede afstemming met Vlaams Parlement en Raad van State aangewezen.

Bovendien moet de Vlaamse Regering garanderen dat de resultaten uit deze proefprojecten veralgemeend kunnen worden.

¹ Ranchordas S., De vele gezichten van experimentwetgeving, Tijdschrift voor Wetgeving 2013/1

1.2 Keuze vervoersregio's

De MORA vindt een differentiatie van stedelijke, randstedelijke en landelijke vervoersregio's voor de proefprojecten een goede keuze. Dit moet het mogelijk maken om de leerresultaten van de proefprojecten te maximaliseren, op te schalen en toe te passen op de overige vervoersregio's.

De MORA vindt de decretaal bestaande vervoersregio's een goed vertrekpunt voor de proefprojecten. Voor een optimale invulling van het concept basisbereikbaarheid vindt de MORA het echter noodzakelijk dat de afbakening van de vervoersregio's, tijdens en na de proefprojecten, beantwoordt aan de sociaaleconomische realiteit en afgestemd is op bestaande en toekomstige ruimtelijke processen. De proefprojecten moeten aangeven hoe de vervoersregio's afgestemd worden op de regiovorming en –werking in het ontwerp Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Regiovorming dient te gebeuren op basis van het mobiliteitssysteem en het fysisch-ruimtelijk systeem en dient afgetoetst te worden aan bestaande samenwerkingsverbanden en hedendaagse gemeentelijke realiteiten. Er is nood aan een geïntegreerde gebiedsontwikkeling via regiowerking en aan maximale afstemming tussen ruimte, mobiliteit en infrastructuur. Dit betekent voor de MORA dat gemeenten dus moeten kunnen aansluiten bij andere, belendende regio's.

De MORA wil dat bij de concretisering van de proefprojecten aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan:

- ▀ Het is belangrijk dat binnen de vervoersgebieden die deel uitmaken van de proefprojecten er ruimte is voor experimenteren maar dat er ook wordt voorzien in een continuïteit van de dienstverlening zodat de gebruikers hun bestemmingen kunnen bereiken.
- ▀ Daarnaast vindt de MORA het belangrijk dat er ook in de vervoersregio's die geen deel uitmaken van de proefprojecten de mogelijkheid bestaat om vandaag, zonder de bestaande dienstregeling af te bouwen, al zelf op zoek te gaan naar extra bereikbaarheidsoplossingen binnen het huidige wetgevend kader.

1.3 Timing en financiering

De MORA vreest dat de beperkte duur van een jaar en de snelle opstart 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 van de afstemming met het ruimtelijk beleid. De MORA vreest dan ook dat de proefprojecten hun doel zullen voorbischieten.

Voor de proefprojecten wordt geen extra budget voorzien. De proefprojecten zullen worden uitgerold binnen de huidige budgetten van de gekozen vervoersregio's. De MORA vindt dat het budget de resultaten van de proefprojecten niet mag hypothekeren. Binnen de proefprojecten moet er de ruimte zijn om te kunnen experimenteren met bereikbaarheidsoplossingen die mogelijk zullen mislukken en slagen. De MORA vraagt dan ook om extra middelen te voorzien voor de proefprojecten.

1.4 Participatie en transparantie

De MORA stelt vast dat de conceptnota onvoldoende duidt hoe de proefprojecten zullen inzetten op participatie en transparantie. De MORA vindt het belangrijk dat de stakeholders en de gebruikers van basisbereikbaarheid moeten, ook op lokaal niveau, bij de werking en evaluatie van de proefprojecten betrokken worden.

De MORA vraagt dat de proefprojecten duidelijk de doelgroepen in kaart brengen die zullen gehoord worden en dat het lokale middenveld zal betrokken worden.

De MORA vraagt om ook op lokaal niveau te voorzien in participatie en transparantie zodat het lokale middenveld en de doelgroepen de bereikbaarheidsnoden kunnen aangeven en zo de inhoud van de proefprojecten en de keuzes in de vervoersregio's mee kunnen bepalen. Dit zal ervoor zorgen dat het bereikbaarheidsproject in de vervoersgebieden beantwoorden aan de werkelijke noden van de gebruiker. Een constante opvolging van de proefprojecten met tussentijdse evaluaties die op een transparante wijze worden gecommuniceerd naar de betrokken actoren in de beleidsvoorbereiding en op operationeel niveau, kan hieraan bijdragen.

De MORA vraagt om te voorzien in een objectieve kwaliteitscontrole van de bereikbaarheid in de vervoersregio's. Dit kan oa. door te voorzien in een huishoudelijk reglement en in kwaliteitsadviseurs die betrokken zijn bij de interne werking van de vervoersregio's. Daarnaast moet de Vlaamse overheid voorzien in een ombudsman die alle input uit de vervoersregio's moet kunnen krijgen om te kunnen bemiddelen.

Het is belangrijk dat tijdens de proefprojecten, per vervoersgebied, wordt voorzien in een uniek aanspreekpunt waar de betrokken mobiliteitsactoren en de gebruiker terecht kunnen voor praktische informatie en bereikbaarheidsvragen. Uit de evaluatie van de proefprojecten moet blijken of het bij de verdere concretisering van basisbereikbaarheid wenselijk is om te voorzien in één centraal aanspreekpunt op Vlaams niveau of per vervoersregio.

De MORA vraagt ook om actief in te zetten op toegankelijke communicatie zodat alle beoogde doelgroepen worden bereikt.

2 Gebruiker centraal bij de concretisering van basisbereikbaarheid

Voor de MORA is het belangrijk dat de gebruiker centraal staat bij de conceptualisering en concretisering van basisbereikbaarheid. Dit impliceert dat basisbereikbaarheid zo georganiseerd wordt dat de gebruiker bestemmingen met diverse functies kan bereiken zodat hij volwaardig kan deelnemen aan het maatschappelijke leven. Om dit te bewerkstelligen zal maximaal moeten ingezet worden op de participatie en transparantie voor de gebruiker. Basisbereikbaarheid moet betaalbaar blijven voor de gebruiker en de maatschappij.

2.1 Garantie van bereikbaarheid functies

De conceptnota basisbereikbaarheid stelt het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen voorop als uitgangspunt. In de conceptnota worden de aangehaalde 'belangrijke maatschappelijke functies' niet geduid.

In zijn advies basisbereikbaarheid beklemtoont de MORA dat om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven, een inwoner van Vlaanderen behoefte heeft aan bereikbaarheid van bestemmingen met diverse functies:

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

De MORA vindt de te bedienen aantrekkingspolen zoals ze zijn verduidelijkt in de bijlage van het besluit betreffende het netmanagement een goed vertrekpunt om mee te nemen bij de uitwerking van basisbereikbaarheid. Dit dient, op basis van de proefprojecten, nog verder te worden aangevuld met andere aantrekkingspolen. Naargelang van het belang en het vervoerspotentieel van de aantrekkingspolen, 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 ontsloten worden naar de aantrekkingspolen.

Voor de MORA is het belangrijk dat de proefprojecten een methodologie aanreiken om de werkelijke noden van de gebruiker te onderzoeken en zo tot oplossingen komen die tegemoetkomen aan de bereikbaarheidsbehoeften van gebruikers ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen. Deze methodologie moet na afloop van de proefprojecten ook toepasbaar zijn op de overige vervoersregio's.

Basisbereikbaarheid is voor de MORA een openbare dienstverplichting die moet worden gegarandeerd door de Vlaamse overheid door:

- Een ruimtelijk beleid te voeren dat maximaal inzet op de bundeling van functies en het versterken van kernen. Bij nieuwe ontwikkelingen moeten ruimtelijke principes als nabijheid en verdichting als uitgangspunt genomen worden. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten ingeplant worden nabij knooppunten van openbaar vervoer.
- Een bestemmingsgericht mobiliteitssysteem in te voeren dat duurzame verplaatsingen te voet, met de fiets en het openbaar vervoer maximaal stimuleert en faciliteert. Binnen dit mobiliteitssysteem moet een hoogwaardig openbaar vervoersnetwerk de ruggengraat vormen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dit vraagt een ruimtelijk structurerend netwerk van trein, metro, tram en bus dat inzet op verknoopte en hoogwaardige corridors die frequent worden bediend. Deze knooppunten dienen voor lange tijd te worden vastgelegd en kunnen dan worden gekoppeld aan fiets- en voetgangersnetwerken en worden bediend door vele vervoersmiddelen waaronder bus en tram maar ook door andere publiek toegankelijke modi zoals gedeelde modi, taxidiensten, andere vormen van collectief vervoer, bijzonder geregeld vervoer, minder mobiele centrales enzoverder. Het is voor de MORA belangrijk dat de Vlaamse overheid deze andere publiek toegankelijke modi volwaardig inschakelt in het openbaar vervoersnetwerk en eveneens wettelijk omschrijft als een openbare dienstverplichting om de basisbereikbaarheid van knooppunten op lange termijn te garanderen.

Basisbereikbaarheid moet volgens de MORA decretaal te worden verankerd. Voor de MORA vraagt dit niet, zoals in het decreet basismobiliteit, om een operationele normering in halteafstanden voor het geregeld stads- en streekvervoer in erkende woonzones maar om een garantie van basisbereikbaarheid.

De MORA stelt vast dat de conceptnota enkel aandacht besteed aan de mobiliteitscomponent van basisbereikbaarheid, het gelaagd vervoersnetwerk, en onvoldoende duidt hoe het ruimtelijk beleid kan bijdragen aan basisbereikbaarheid.

De conceptnota duidt dat coherentie in het openbaar vervoersaanbod en in de kostprijs tussen vervoersregio's wordt nagestreefd met service levels, globale criteria en een globale systematiek. De MORA beklemtoont dat de voorgestelde hiërarchie in het gelaagde vervoersmodel uit de conceptnota, geen hiërarchie van beleidsprioriteiten mag zijn. De investeringen in de bereikbaarheid van kerngebieden mogen niet ten koste gaan van de basisbereikbaarheid van zwakke doelgroepen en meer perifere gebieden. De MORA vraagt dat er binnen de vervoersregio's niet alleen middelen en garanties worden voorzien voor het treinnet, het kernnet en het aanvullend net, maar dat er ook voldoende middelen en garanties wordt geboden voor het vervoer op maat. Dit is essentieel voor het draagvlak en de slaagkansen van basisbereikbaarheid.

2.2 Betaalbaarheid basisbereikbaarheid voor maatschappij en gebruiker

De conceptnota stelt dat de kostendekkingsgraad cruciaal zal zijn om het aanbod binnen het kernnet en het aanvullend net te verantwoorden. Waar de kostendekkingsgraad onder een niet langer te verantwoorden grens zakt, zal in functie van een optimale inzet van de middelen, uit overleg binnen de vervoerregio automatisch tot een efficiënter alternatief aanbod gekomen worden in lijn met de reële vraag. Op basis van de proefprojecten zal een meer concrete grens rond kostendekkingsgraad kunnen bepaald worden. De conceptnota stelt dat de betaalbaarheid voor gebruikers wordt gegarandeerd.

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. De proefprojecten moeten kunnen aangeven:

- Wat de bijdrage kan zijn die, mits eventuele sociale correcties, kan worden doorgerekend aan de gebruiker
- Transparantie verschaffen hoe de kostendekkingsgraad zal worden berekend.

De MORA wil onderstrepen dat de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer niet de enige factor kan zijn bij de evaluatie en besluitvorming over de dienstverlening. Basisbereikbaarheid moet voor de MORA ook een sociale rol vervullen.

Het is belangrijk voor de MORA dat de proefprojecten basisbereikbaarheid daarom niet enkel inzicht verschaffen in de maatschappelijke kosten maar eveneens inzicht verschaffen in de maatschappelijke baten zoals:

- De bijdrage van basisbereikbaarheid aan de sociale integratie, maatschappelijke participatie en tewerkstelling.
- De bijdrage van basisbereikbaarheid aan vervoersarmoede, vooral in de buitengebieden.

- De bijdrage van basisbereikbaarheid aan de gezondheidseffecten ten gevolge van de toegenomen fysieke activiteit door onder andere in te zetten op nabijheid van functies op wandel- en fietsafstand.

De conceptnota stelt dat de vervoersregio voorstellen kan doen in functie van een transparant en voor de reiziger duidelijk ticket- en tariefsysteem dat overstappen binnen het gelaagd vervoersnet gemakkelijk en vlot maakt. Best practices uit verschillende regio's kunnen overgenomen worden.

De MORA stelt dat er ruimte is voor een zekere tariefdifferentiatie indien dit tot een kwalitatieve verbetering van de dienstverlening leidt. 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. Tarifiering dient een bevoegdheid te zijn van de centrale regisseur.

3 Basisbereikbaarheid noodzaakt een integrale aanpak

De MORA beklemtoonde in zijn advies dat er nood is aan een Vlaamse integrale visie op de uitwerking van basisbereikbaarheid. Dit kan uiteraard in het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Basisbereikbaarheid zal echter niet enkel kunnen gegarandeerd worden door een operationeel openbaar vervoersmodel of het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken maar zal om een afstemming vragen tussen verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus.

3.1 Nood aan maximale afstemming ruimtelijke ordening en mobiliteit

Basisbereikbaarheid bestaat uit een ruimtelijke en een mobiliteitscomponent, het zijn twee zijden van eenzelfde medaille. Het MORA-advies beklemtoonde reeds dat de concretisering van basisbereikbaarheid vraagt om een maximale afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening. De MORA onderschrijft de geformuleerde ambitie in de conceptnota om tot een geïntegreerde aanpak te komen van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van planvorming, financiering en exploitatie.

De MORA vindt 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. In de conceptnota wordt vooral nadruk gelegd op de mobiliteitsaspecten maar worden de ruimtelijke aspecten niet concreet uitgewerkt. Om tot een goede integratie te komen moet ook het ruimtelijke aspect van basisbereikbaarheid uitgebreider en concreter uitgewerkt worden.

Ook de geformuleerde doelstellingen van de proefprojecten en de antwoorden die eruit blijken, hebben enkel betrekking op het mobiliteitsaspect van basisbereikbaarheid. De MORA meent dat het departement Ruimte ook input moet leveren zodat de proefprojecten basisbereikbaarheid een antwoord kunnen geven op volgende ruimtelijke onderzoeksvragen:

- Basisbereikbaarheid zal georganiseerd worden volgens de vervoersregio's die gedefinieerd zijn in de bijlage bij het besluit netmanagement. Het beleidsdomein Ruimte werkt een regiovorming op basis van geïntegreerde gebiedsontwikkeling uit en stelt een hypothese van referentieregio's op. Volgens de MORA kunnen er tegenstellingen ontstaan wanneer ruimtelijke en vervoersregio's niet optimaal samenvallen. Door de lokale gemeente- en provinciebesturen vroegtijdig te betrekken in de exacte afbakening van de ruimtelijke en vervoersregio's, bijvoorbeeld door een snel participatietraject met de stakeholders met betrekking tot de vervoerskaarten, kan dit vermeden worden.
- Het ontwerp Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) legt de nadruk op het concept 'knooppuntwaarde' om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen rond verschillende soorten knooppunten te duiden. De conceptnota basisbereikbaarheid maakt echter geen melding van dit essentiële ruimtelijke concept. Omwille van het belang van dit concept meent de MORA dat de proefprojecten de impact van het mobiliteitssysteem op de waarde van verschillende stedelijke en niet-stedelijke knooppunten duidelijk moet evalueren.
- Zowel ruimtelijke als mobiliteitsinstrumenten kunnen een bijdrage leveren aan basisbereikbaarheid. Indien uit een maatschappelijke kosten-baten analyse echter blijkt dat basisbereikbaarheid niet kan gegarandeerd worden met mobiliteitsinvesteringen, in welke basisfuncties moet dan worden voorzien in de lokale, bestaande kernen om deze leefbaar te houden? En hoe kunnen, volgens de eigenheid van de vervoersregio, ruimtelijke principes als kernversterking, de bundeling van functies, nabijheid en verdichting bijdragen aan het garanderen van basisbereikbaarheid?
- Hoe kan de woonfiscaliteit en een grond- en pandenbeleid wonen en werken in centrale, duurzame, locaties en op multimodale openbaar vervoersknooppunten stimuleren en tegelijk betaalbaar, veilig en leefbaar houden voor iedereen?

Op lange termijn bestaat de uitdaging er volgens de MORA in om de bereikbaarheid van zowel economische, publieke, commerciële, sociale-culturele en woonfuncties en de bestaande ruimtelijke ordening te verzoenen. In het kader van de opmaak van het nieuwe beleidsplan Ruimte moet de overheid streven naar een procesarchitectuur die mobiliteits- en infrastructuurplanning en ruimtelijke planning niet enkel afstemt op elkaar, maar een effectieve integratie ambieert van beide, met gedeelde doelen wat betreft bereikbaarheid, mobiliteit en ontwikkeling op lange termijn.

De MORA onderschrijft het uitgangspunt dat basisbereikbaarheid moet kaderen binnen de evolutie naar een efficiënter ruimtegebruik met minder bijkomend ruimtebeslag. De proefprojecten bieden volgens de MORA een uitgelezen kans om efficiënt ruimtegebruik en basisbereikbaarheid een eerste keer met elkaar te verzoenen. Zo wordt eveneens een stap gezet in de richting van een betere afstemming van de ruimtelijke principes in het toekomstige Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de mobiliteits- en bereikbaarheidsprincipes in het toekomstige Mobiliteitsplan Vlaanderen.

3.2 Combimobiliteit vraagt samenwerking mobiliteitsactoren

De conceptnota duidt dat binnen het gelaagd vervoersmodel het spoor de ruggengraat vormt en het aanbod van stads- en streekvervoer niet op zichzelf staat maar deel uitmaakt van het totale mobiliteitsnetwerk, waarbij vanuit de visie van combimobiliteit, voor- en natrajecten met fiets, auto en andere vervoersmodi moeten worden gefaciliteerd. Multimodale investeringsprogramma's worden hiervoor gecentraliseerd opgesteld.

3.2.1 Spoor als ruggengraat openbaar vervoer

De MORA heeft in zijn adviezen over de Vlaamse Spoorstrategie² en het Meerjareninvesteringsplan³ van de (toenmalige) NMBS-groep gevraagd aan de Vlaamse Regering om het spoorvervoer te ontwikkelen tot de ruggengraat van het Vlaamse mobiliteitsnetwerk. De MORA vindt het positief dat dit principe is opgenomen in de conceptnota basisbereikbaarheid.

Om dit te kunnen bereiken is, gezien de bevoegdheidsverdeling, een goede afstemming met het federale beleidsniveau noodzakelijk. De Raad vroeg om alle middelen te gebruiken om te kunnen wegen op het spoorbeleid zoals via de Vlaamse vertegenwoordiger in de Raad van Bestuur en via het Vlaamse Parlement.

Het Vlaamse Gewest zal ook onder meer vertegenwoordigd zijn in de investeringscel en de werkgroep omtrent het GEN. Gezien het belang van het spoorvervoer voor de basisbereikbaarheid en de Vlaamse mobiliteit vindt de MORA dat het Vlaamse Gewest vanuit zijn mobiliteitsdoelstellingen mee de prioriteiten van het federale spoorbeleid moet kunnen bepalen.

Het federale beleidsniveau werkt momenteel aan een nieuw investeringsplan en een nieuwe beheersovereenkomst met de NMBS en Infrabel. Ook heeft de federale minister bevoegd voor mobiliteit een toekomstvisie over het spoorvervoer, gekoppeld aan besparingen, uitgewerkt. De gevolgen van beslissingen hierover zullen een jarenlange impact hebben op het spoorvervoer. De MORA vraagt de minister daarom om in het kader van de concretisering van basisbereikbaarheid in de bovengenoemde fora een proactieve rol te spelen en te wegen op de beleidsbeslissingen.

Dat deze proactieve rol nodig is, blijkt uit de actualiteit begin februari 2016⁴. Door budgettaire beperkingen kondigde het federale beleidsniveau aan dat de afwerking van het GEN rond Brussel (de S-baan) zal gebeuren tegen 2025 en dat vervolgens pas zal gestart worden met de aanleg van de voorstadsnetten rond Antwerpen en Gent. Deze beslissing heeft een zware impact op het Vlaamse mobiliteitsbeleid en ook op de proefprojecten basisbereikbaarheid rond Aalst en Mechelen, beide gelegen in de GEN-zone.

² MORA, 2012, Advies met betrekking tot de conceptnota Vlaams strategisch spoorbeleid, 27 januari 2012 <http://www.mobiliteitsraad/node/6003>

³ MORA, 2013, Advies investeringsplan NMBS-Groep 2013-2025, 22 februari 2013 <http://www.mobiliteitsraad.be/node/8320>

⁴ Zie Kamerdebat op 2 februari 2016 en 4 februari 2016. Bron: Belga, 2016, GEN – Oppositie neemt Galant onder vuur – Minister met kalender naar regering, 4 februari 2016

3.2.2 Geïntegreerde investeringsprogramma's

De conceptnota geeft aan dat door middel van adviezen vanuit de vervoerregio kan toegewerkt worden naar een geïntegreerd multimodaal investeringsprogramma AWV/De Lijn en andere uitvoerende agentschappen en dit zowel op lokaal als globaal niveau. Dit moet toelaten te komen tot een mobiliteitsstructuur die functioneel (lokaal) georganiseerd is en centraal (globaal) aangestuurd wordt. Voor complexe, globale investeringsprojecten in dit kader wordt een trekker aangeduid, bv. aan de hand van een specifieke projectvennootschap.

De MORA vindt de denkpiste van geïntegreerde multimodale investeringsprogramma's positief. Zelf pleitte de Raad reeds voor de opmaak van investeringsprogramma's voor mobiliteitsinfrastructuur en het bepalen van prioriteiten over de modi heen.

De vervoerregio's krijgen binnen het voorgestelde concept een belangrijke plaats in het infrastructuurproces. De MORA vraagt dat de vervoersregioraden mee inspraak hebben in het prioriteren van investeringen. Dit draagt bij aan een efficiënter en beter beleidsproces en leidt tot een verdere optimalisatie.

Volgende elementen zijn essentieel voor de slaagkans van een multimodale aanpak op regionaal en globaal niveau zoals voorgesteld in de conceptnota:

- Een duidelijk en transparant participatietraject zowel op regionaal niveau als op Vlaams niveau, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende gebruikers;
- Transparantie en communicatie over de adviesprocedures op regionaal en Vlaams niveau;
- Toewijzing van de investeringsmiddelen op basis van de reële noden bepaald op basis van geobjectiveerde analyses en vermijden van een puur evenredige verdeling van de middelen over de vervoerregio's;
- Afstemming met het decreet Complexe projecten.

De Raad stelt voor om de vervoerregio's in het proefproject aan te grijpen om effectief werk te maken van multimodale investeringsprogramma's, waarbij per regio een geïntegreerd investeringsprogramma over de modi heen (fiets-, weg- en openbaar vervoerinfrastructuur) wordt opgesteld. Afstemming en samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders en stakeholders is hierbij cruciaal. Uit de momenteel beschikbare infrastructuurprogramma's kan dergelijke afstemming nog niet worden afgeleid. Deze informatie is noodzakelijk opdat het Vlaams Parlement zijn rol moet kunnen blijven spelen op het vlak van toewijzing en controle van de investeringsmiddelen voor infrastructuurprojecten.

3.3 Regie van basisbereikbaarheid

De conceptnota stelt dat om te komen tot een aanbod van openbaar vervoer dat niet op zichzelf staat maar deel uitmaakt van het totale mobiliteitsnetwerk, er nood is aan een overkoepelende, modusafhankelijke mobiliteitsregie. De regie is en blijft in handen van de Vlaamse overheid, onder bevoegdheid van de minister voor Mobiliteit. Deze delegeert echter een aantal verantwoordelijkheden aan bepaalde actoren, zonder hierbij echter de beleidsfuncties en exploitatiefuncties al te zeer te mengen.

De (overkoepelende) beleidsfunctie komt in de eerste plaats het modusneutrale departement MOW toe. Exploitatiefuncties worden opgenomen door de IVA's, EVA's en private spelers. De verantwoordelijkheden zijn afhankelijk van het niveau van de regierol. Het strategisch niveau staat in voor het vastleggen van de beleidsprincipes en de service levels op hoog niveau, het

tactisch niveau vertaalt die in netwerken en projecten en het operationeel niveau bedient de netwerken en voert de projecten uit. Welke actor welke verantwoordelijkheid krijgt op welk regieniveau zal nog verder uitgeklaard worden op basis van de ervaringen in de proefprojecten.

De MORA stelt vast dat de conceptnota nog te veel ruimte laat voor de invulling van de regie van basisbereikbaarheid. Er moet snel duidelijkheid zijn over de uitvoerders van de voorgestelde netten binnen de proefprojecten anders wordt de vlotte start van de proefprojecten gehinderd.

Voor de MORA moet de regie maximaal uitgaan van de consensus die bereikt moet worden met de stakeholders over het uit te bouwen mobiliteitsnetwerk. De Vlaamse overheid dient een regisseur van het openbaar vervoersnetwerk aan te stellen die op een voldoende hoog en strategisch niveau zijn regierol kan spelen en over een gedegen aantoonbare kennis beschikt over de verschillende modi.

Daarom zal het belangrijk zijn dat uit de proefprojecten heel duidelijk blijkt wie het best in staat is om een bepaalde regierol op zich te nemen en welke actor het best kan ingezet worden voor de uitvoering van bepaalde taken. De MORA vraagt dat de proefprojecten voorzien in een balance scorecard van alle potentiële regisseurs en actoren. Bij de invulling van de regierollen in de vervoersregio's dienen alle bestuurlijke partners te worden betrokken in functie van het bekomen van de meest adequate oplossingen voor de bereikbaarheidsnoden van die regio.

De taak van de centrale regie zal erin bestaan om erover te waken dat basisbereikbaarheid wordt gegarandeerd en dat de opdeling in 13 vervoersgebieden niet leidt tot een versnippering van het vervoersaanbod en verplaatsingen tussen vervoersgebieden bemoeilijkt.

Voor de MORA is het belangrijk dat de centrale regisseur volgende taken vervult:

- Op een transparante manier structureel, verplicht en resultaatgericht overleg organiseren tussen verschillende beleidsdomeinen – en niveau's, de openbaar vervoersactoren en gebruikersgroepen om tot een optimaal afgestemd mobiliteitsnetwerk te komen dat maximaal aan de vervoersvraag voldoet. Daarnaast moet de regisseur erover waken dat beslissingen genomen in andere beleidsdomeinen bijdragen aan de versterking van het mobiliteitsnetwerk.
- Inzetten, binnen en over de grenzen van de vervoersregio's, op transparante en eenduidige tariefstructuren en tariefvoorwaarden en één uniek vervoersbewijs voorzien voor het volledige vervoerssysteem.
- Inzetten op een uniek, allesomvattend en modusneutraal informatiesysteem voor Vlaanderen en de aangrenzende regio's waar de gebruiker alles terugvindt om zijn verplaatsingen te kunnen doen.
- Inzetten op sensibilisatie en communicatie om meer gebruikers te overtuigen om de wagen vaker aan de kant te laten.

De MORA vindt het positief dat de lokale besturen worden betrokken bij de uitwerking van basisbereikbaarheid in de vervoersgebieden omdat zij vertrouwd zijn met de lokale noden. Volgens de MORA zijn de lokale besturen een evenwaardige stakeholder in de concretisering van basisbereikbaarheid. Om de lokale noden te collectiviseren op het niveau van de vervoersregio zal het belangrijk zijn dat de regie van het vervoersgebied onafhankelijk kan gebeuren.