

ingediend op **40-D** (2023-2024) – Nr. 1
20 maart 2024 (2023-2024)

Verslag

van het Rekenhof

over basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer.
Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda
en operationele uitwerking
van het decreet basisbereikbaarheid



Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer

Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda en operationele uitwerking
van het decreet basisbereikbaarheid





Rekenhof

Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer

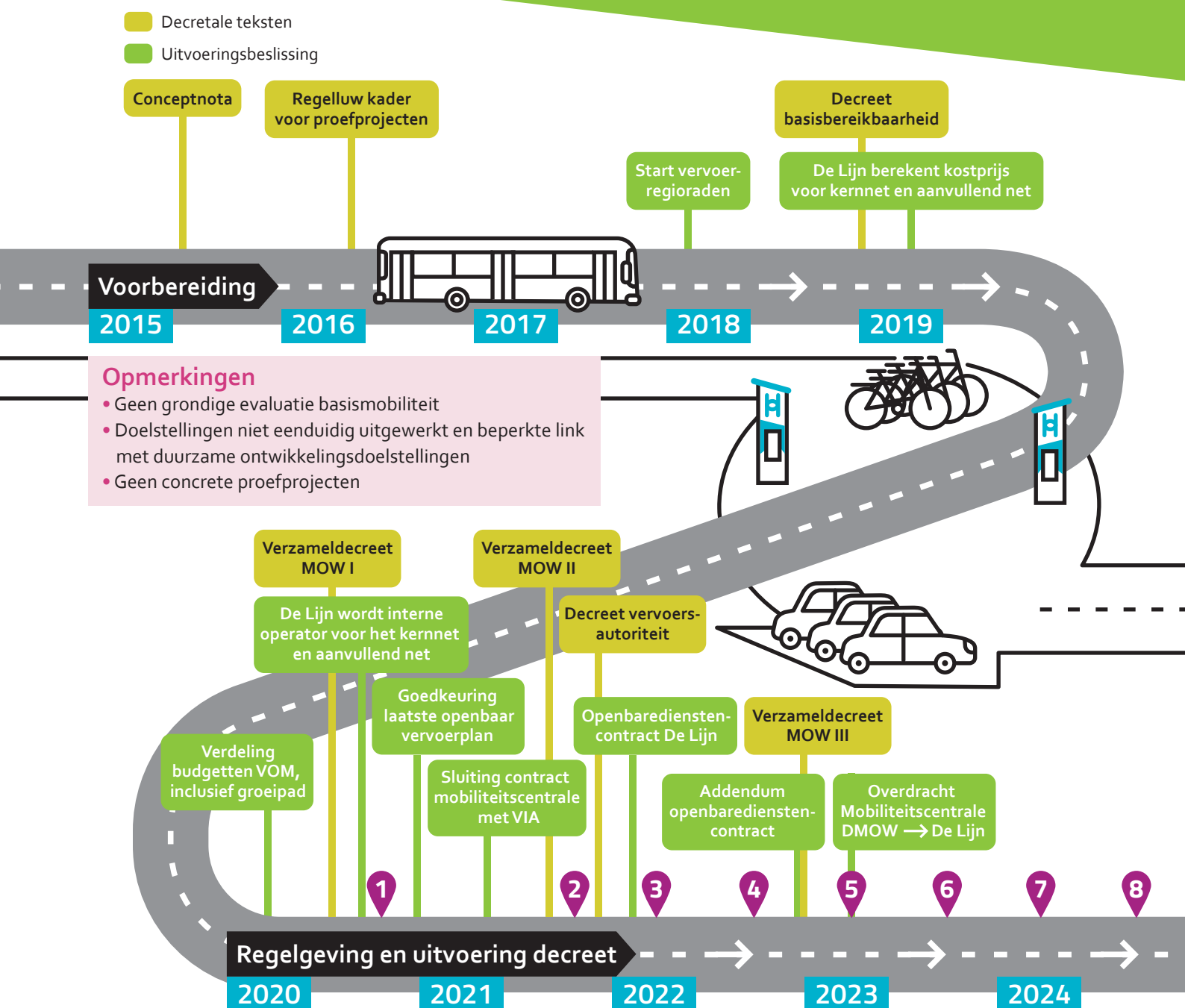
Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda en operationele uitwerking
van het decreet basisbereikbaarheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 12 maart 2024
Vlaams Parlement, 40-D (2023-2024) – Nr.1

Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer

Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda en operationele uitwerking van het decreet basisbereikbaarheid



Operationele uitrol

- 01/01/2021 - Initieel beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid
- 01/01/2022 - Nieuw beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid
- 11/08/2022 - Beslissing tot gefaseerde uitrol basisbereikbaarheid
- 01/01/2023 - Uitrol fase 0

- 01/07/2023 - Uitrol fase 1
- 01/01/2024 - Uitrol fase 2
- 01/07/2024 - Uitrol fase 3
- 01/01/2025 - Uitrol fase 4

Opmerkingen

- Versnipperde oplevering uitvoeringsbesluiten
- Herhaaldelijk uitstel en overgang naar fasering
- Conflict budgetneutraliteit – vraaggestuurd model
- VOM nog onvolledig uitgewerkt
- Geen tarief- en ticketintegratie
- Trage uitbouw mobiliteitscentrale
- Moeizame realisatie hoppingpunten

Samenvatting

Op vraag van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof de beleidsvoorbereiding, de regelgevingsagenda en de operationele uitwerking van het decreet basisbereikbaarheid onderzocht. Met basisbereikbaarheid wil de Vlaamse Regering een vraaggestuurd vervoersmodel invoeren met een optimale inzet van de financiële middelen en van de verschillende vervoerswijzen. Daartoe vertrekt basisbereikbaarheid van een gelaagd vervoersmodel, bestaande uit het treinnet, het kernnet, het aanvullend net en vervoer op maat. Basisbereikbaarheid zou initieel starten op 1 januari 2021, maar werd meermaals uitgesteld. In augustus 2022 schakelde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken over van een big bang-scenario naar een gefaseerde uitrol van basisbereikbaarheid met start in januari 2023. Deze audit heeft uitsluitend betrekking op het openbaar personenvervoer en beperkt zich tot de voorbereiding (2014-2019), de regelgeving en de uitwerking van het decreet (2019-2023).

Beleidsvoorbereiding

Het regeerakkoord 2014-2019 stelde een evaluatie van de aanbodgestuurde *basismobiliteit* voorop, om op grond daarvan te evolueren naar een vraaggestuurd model, namelijk *basisbereikbaarheid*. In die periode hebben zowel het departement MOW als De Lijn verscheidene studies en inspiratiebezoeken geïnitieerd, om mogelijke invullingen van basisbereikbaarheid te verkennen. Een grondige evaluatie van basismobiliteit bleef echter uit.

De doelstellingen van basisbereikbaarheid steunen grotendeels op de conceptnota basisbereikbaarheid uit 2015, maar het decreet heeft de inbedding van basisbereikbaarheid in het ruimtelijk kader niet behouden als afzonderlijke doelstelling. De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties, die in Vizier 2030 zijn vertaald, en het daarin vervatte principe *Leave No One Behind*, zijn onvoldoende uitgewerkt in basisbereikbaarheid. Dat het decreet de doelstellingen niet eenduidig heeft geformuleerd, bemoeilijkt een evaluatie van de voortgang van het bereiken van de decretale doelstellingen.

Er werd een regelluw kader gecreëerd, en enkele proefregio's werden opgericht, die de concepten van basisbereikbaarheid moesten uittesten. Daarbij werden de vervoerplannen en de organisatorische werking uitgetest, maar werden geen concrete proefprojecten of innovatieve oplossingen voor basisbereikbaarheid uitgetest. De kostprijs van de proefregio's en een bijkomend proefproject bleken achteraf relatief hoog voor de beperkte resultaten.

Regelgevingsagenda met uitvoeringstraject

Met het decreet basisbereikbaarheid beoogde de Vlaamse Regering het mobiliteitsbeleid in Vlaanderen op integrale wijze te regelen. Zij koos daarbij voor een brede formulering in de vorm van een kaderdecreet, dat in werking trad zonder uitvoeringsbesluiten. In 2019 werd een lijst met voorlopige planning van op te maken regelgeving opgesteld, maar die bleek al snel niet adequaat te zijn. Bovendien wijzigden verzameldecreten het decreet basisbereikbaarheid al drie keer en zijn verdere wijzigingen nog in opmaak. Zo noopte onder andere het openbaredienstencontract 2023-2027 met De Lijn tot aanpassingen in het regelgevend kader. Samen met de versnipperde oplevering van de uitvoeringsbesluiten, leidde dat tot een weinig transparant regelgevingskader en rechtsonzekerheid.

In oktober 2017 gaf de Vlaamse Regering de minister van MOW opdracht om op 1 januari 2021 te komen tot een volledige uitrol van het decreet basisbereikbaarheid, met inbegrip van een nieuw, gelaagd vervoersnet. De keuze voor een eenmalige, grootschalige uitrol steunde niet op voorafgaand onderzoek. De complexiteit van het regelgevend kader en de vele onderlinge afhankelijkheden in het planningsproces, gaven meermaals aanleiding tot uitstelbeslissingen en resulteerden uiteindelijk in de overstap naar een gefaseerde uitrol vanaf januari 2023.

Aansturing en planning

De memorie van toelichting bij het kaderdecreet basisbereikbaarheid vermeldt drie regieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De concrete taakomschrijving en taakverdeling tussen de actoren op vlak van beleid, regie en uitvoering diende na de inwerkingtreding van het decreet nog te worden uitgewerkt, al bepaalt het decreet basisbereikbaarheid dat de overkoepelende (strategische) mobiliteitsregie in de eerste plaats toekomt aan het modusneutrale departement MOW. Het openbaredienstcontract 2023-2027 verschoof een aantal belangrijke regietaken van het departement MOW naar De Lijn, waardoor de initieel beoogde scheiding tussen beleid en regie enerzijds, en uitvoering anderzijds minder strikt werd, doordat De Lijn voortaan niet enkel interne operator is, maar ook beheerder van het vervoersysteem.

De Vlaamse Regering bevestigde in juli 2018 de indeling van het Vlaams Gewest in vijftien vervoerregio's en keurde de start van de vervoerregioraden goed. Het gaat om overlegorganen zonder rechtspersoonlijkheid, die voornamelijk de regionale mobiliteitsplannen (waarvan de openbaarvervoerplannen deel uitmaken) moeten voorbereiden, opmaken, opvolgen, evalueren en eventueel herzien. Het gebrek aan rechtspersoonlijkheid beperkt weliswaar de slagkracht van deze raden. Door hun focus op de regionale mobiliteitsplannen, namen de vervoerregioraden sommige decretale deeltaken tot nu toe maar beperkt op. Ondanks de klemtoon op de wisselwerking met ruimtelijke ordening, heeft het decreet basisbereikbaarheid de betrokkenheid van het departement Omgeving bij de vervoerregioraden niet verankerd. De vervoerregioraden worden ten slotte bijgestaan door mobiliteitsbegeleiders van het departement MOW, maar steunen tot op heden sterk op begeleiding door externe partners (studiebuureaus), wat aanzienlijke meerkosten meebrengt en een risico op afhankelijkheid creëert.

Het decreet basisbereikbaarheid voorzag aanvankelijk in een mobiliteitsplanning op drie niveaus: verplicht op te maken mobiliteitsplannen op zowel Vlaams als regionaal niveau, en facultatieve lokale mobiliteitsplannen. Uiteindelijk werd het verplicht Vlaams mobiliteitsplan vervangen door een niet meer richtinggevend, maar louter inspirerende Vlaamse mobiliteitsvisie. Dat verschoof het zwaartepunt van de mobiliteitsplanning verder van het gewestelijke naar het regionale niveau. De late oplevering van de visie, ongeveer twee jaar na de start van de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen, en haar gebrek aan meetbare doelstellingen, beperken haar sturende kracht. Ook de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen liep vertraging op. Eind 2023 hadden een aantal vervoerregio's hun regionaal mobiliteitsplan vastgesteld en had de minister er ook enkele goedgekeurd. In de (voorlopige ontwerpen van) regionale mobiliteitsplannen ontbreken vooralsnog meetbare doelstellingen of indicatoren met streefwaarden, wat de mobiliteitsmonitoring bemoeilijkt, en meestal zijn de actieplannen niet voorzien van duidelijke prioritering of te behalen mijlpalen. Om toch te kunnen starten met de uitrol van het nieuwe openbaarvervoernetwerk, werd besloten openbaarvervoerplannen op te maken, die zich richten op de korte termijn en exclusief op het openbaar vervoer. Zij werden grotendeels goedgekeurd vóór 31 december 2020.

Exploitatie

In 2020 heeft de Vlaamse Regering de kwaliteit van het kernnet en het aanvullend net minimaal genormeerd en in 2021 heeft zij het kernnet vastgelegd. Voor het vervoer op maat legde de Vlaamse Regering geen minimale principes op. De vervoerregioraden bepaalden het aanvullend net en het vervoer op maat in het openbaarvervoerplan en adviseerden het kernnet. Eind 2020 duidde de Vlaamse Regering na een benchmark De Lijn voor tien jaar opnieuw aan als interne operator voor het kern- en aanvullend net. De Lijn tekent, in samenwerking met de vervoerregio's en studiebureaus, deze netten uit en steunt daarbij op het intrinsiek potentieel en het verkeersmodel. De exploitatie van het vervoer op maat (met uitzondering van personenvervoer over water en de deelsystemen) is in het openbare dienstencontract toegewezen aan De Lijn. De uitrol van deelsystemen is in handen van de vervoerregioraden. Het is nog niet zeker in welke mate het vraaggestuurd model elke mogelijke vervoersvraag kan capteren en beantwoorden.

Budgetneutraliteit was volgens de Vlaamse Regering steeds het uitgangspunt: de overgang van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid mocht geen extra exploitatiekosten ten laste van de Vlaamse begroting meebrengen. De Lijn berekende in 2019 met een verfijnd model het vereiste exploitatiebudget voor het kernnet en het aanvullend net van basisbereikbaarheid, namelijk 697,7 miljoen euro. Dit hield een operationele meerkost in, waardoor de budgetneutraliteit niet verzekerd was. Voor het vervoer op maat bepaalde de Vlaamse Regering de budgetten. Budgetneutraliteit impliceert dat de invulling van de vraag gelimiteerd is en komt zo in conflict met het uitgangspunt van een vraaggestuurd vervoersmodel. Budgetneutraliteit creëert aldus het risico op blinde vlekken (vervoersarmoede).

De Lijn voorzag in 2019 een reizigerswinst van 7,5% door de invoering van basisbereikbaarheid. Het Rekenhof acht het, mede door de effecten van corona, onzeker dat dit aantal zal worden gerealiseerd, wat, samen met de recente bevrozing van de tarieven, de financierbaarheid van basisbereikbaarheid nog meer onder druk zal zetten. De gefaseerde uitrol beïnvloedt ook de berekende kostprijs. De gewenste budgetneutraliteit kan namelijk niet bij elke fase bekomen worden.

Gelet op de vereiste budgetneutraliteit, is het belangrijk het budget te bewaken. De Lijn doet dat voor het kernnet en het aanvullend net, het vast en semi-flexvervoer op maat (VOM Vast) en het flexvervoer op maat (VOM Flex). Het departement MOW doet dit voor de andere modi van het vervoer op maat. Uit de berekeningen van De Lijn blijkt dat de kostprijs voor de exploitatie van basisbereikbaarheid voor het kernnet en aanvullend net al met 21,6% gestegen is tegenover de eerste berekening in 2019, vooral door indexatiemechanismen en prijspeilstijgingen. Hoe het exploitatiebudget voor die netten in de begroting van De Lijn is samengesteld, is overigens niet transparant.

Een doorgedreven tarief- en ticketintegratie is een van de uitgangspunten van basisbereikbaarheid. Het tariefbeleid is echter verdeeld over zestien actoren (de Vlaamse Regering of interne exploitant en de vijftien vervoerregioraden), wat samen met het uitblijven van een duidelijke beoogde reikwijdte of timing met betrekking tot de tarief- en ticketintegratie, deze integratie bemoeilijkt. De Vlaamse Regering heeft tot op heden bovendien nog geen tarievenkader goedgekeurd.

Mobiliteitscentrale en infrastructuraanpassingen

Het decreet basisbereikbaarheid heeft de Vlaamse Regering de oprichting van een mobiliteitscentrale opgedragen, die, onder meer, alle vervoersaanvragen voor ritten dient te verzamelen, te plannen en uit te zetten bij een of meer vervoerders, en het vervoer op maat moet operationaliseren en coördineren. Behalve in de conceptnota van 2019, heeft de Vlaamse Regering de taken en werking van de mobili-

teitscentrale niet nader uitgewerkt. Het duurde bovendien meer dan twee jaar voor de ontwikkeling van de mobiliteitscentrale door contractant VIA uiteindelijk kon starten. De mobiliteitscentrale, intussen omgedoopt tot hoppincentrale, zou pas in januari 2024, twee jaar na de oorspronkelijk voorziene datum, operationeel zijn op het contractueel vastgelegd *mobility as a service*-integratieniveau, dus met integratie van boeking en betaling van VOM Vast en VOM Flex. De invulling zal bovendien nog minimaal zijn, vooral door de onzekerheid over de concrete uitwerking van een aantal onderdelen van het vervoer op maat.

Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat de regionale mobiliteitsplannen maatregelen voor een vlotte doorstroming van het openbaar vervoer moeten bevatten, zoals verkeerslichtenbeïnvloeding en voorbehouden rijstroken. Voor de lijnen van het kernnet en het aanvullend net heeft de Vlaamse Regering streefwaarden opgesteld. Uit het openbaredienstencontract kan worden afgeleid dat De Lijn die moet opvolgen, maar dat contract verwijst niet naar de streefwaarden. De wegbeheerders moeten doorstromingsinfrastructuur aanleggen en onderhouden. Daarvoor stuurt een taskforce een aanzienlijk projectenbudget aan en werd budget vrijgemaakt voor het AWV in het kader van de gefaseerde uitrol van basisbereikbaarheid.

Het decreet basisbereikbaarheid vermeldt combimobiliteit als doelstelling van basisbereikbaarheid. Combimobiliteit is het reisgedrag waarbij personen verschillende vervoersmiddelen combineren. De realisatie van kwalitatieve en herkenbare mobipunten (later hoppinpunten) is van belang om de overstap tussen verschillende vervoersmodi te faciliteren en te stimuleren. De realisatie van de hoppinpunten verloopt echter moeizaam: eind augustus 2023 was maar 4% van de voorziene hoppinpunten gerealiseerd. De doelstelling om 1.000 hoppinpunten te realiseren tegen het einde van de legislatuur lijkt dan ook onhaalbaar.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Mobiliteit antwoordde dat ze zich grotendeels kon vinden in het verslag. Ze erkende dat het belangrijk is lessen te trekken uit het verleden en daarmee rekening te houden bij volgende ingrijpende hervormingsprojecten. Verder ging de minister er niet mee akkoord dat basisbereikbaarheid een risico op vervoersarmoede inhoudt. Ze stemde globaal in met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof en zal, waar mogelijk en opportuun, uitvoering geven aan deze aanbevelingen.

Samenvatting	5
Afkortingenlijst	12
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Situering en aanleiding van de audit	15
1.2 Afbakening, onderzoeksvragen en normen	19
1.3 Aanpak en tegenspraak	20
Hoofdstuk 2	
Beleidsvoorbereiding 2014-2019	21
2.1 Evaluatie voorgaande mobiliteitsconcepten	21
2.2 Doelstellingen	22
2.3 Inzichten uit de proefregio's	26
2.3.1 Opzet en doelstellingen van de proefregio's	26
2.3.2 Resultaten en evaluatie van de proefregio's	27
2.3.3 Kosten proefregio's	30
2.4 Conclusies	30
Hoofdstuk 3	
Regelgevingsagenda met uitvoeringstraject	33
3.1 Onderbouwing initiële regelgevingsagenda	33
3.2 Uitvoering regelgevingsagenda	34
3.3 Van snelle mobiliteitsswitch naar gefaseerde uitrol	36
3.4 Conclusies	38
Hoofdstuk 4	
Aansturing en planning	39
4.1 Mobiliteitsregie en vervoersautoriteit	39
4.1.1 Regieniveaus	39
4.1.2 Vervoersautoriteit als mobiliteitsregisseur	40
4.2 Oprichting vervoerregio's en vervoerregioraden	43
4.2.1 Vervoerregio's	43
4.2.2 Vervoerregioraden	44
4.3 Mobiliteitsplannen	48
4.3.1 Regelgeving	48
4.3.2 Uitvoering	49
4.3.3 Mobiliteitsmonitoring	51
4.4 Conclusies	52

Hoofdstuk 5**Exploitatie 55**

5.1	Uitwerking van de vervoerslagen	55
5.2	Exploitant kernnet en aanvullend net	58
5.3	Exploitatie van vervoer op maat	58
5.4	Evoluerend aanbod	59
5.5	Exploitatiebudget	61
5.5.1	Vorbereiding	61
5.5.2	Exploitatiebudget voor kernnet en aanvullend net	63
5.5.3	Exploitatiebudget voor vervoer op maat	63
5.5.4	Vraaggestuurd versus budgetgestuurd	65
5.5.5	Reizigers aantallen	66
5.5.6	Vervoersontvangsten	67
5.5.7	Kostendeckingsgraad	68
5.5.8	Gefaseerde uitrol basisbereikbaarheid	69
5.5.9	Basisbereikbaarheid in de algemene uitgavenbegroting en de begroting van De Lijn	70
5.6	Tariefbeleid	74
5.6.1	Regelgeving	74
5.6.2	Tariefbepaling	75
5.6.3	Tarief- en ticketintegratie	76
5.7	Conclusies	76

Hoofdstuk 6**Mobiliteitscentrale en infrastructuuraanpassingen 79**

6.1	Mobiliteitscentrale	79
6.1.1	Conceptbepaling en oprichting	79
6.1.2	Start en uitvoering van de mobiliteitscentrale	81
6.1.3	MaaS-afsprakenkader	84
6.2	Infrastructuuraanpassingen	84
6.2.1	Doorstroming openbaar vervoer	84
6.2.2	Van mobipunten naar hoppinpunten	85
6.2.3	Regie en beheer hoppinpunten	89
6.2.4	Uitvoering op het terrein	90
6.3	Conclusies	92

Hoofdstuk 7**Algemene conclusies 93****Hoofdstuk 8****Aanbevelingen 97****Hoofdstuk 9****Reactie op het ontwerpverslag 101**

Bijlagen

Bijlage 1	Begrippen	105
Bijlage 2	Conceptnota's en regelgeving vermeld in het auditrapport	109
Bijlage 3	Hoeveelheden netwerk basismobiliteit en basisbereikbaarheid	111
Bijlage 4	Kostenoverzicht	112
Bijlage 5	Goedkeuring openbaarvervoerplannen	113
Bijlage 6	Antwoord van de minister	114

Afkortingenlijst

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BBT	Beleids- en begrotingstoelichting
DAV	Dienst aangepast vervoer
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer (art. 109, Vlaamse Codex Overheidsfinanciën)
Departement MOW	Departement Mobiliteit en Openbare Werken
MAV	Mobiliteitscentrale aangepast vervoer
MORA	Mobiliteitsraad van Vlaanderen
VOM	Vervoer op maat

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Situering en aanleiding van de audit

De Vlaamse Regering kondigde in het regeerakkoord 2014-2019 aan over te stappen van het mobiliteitssysteem *basismobiliteit* naar *basisbereikbaarheid*, van een aanbod- naar een vraaggestuurd model van openbaar vervoer.

Basismobiliteit

Basismobiliteit, ingevoerd door het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg, had tot doel binnen de woonzones van grootstedelijke, stedelijke, randstedelijke, kleinstedelijke en buitengebieden een minimumaanbod van geregeld vervoer aan de gebruiker aan te bieden¹. Het minimumaanbod had betrekking op bedieningsfrequenties en afstanden tot haltes van geregeld vervoer. Basismobiliteit werd georganiseerd en verzekerd door De Lijn. Dit aanbodgestuurd model zorgde voor een uitbreiding van buslijnen, een verhoging van de frequentie en amplitude van het aanbod en een grotere toelage voor De Lijn om het aanbod te kunnen realiseren.

Het systeem van basismobiliteit werd op verschillende punten bekritiseerd zoals onder meer²:

- Een onvoldoende geïntegreerde aanpak van de verschillende vervoermodi, waardoor potentiële voordelen van combimobiliteit niet tot hun recht kwamen.
- De strikte regels van basismobiliteit, die een meer kostenefficiënt openbaar vervoer verhinderden. Bovendien zorgden ze ervoor dat er onvoldoende antwoord werd geboden op de reële vraag.
- Een onvoldoende koppeling tussen infrastructuur, ruimtelijke inrichting en vervoer.
- Het gebrek aan inspraak en medezeggenschap voor de lokale besturen.

Basismobiliteit versus basisbereikbaarheid

De kritiek op basismobiliteit lag aan de basis voor de overstap naar het concept basisbereikbaarheid. De conceptnota basisbereikbaarheid 2015 bevat vier uitgangspunten om basisbereikbaarheid vorm te geven. De onderstaande tabel vergelijkt summier deze uitgangspunten ten opzichte van basismobiliteit.

¹ Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg en tot oprichting van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. Verder geconcretiseerd in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de basismobiliteit in het Vlaams Gewest van 29 november 2002.

² De eerste drie punten steunen op VR 2015 1812 DOC. 1446/1BIS - Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag. Naar deze conceptnota wordt verder in het kort verwezen als *conceptnota basisbereikbaarheid 2015*. Het laatste punt steunt op de motie tot besluit van het op 22 januari 2014 in plenaire vergadering gehouden actualiteitsdebat over de Vlaamse Vervoermaatschappij naar aanleiding van het memorandum van De Lijn en de reacties ter zake. Stuk 2375 (2013-2014) - Nr. 1 van 22 januari 2014 en Stuk 2376 (2013-2014) - Nr. 1 van 22 januari 2014.

Tabel 1 – *Basismobiliteit versus basisbereikbaarheid*

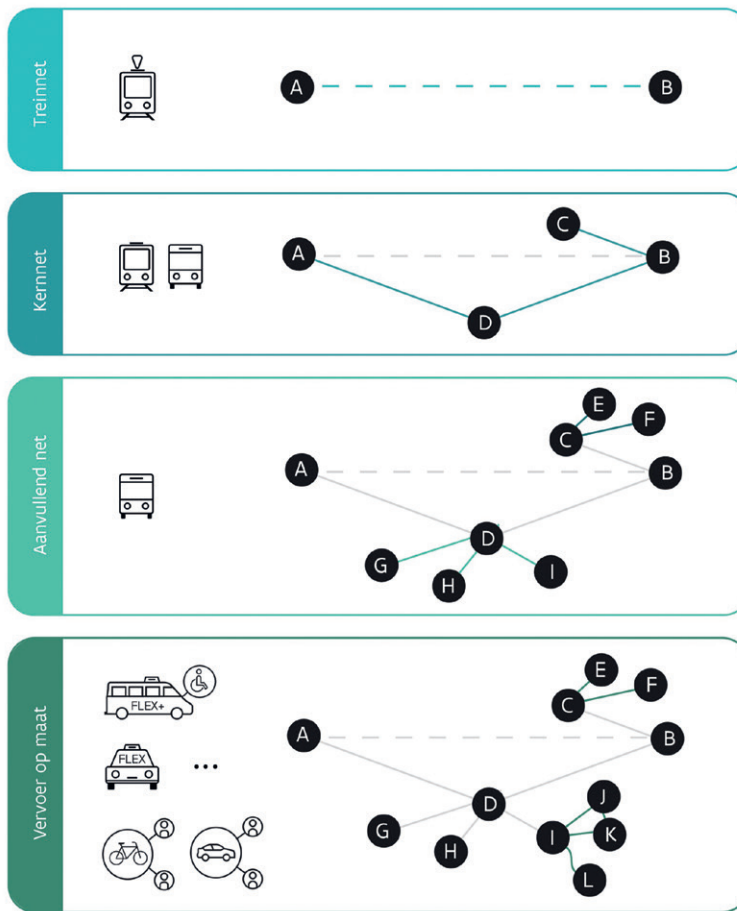
Basismobiliteit	Basisbereikbaarheid
Aanbodgestuurd met regels voor bedieningsfrequenties en afstand tot haltes	Vraaggestuurd vervoer op basis van reële vervoersnoden
Vervoersnetwerk van openbaar personenvervoer	Uitgebreid vervoersnetwerk van openbaar personenvervoer en andere vervoersmodi (combimobiliteit)
Focus op mobiliteit	Wisselwerking tussen mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke inrichting
Openbaar vervoersregie en exploitatie door De Lijn	Mobiliteitsregie door zowel het departement MOW, de vervoerregioraden als De Lijn Verscheidene operatoren: Exploitatie kernnet en aanvullend net door De Lijn; vervoer op maat uitbesteed aan derden

Basisbereikbaarheid

De conceptnota basisbereikbaarheid 2015 was het formeel startschot van de voorbereidingen, die uiteindelijk leidden tot het decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019. Dit decreet trad in werking op 22 juni 2019, zonder uitvoeringsbesluiten. De Vlaamse Regering koos ervoor het decreet basisbereikbaarheid breed te formuleren in de vorm van een kaderdecreet³. De concrete invulling van de uitvoeringsbesluiten diende uitgewerkt te worden door de volgende Vlaamse Regering (2019-2024). In het regeerakkoord 2019-2024 stelde de Vlaamse Regering dat basisbereikbaarheid zou zorgen voor vraaggerichte mobiliteit tegen een betaalbare prijs en een voldoende gebiedsdekkend vervoersnetwerk. Zij stelde ook dat zou worden ingezet op elke vervoerslaag – treinnet, kernnet, aanvullend net en vervoer op maat – en de overstapmogelijkheden tussen deze lagen.

³ Een kaderdecreet wordt gekenmerkt door de ruime omvang van de delegaties die erin vervat zijn. In kaderdecreten worden meestal niet eens de krachtlijnen van een bepaalde regeling vastgelegd, maar wordt aan de regering een heel ruim geformuleerde machtiging verleend om bijna alle aspecten van de regeling zelf vast te stellen nadat de meest elementaire krachtlijnen ervan zijn bepaald (<https://overheid.vlaanderen.be/wetgevingstechniek/regeling-bij-decreet>).

Figuur 1 – Schematische voorstelling van de gelaagdheid van basisbereikbaarheid



Bron: departement MOW

Het decreet basisbereikbaarheid definieert de vier vervoerslagen als volgt:

Het *treinnet* is de ruggengraat van het openbaar vervoer. Het zorgt voor nationale en internationale verbindingen.

Het *kernnet* (*bus en tram*) is de vervoerslaag die inspeelt op de huidige en potentiële hoge vervoersvraag op grote assen. Het is een netwerk van vast, lijngebonden openbaar vervoer, dat de grote kernen op gewestelijk schaalniveau met elkaar verbindt en complementair is aan het treinnet. Het voorziet in een performant aanbod voor de voorstedelijke en interstedelijke structurele verplaatsingsnaden. Op regionale schaal bedient het kernnet de belangrijke regionale kernen en attractiepolen.

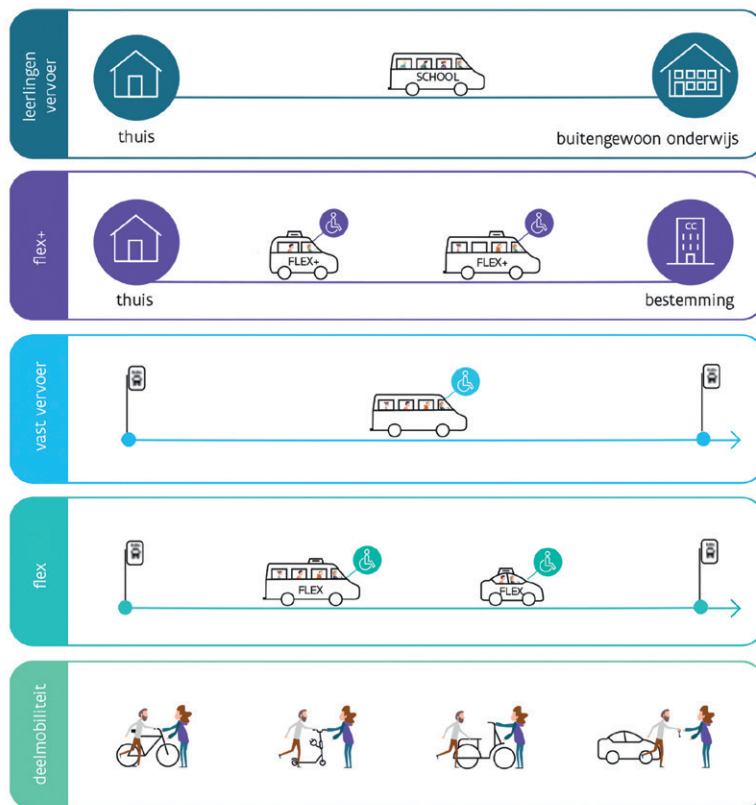
Het *aanvullend net* (*bus*) is de vervoerslaag die een aanvoerfunctie heeft naar de lijnen van het kernnet en het treinnet. Het vult ook het kernnet aan, gericht op specifieke, potentieel houdende verplaatsingsstromen. Het bestaat uit vast, lijngebonden openbaar vervoer. Op regionaal niveau richt het zich op een combinatie van alle verplaatsingsmotieven.

Het *vervoer op maat* (VOM) is de vervoerslaag die bestaat uit collectief aangeboden vervoer, dat met verschillende vervoersmiddelen inspeelt op specifieke, individuele mobiliteitsvragen van personen die geen toegang hebben tot de andere vervoerslagen wegens doelgroep, locatie of tijdstip. Op regionaal niveau is het vervoer op maat complementair aan het kernnet en het aanvullend net. Het vervoer op maat richt zich op twee doelgroepen, mobiele personen en personen met een (mobiele) beperking, en is onderverdeeld in vijf categorieën:

- 1) Vast en semi-flexvervoer: vervoersaanbod met vaste trajecten, vaste halteplaatsen en vaste vertrek- en aankomsttijden, waarvan een deel van de route flexibel ingevuld kan worden (het flexgedeelte).
- 2) Flexvervoer: vervoersaanbod dat reizigers vervoert van halte naar halte zonder vaste trajecten en vaste vertrek- en aankomsttijden.
- 3) Deelmobiliteit: vervoersaanbod bestaande uit (e-)deelwagens, (e-)deelfietsen, (e-)dealbromfietsen en (e-)deelsteps.
- 4) Flexplusvervoer (VOM Flex+): dit vervoer richt zich op personen die door een mobiliteitsbeperking geen gebruik kunnen maken van de overige openbaarvervoerswijzen. Bij flexplusvervoer rijdt een voertuig op vraag van een reiziger van stoep tot stoep of van gang tot gang.
- 5) Leerlingenvervoer: dit vervoer betreft woon-schoolverkeer voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs.

Het vervoer op maat bevat ten slotte ook nog het collectief werknemersvervoer, dat verschillende initiatieven bundelt voor woon-werkverkeer.

Figuur 2 – Schematische voorstelling van de categorieën vervoer-op-maat



De startdatum voor de uitrol van basisbereikbaarheid was initieel vastgelegd op 1 januari 2021, maar werd meermaals uitgesteld⁴. De uitrol liep vertraging op, onder andere door de complexiteit van het regelgevend kader en doordat de opmaak van openbaarvervoerplannen en de installatie van de hoppincentrale meer tijd vergden dan initieel voorzien. Op 11 augustus 2022 kondigde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan af te stappen van het idee van een eenmalige, grootschalige uitrol (*big bang*), en het vraaggestuurd model gefaseerd te zullen invoeren vanuit het bestaande aanbod.

Op 12 oktober 2022 keurde de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement een motie goed tot instelling van een onderzoek door het Rekenhof naar de uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid⁵.

1.2 Afbakening, onderzoeksvragen en normen

Hoewel basisbereikbaarheid betrekking heeft op zowel personenvervoer als goederenvervoer focust deze audit uitsluitend op personenvervoer en dit exclusief personenvervoer over water.

De audit heeft betrekking op de volgende onderzoeksvragen, opgesteld in overleg met het parlement:

- Was de beleidsvoorbereiding voor het decreet basisbereikbaarheid (2014-2019) adequaat? (Hoofdstuk 2)
- Werde de regelgevingsagenda voor het decreet basisbereikbaarheid (2019-2023) op afdoende wijze georganiseerd en uitgevoerd? (Hoofdstuk 3)
- Werde de operationele uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid (2019-2023) op afdoende wijze georganiseerd en uitgevoerd? (Hoofdstukken 4 tot 6)

Het Rekenhof deed onderzoek naar de beleidsvoorbereiding 2014-2019, de regelgevingsagenda en de operationele uitwerking van het decreet basisbereikbaarheid tot het najaar van 2023. De gefaseerde uitrol van het openbaarvervoernetwerk voor basisbereikbaarheid was tijdens het onderzoek van het Rekenhof slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Deze audit kan dan ook geen uitspraak doen over de voortgang, de kwaliteit of de dienstverlening, de totale kostprijs of het uiteindelijk doelbereik van het nieuwe openbaarvervoernetwerk.

De audit maakt in de eerste plaats gebruik van de normen die volgen uit de Europese, federale en Vlaamse regelgeving. Ook werden normen gebruikt uit beleidsdocumenten en uit andere studies en audits, en is rekening gehouden met de beginselen van behoorlijk bestuur en de normen van organisatiebeheersing van de Vlaamse overheid. De controleaanpak van het Rekenhof volgt de internationale auditnormen.

⁴ Persbericht van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 11 augustus 2022. [nieuws/snellere-opstart-van-uitrol-basisbereikbaarheid](#).

⁵ Motie tot instelling van een onderzoek door het Rekenhof naar de uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1442 (2022-2023) - Nr.2 van 12 oktober 2022.

1.3 Aanpak en tegenspraak

Het Rekenhof heeft bij zijn audit gebruikt gemaakt van:

- Documentenanalyse: beleidsdocumenten (Vlaamse regeerakkoorden, beleidsnota's en parlementaire besprekingen en vragen, persmededelingen, BBT's, beleidsvoorbereidende documenten, ...), rapporten en jaarverslagen, adviezen (zoals van de MORA), publiek beschikbare informatie (zoals websites vervoerregio's, *public procurement*,...), en werkdocumenten van de geauditeerde.
- Interviews met onder meer het departement MOW, De Lijn, het AWV, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, en de vereniging TreinTramBus.

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 15 februari 2023 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, de secretaris-generaal van het departement MOW, de directeur-generaal van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn, de voorzitter van de raad van bestuur van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn en de administrateur-generaal van AWV.

Het Rekenhof sloot zijn auditwerkzaamheden af in het najaar van 2023. In het kader van de gelijktijdige tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag op 12 december 2023 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het ontwerpverslag werd eveneens bezorgd aan de secretaris-generaal van het departement MOW, de directeur-generaal van de VVM De Lijn en de administrateur-generaal van het agentschap AWV.

Op 24 januari 2024 bezorgden het departement MOW, het AWV en De Lijn een gecoördineerd antwoord op het ontwerpverslag. Op 25 januari 2024 reageerde de minister op het ontwerpverslag. Dit verslag houdt rekening met beide reacties. De reactie van de minister is samengevat in [hoofdstuk 9](#) en integraal opgenomen als [bijlage 6](#).

Hoofdstuk 2

Beleidsvoorbereiding 2014-2019

2.1 Evaluatie voorgaande mobiliteitsconcepten

De Vlaamse Regering stelde in het regeerakkoord 2014-2019 voorop basismobiliteit te evalueren en op grond daarvan te evolueren naar basisbereikbaarheid⁶. De toenmalige minister bevestigde dit voornemen ook in de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken⁷.

Ook vóór het regeerakkoord van 2014-2019 vonden al evaluaties van basismobiliteit plaats, maar die focusten voornamelijk op de mate van uitvoering van basismobiliteit⁸. Zo constateerde het Rekenhof in zijn rapport *Evaluatie basismobiliteit* van 2009 bijvoorbeeld dat de conclusies van het intern evaluatieverslag van De Lijn richtinggevend waren voor de realisatie van basismobiliteit, maar onvoldoende bewijskrachtige of relevante informatie bevatten om de efficiëntie en effectiviteit van basismobiliteit volwaardig te beoordelen.

In 2015 gaven zowel de MORA, middelveldorganisaties als enkele parlementsleden aan dat het concept basismobiliteit nog onvoldoende was geëvalueerd om de krijtlijnen van basisbereikbaarheid te kunnen uittekenen⁹. De MORA gaf aan dat noch de maatschappelijke effecten, noch de efficiëntie van basismobiliteit voldoende in kaart waren gebracht¹⁰. De raad stipte ook aan dat inzicht in de sterktes en zwaktes van basismobiliteit de basis diende te vormen voor de conceptualisering en concretisering van basisbereikbaarheid.

Ondanks de aankondiging in het regeerakkoord bleef een diepgaande evaluatie van basismobiliteit, waarin onder andere de efficiëntie, de effectiviteit, het doelgroepenbereik en de neveneffecten worden onderzocht, in de regeerperiode 2014-2019 uit. Noch het departement MOW, noch De Lijn beschikken over diepgaande evaluatiestudies van basismobiliteit – of andere voorgaande mobiliteitsconcepten, zoals netmanagement en het toenmalige mobiliteitsbeleid. De Lijn echter haalde wel lessen uit de evaluaties van de basismobiliteitsprojecten en de gebiedsevaluaties¹¹ die plaatsvonden tussen 2000 en 2016, waarin onder meer nagegaan werd in welke mate de normen van basismobiliteit gehaald werden, en die gebruikt werden om bij te sturen op het terrein. De Lijn verwerkte deze inzichten samen met input van de stakeholders¹² in 2014 in een memorandum dat onder meer pleitte voor extra middelen om de belangrijke vervoerassen vraaggestuurd en bestemmingsgericht te versterken en om in te zetten op slimme knooppunten. Er vond echter

⁶ Regeerakkoord 2014-2019, p. 40.

⁷ Beleidsnota 2014-2019 Mobiliteit en Openbare Werken. Stuk 152 (2014-2015) – Nr. 1, p. 52.

⁸ Schriftelijke vraag nr. 620 van 2 februari 2015 - Basismobiliteit – Evaluatie, met een overzicht van de evaluaties van basismobiliteit.

⁹ Verslag van de hoorzittingen over de omschakeling van het principe van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer. Stuk 472 (2014-2015), Nr. 1 van 18 september 2015.

¹⁰ MORA, Advies basisbereikbaarheid - Maatschappelijke visie op de conceptualisering van basisbereikbaarheid, 21 april 2015.

¹¹ De Lijn evalueerde elk nieuw project basismobiliteit. Na twee positieve evaluaties kon een project opgenomen worden in een gebiedsevaluatie, waarin het permanente aanbod periodiek werd geëvalueerd.

¹² Onder meer: Een nieuw verhaal voor De Lijn – Denk mee Stakeholdersforum Brussel, Wild Gallery, 4 juni 2013.

geen overkoepelende diepgaande evaluatiestudie plaats die vervolgens als basis had kunnen dienen om vorm te geven aan het concept basisbereikbaarheid.

Om het concept en decreet basisbereikbaarheid invulling te geven werden tijdens de regeerperiode 2014-2019 verscheidene studies geïnitieerd door zowel het departement MOW (o.a. *Onderbouwing & financiering kernnet en bredere marktwerking aanvullend net*¹³) als De Lijn (o.a. *Studie basisbereikbaarheid – alternatieve oplossingen*¹⁴) en ondernam het departement MOW ook buitenlandse inspiratiebezoeken (onder meer naar Amstelland, Gelderland en Helsinki¹⁵). Deze studies en inspiratiebezoeken keken vooruit naar mogelijke invullingen van de basisbereikbaarheid, maar zorgden er niet voor dat werd vertrokken van een diepgaande evaluatie van basismobiliteit, zoals vooropgesteld in het regeerakkoord 2014-2019.

2.2 Doelstellingen

Mobiliteitsbeleid

Artikel 4 van het decreet basisbereikbaarheid somt de doelstellingen op van het mobiliteitsbeleid:

1. vraaggericht investeren in bereikbaarheid;
2. vervoernetwerken klaarmaken voor de toekomst;
3. een multimodaal vervoersysteem uitbouwen, waarbij zoveel als mogelijk uitgegaan wordt van het STOP-principe;
4. een slachtoffervrij vervoersysteem realiseren;
5. verleiden, motiveren, prikkelen tot gedragsverandering;
6. Vlaanderen een gangmaker maken in innovatie;
7. basisbereikbaarheid regionaal en integraal aanpakken;
8. zorgen voor een vlotte doorstroming van elke vervoersmodus.

Het artikel beklemtoont verder dat het mobiliteitsbeleid het Europees Klimaat- en Energiepakket 2021-2030, aangenomen door de Europese Raad op 23 en 24 oktober 2014, uitvoert en concrete doelstellingen en maatregelen voorstelt om de vergroening en verduurzaming in de mobiliteit en de verbetering van de luchtkwaliteit ten gevolge van het transport te realiseren. Het stelt ten slotte dat het Vlaamse verkeersveiligheidsbeleid investeert in de veiligheid en de kwaliteit van de wegen en hun aanhorigheden, met het STOP-principe als uitgangspunt.

Basisbereikbaarheid

Artikel 5 van het decreet basisbereikbaarheid bevat de doelstellingen van basisbereikbaarheid:

1. belangrijke maatschappelijke functies bereikbaar maken op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoer- en financiële middelen;
2. combimobiliteit en synchromodaliteit faciliteren en een geïntegreerd mobiliteitsnetwerk uitwerken;

¹³ Deloitte en TML, 2017, *Onderbouwing & financiering kernnet en bredere marktwerking aanvullend net*, in opdracht van het Departement MOW.

¹⁴ Timenco, 2015, *‘Studie basisbereikbaarheid – alternatieve vervoersoplossingen’* in opdracht van De Lijn.

¹⁵ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, met inbegrip van het vervoersplan, de werking van de overlegstructuren, en opstellen van nieuwe regelgeving voor de implementatie van de basisbereikbaarheid in Vlaanderen (verder Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid) - bijlagen 1a, 1b en 1c.

3. alle initiatieven voor collectief aangeboden vervoer of vervoer op maat, inclusief doelgroepenvervoer en collectief aangeboden taxivervoer, capteren en integreren, en de exploitatievoorwaarden vereenvoudigen;
4. een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende actoren creëren.

Het decreet stelt in het tweede lid van artikel 5, § 1, dat basisbereikbaarheid hand in hand gaat met een duurzaam ruimtelijk kader door middel van een geïntegreerde aanpak van vervoer, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, op het gebied van planvorming, financiering, investeringen, onderhoud en exploitatie.

Om deze doelstellingen en de geïntegreerde aanpak te verwezenlijken, dient het modusneutrale departement MOW volgens het decreet een overkoepelende mobiliteitsregie uit te bouwen.

Doordat het decreet doelstellingen voor zowel het mobiliteitsbeleid als de basisbereikbaarheid bevat en soms verwijst naar de mobiliteitsbeleidsdoelstellingen alsof het basisbereikbaarheidsdoelstellingen zijn, kan verwarring ontstaan over de exacte doelstellingen van basisbereikbaarheid¹⁶.

De doelstellingen van basisbereikbaarheid steunen grotendeels op de conceptnota basisbereikbaarheid 2015, die vier uitgangspunten formuleerde:

- belangrijke maatschappelijke functies kunnen bereiken op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen;
- focussen op het totale mobiliteitsnetwerk, waarbij voor- en natrajecten met verschillende vervoermodi worden gefaciliteerd;
- inbedden van basisbereikbaarheid in het ruimtelijk kader;
- alle initiatieven voor collectief vervoer of vervoer op maat capteren en de exploitatievoorwaarden vereenvoudigen.

Hoewel de doelstellingen van de conceptnota uit 2015 en het decreet basisbereikbaarheid in sterke mate overeenkomen, heeft het decreet basisbereikbaarheid het derde uitgangspunt uit de conceptnota 2015 met betrekking tot de inbedding van basisbereikbaarheid in het ruimtelijk kader, niet behouden als doelstelling maar herleid tot een loutere vermelding. Deze vermelding heeft bijgevolg een onduidelijke status, die niet in lijn is met het belang dat de memorie van toelichting hecht aan de koppeling tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening¹⁷. Dit strookt evenmin met de holistische visie die de Vlaamse overheid nastreeft inzake basisbereikbaarheid¹⁸, noch met het belang dat verschillende adviesinstanties hechten aan de band met het ruimtelijk kader¹⁹. De onduidelijke status van deze vermelding zorgt ervoor dat het decreet basisbereikbaarheid moeilijk de basis kan vormen voor concrete maatregelen tot een betere afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening.

¹⁶ Bijvoorbeeld: vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/doelstellingen, waar onder de titel Doelstellingen van basisbereikbaarheid de acht doelstellingen van het mobiliteitsbeleid worden weergegeven (art. 4), maar niet de vier doelstellingen van basisbereikbaarheid (art. 5) - geraadpleegd op 24 november 2023.

¹⁷ Memorie van toelichting decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, o.a. p. 3 en 5.

¹⁸ VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid.

¹⁹ Adviezen Vlaamse Jeugdraad, MORA, VVSG en SARO. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019.

Bij de opmaak van het decreet basisbereikbaarheid waren de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (Sustainable Development Goals, SDG's) reeds vertaald in Visie 2050 en Vizier 2030²⁰. Centraal bij de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen staat een harmonieuze combinatie van drie componenten: *people* (sociaal weefsel), *planet* (milieu) en *profit* (economie). Sinds 2007 is dat ook ingeschreven in artikel 7bis van de Grondwet: *Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.*

Het decreet basisbereikbaarheid richt zich voornamelijk op de componenten *profit* en *planet*, minder op de component *people*. Wat de component *planet* betreft, legt de decretale doelstelling *verleiden, motiveren, prikkelen tot gedragsverandering* van het mobiliteitsbeleid een verband met milieu en klimaat, aangezien deze doelstelling beoogt meer mensen aan te zetten tot een duurzaam verplaatsingspatroon²¹. Ook verwijst artikel 4 expliciet naar de uitvoering van het *Europees Klimaat- en Energiepakket 2021-2030*, wat voor Vlaanderen is vertaald in het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP). Doelstelling twee van basisbereikbaarheid, die focust op het faciliteren van combimobiliteit en synchromodaliteit en het uitwerken van een geïntegreerd netwerk, legt ook een verband met milieu en klimaat. Zij blijft echter impliciet en vaag over de wijze waarop basisbereikbaarheid kan bijdragen tot het milieu en het klimaat.

De sociale doelstelling (*people*) dreigt achtergesteld te worden door primair te focussen op een uitbreiding van de reizigersbasis en, bijgevolg, op de assen met het grootste reizigerspotentieel (*profit*). Volgens het antwoord van de Vlaamse regering op de adviezen van de MORA en de VVSG bij het ontwerpdecreet blijft de aanpak van vervoersarmoede aan de hand van een vraaggestuurd mobiliteitsstelsel evenwel een van de doelstellingen van het decreet basisbereikbaarheid²². De toenmalige minister verduidelijkte het uitgangspunt locaties bereikbaar te maken, net om vervoersarmoede te bestrijden²³. Uit verduidelijkingen in de memorie van toelichting blijkt dat de nadruk bij basisbereikbaarheid ligt op het bereikbaar maken van functies in de samenleving, eerder dan op het kunnen bereiken van andere personen, wat aanleiding kan geven tot sociale isolatie voor burgers die aangewezen zijn op het openbaar vervoer²⁴. Openbaar vervoer is voor een belangrijk deel van de bevolking evenwel een basisvoorziening en een noodzakelijke voorwaarde voor een minimumlevensstandaard en actieve deelname aan de samenleving. Het belangrijke principe *Niemand Achterlaten* (*Leave No One Behind*) uit de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen wordt dus niet gehonoreerd.

20 VR 2016 2503 DOC.0258/1QUATER. Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.; VR 2019 0504 DOC.0431/1. Definitieve goedkeuring VIZIER2030 – Een 2030-doelstellingskader voor Vlaanderen.

21 Bij de opmaak van het decreet basisbereikbaarheid was een door de Vlaamse Regering goedgekeurd ontwerp van Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030 beschikbaar (VR 2018 1307 DOC.0830) en nadien volgden het Vlaams Energie- en klimaatplan 2021-2030 (VR 2019 0612 DOC.1208) en het geactualiseerde (ontwerp) Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VR 2023 1205 DOC.0518).

22 Memorie van toelichting decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 62.

23 Verslag over het ontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019) – Nr. 7 van 27 maart 2019, p. 18.

24 Advies van de Raad van State, decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 186.

In 2018 stelde Vizier 2030 dat tal van doelstellingen uit de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen gevat zouden worden in sectorale langetermijnbeleidsplannen in opmaak²⁵. Zo zou het mobiliteitsplan doelstellingen bevatten om bij te dragen aan verschillende duurzame ontwikkelingsdoelstellingen²⁶. Het mobiliteitsplan Vlaanderen, later de Vlaamse mobiliteitsvisie, neemt dit echter niet op (zie 4.3). In het licht van de SDG's is het aanpakken van vervoersarmoede een belangrijke doelstelling die momenteel nergens is verankerd. Bijgevolg dreigt de aanpak en opvolging van vervoersarmoede naar de achtergrond te verdwijnen.

De decretale doelstellingen zijn niet altijd eenduidig geformuleerd. Zo is het bij de eerste doelstelling van basisbereikbaarheid onduidelijk wat *belangrijke maatschappelijke functies bereikbaar maken* precies inhoudt. De memorie van toelichting geeft aan dat belangrijke maatschappelijke functies niet alleen woon-werkverkeer en woon-schoolverkeer betreffen, maar ook bijvoorbeeld recreatief verkeer²⁷. Een volledige, eenduidige definitie ontbreekt echter. Wel geeft het decreet een definitie van het concept *attractiepool*, waarbij de focus ligt op de hoeveelheid verplaatsingsgenererend vermogen van een locatie. Hoewel het verplaatsingsgenererend vermogen een element zou kunnen zijn bij de bepaling van wat *belangrijke maatschappelijke functies bereikbaar maken* zou kunnen inhouden, bepaalt het decreet dat niet en vervangt het geenszins een eenduidige definitie van de eerste doelstelling.

Ook de vierde doelstelling van basisbereikbaarheid, namelijk *een gedeelde verantwoordelijkheid creëren van de verschillende actoren*, laat ruimte voor interpretatie. Zo is het niet altijd eenduidig hoe de verantwoordelijkheden gedeeld (moeten) worden tussen de verschillende actoren. Deze actoren zijn zowel de lokale besturen als verschillende mobiliteitsspelers, zoals het departement MOW, het AWV, De Lijn, De Vlaamse Waterweg en de NMBS.

Evenmin is bepaald of, op basis waarvan en wanneer de voortgang van het bereiken van de decretale doelstellingen zal worden geëvalueerd. Het departement MOW stelde dat de tussentijdse evaluaties nog niet zijn bepaald. Het is niet duidelijk of zij afzonderlijk zullen worden opgenomen of geïntegreerd zullen worden in de decretaal voorziene voortgangsrapportage en mobiliteitsmonitoring. Artikel 24 van het decreet basisbereikbaarheid en het besluit van de Vlaamse Regering inzake mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage bepalen immers dat de focus ligt op gegevens over de mobiliteitstoestand om de operationele doelstellingen uit de mobiliteitsplannen, het verkeersveiligheidsplan en de gewenste mobiliteitsontwikkelingen in het Vlaams Gewest op te volgen²⁸. Over de opvolging van de decretale doelstellingen van basisbereikbaarheid is niets expliciet vermeld en een dergelijke opvolging vindt dan ook nog niet plaats.

²⁵ VR 2018 0903 DOC.0204/2TER Vizier 2030: Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen.

²⁶ Specifiek werden volgende SDG's aangehaald voor het mobiliteitsplan: SDG 3 - Goede gezondheid en welzijn, met subdoelstelling 3.6: Tegen 2020 het aantal doden en gewonden in het verkeer wereldwijd halveren; SDG 9 - Industrie, innovatie en infrastructuur, met subdoelstelling 9.1: Ontwikkelen van kwalitatieve, betrouwbare, duurzame en veerkrachtige infrastructuur, met inbegrip van regionale en grensoverschrijdende infrastructuur, ter ondersteuning van de economische ontwikkeling en het menselijk welzijn, met klemtoon op een betaalbare en billijke toegang voor iedereen; SDG 11 - Duurzame steden en gemeenschappen, met subdoelstelling 11.2: Tegen 2030 toegang voorzien tot veilige, betaalbare, toegankelijke en duurzame vervoerssystemen voor iedereen, waarbij de verkeersveiligheid verbeterd wordt, met name door het openbaar vervoer uit te breiden, met aandacht voor de behoeften van mensen in kwetsbare situaties, vrouwen, kinderen, personen met een handicap en ouderen.

²⁷ Memorie van toelichting, decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019) - Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 30.

²⁸ Art. 24, §1, decreet basisbereikbaarheid; besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2022 houdende de mobiliteitsmonitoring en de voortgangsrapportage (hierna mobiliteitsmonitoringsbesluit).

2.3 Inzichten uit de proefregio's

2.3.1 Opzet en doelstellingen van de proefregio's

De Vlaamse regering wilde in 2015²⁹ aanpassingen aan het toenmalige aanbod en de uitbouw van performante vervoerregio's³⁰ uittesten door middel van proefprojecten in drie geselecteerde vervoerregio's. In die conceptnota stonden uitgebreide doelstellingen die in de proefregio's zouden uitgewerkt worden, namelijk:

- de vervoerplannen van de vervoerregio's (VVR) opmaken, waarbij invulling wordt gegeven aan de strategische, tactische en operationele mobiliteitsregierol, en het vervoernet in de regio uittekenen, namelijk een gelaagd vervoermodel (kernnet, aanvullend net en vervoer op maat);
- nagaan welke noodzakelijke (procesmatige, regelgevende, ondersteunende en budgettaire) voorwaarden vervuld dienen te zijn om basisbereikbaarheid te bewerkstelligen;
- de impact nagaan op het kwaliteitsniveau en de kostenefficiëntie van de mobiliteit in de VVR en de conformiteit met de regelgeving.

Verder moesten de proefprojecten het mogelijk maken expertise op te bouwen, opdat een nieuw regelgevend kader uitgewerkt kon worden, dat inspeelt op de rol van de VVR, het gelaagd netwerk, de combimobiliteit, de vervoersvraag en het vervoer op maat. De uitrol en de evaluatie van de proefprojecten werd toegewezen aan het departement MOW.

Het decreet van 8 juli 2016 voorzag in een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid³¹. In de aanloop naar dit decreet werden drie proefregio's gekozen³²: Aalst, Mechelen en de Westhoek. In de zomer van 2016 plaatste het departement MOW een overheidsopdracht in de markt voor ondersteuning van de vervoerregio's. Deze ondersteuning had betrekking op de organisatie en de werking van de vervoerregioraad, de opmaak van een mobiliteitsplan voor de vervoerregio en bijkomend studiewerk (onder meer de ontwikkeling van een methodologie voor de bepaling van de bereikbaarheidsbehoeften van gebruikers en de kostendekkingsgraad van basisbereikbaarheid). In september 2016 gingen de drie proefregio's van start en begin 2017 wees de Vlaamse Regering die vervoerregio's aan om de regelluwe zone in te voeren³³. In september 2017 werd, in het kader van het Toekomstverbond, nog de vervoerregio Antwerpen toegevoegd aan de proefregio's³⁴.

Al bij de start in 2016 bestond onduidelijkheid over de concrete uitwerking van basisbereikbaarheid in de proefregio's. Gaandeweg werd verder invulling gegeven aan de doelstellingen en de concrete uitvoering³⁵. Bovendien was het niet duidelijk of de proefregio's wel voldoende input

²⁹ Conceptnota basisbereikbaarheid 2015.

³⁰ Pas met het decreet basisbereikbaarheid van 2019 werden de vervoerregio's geofficialiseerd.

³¹ Decreet van 8 juli 2016 houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid.

³² Deze proefregio's waren grotendeels gebaseerd op de ambtelijke indeling van Ruimte Vlaanderen. Verder werd rekening gehouden met drie parameters: de vervoerstromen in de vervoerregio's, de koppeling met ruimte en de koppeling met de bestaande bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. De keuze voor de drie specifieke regio's kwam verder ook tegemoet aan de adviezen van de MORA en de VVSG, ook omdat er zo een differentiatie was naar stedelijke, randstedelijke en landelijke vervoerregio's. Bron: Beslissingsfiche Beleidsstuurgroep Basisbereikbaarheid van 11 maart 2016.

³³ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2017 houdende de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid.

³⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2017 voegde de vervoerregio Antwerpen toe aan de proefprojecten.

³⁵ Dit voornamelijk in vergaderingen van de beleidsstuurgroep.

zouden kunnen leveren voor de verdere uitwerking van vervoerregio's en de regelgeving voor basisbereikbaarheid³⁶.

Volgens de evaluatiestudie van Deloitte uit 2018³⁷ was het opzet van de proefregio's het uittesten van de uitgangspunten van basisbereikbaarheid (zie 2.2.), met als concrete doelstellingen: ervaring opdoen op het vlak van:

- De organisatie en werking van de vervoerregioraad: overlegstructuur en huishoudelijk reglement van de vervoerregioraad en werkgroepen; participatietrajecten met, onder meer, doelgroepen; samenwerking met gemeenten, andere beleidsdomeinen en aansluitende vervoerregio's; externe communicatie naar de burger, het middenveld, doelgroepen; enz.
- Het opstellen van een gelaagd vervoerplan: vertrekkende vanuit het treinnet en kernnet op basis van reële mobiliteitsbehoeften, met aandacht voor combimobiliteit, innovatieve mobiliteitsoplossingen, lopende en gewenste initiatieven inzake vervoer op maat (Vlaamse, lokale en externe initiatiefnemers).

Dat zijn ook de twee doelstellingen die het departement MOW onderschrijft. Ten opzichte van de conceptnota zijn deze doelstellingen minder ambitieus en is het onduidelijk waarom daarvoor een regelluw kader moest worden opgesteld. De looptijd van dat regelluw kader was oorspronkelijk beperkt tot 31 maart 2018, maar werd met één jaar verlengd met de expliciete verwijzing dat de aangeduide proefregio's zo nog de kans kregen een innovatieve vervoeroplossing binnen het vervoer op maat uit te testen³⁸. Hoewel dat nergens wordt vernoemd als een doelstelling, toont de verlenging aan dat de Vlaamse Regering ook in de proefregio's vervoeroplossingen voor het vervoer op maat wilde uittesten binnen het regelluw kader.

2.3.2 Resultaten en evaluatie van de proefregio's

Bij de opstart van de proefregio's werd beslist die te evalueren³⁹. Deloitte voerde die evaluatie nog voor de verlenging van het regelluw kader uit en gaf zelf aan dat zij als tussentijdse beoordeling moest worden beschouwd⁴⁰. De doelstelling van de evaluatie was het vervoersmodel en de *governance* en procesmatige werking analyseren om tot aanbevelingen te komen voor het wettelijk kader van basisbereikbaarheid en de organisatorische werking van de vervoerregio's. De evaluatie hield rekening met de proefregio's Aalst, Mechelen en de Westhoek, maar niet met het project in Antwerpen, omdat dit een specifiek traject volgde in het kader van het toekomstverbond. Een bijkomende (eind)evaluatie van de proefregio's vond niet plaats doordat de uitrol van basisbereikbaarheid al startte in 2019.

Organisatie en werking van de vervoerregioraad

In de proefregio's werden de organisatie en de werking van de vervoerregioraad uitgetest. De keuze voor het co-voorzitterschap (ambtelijke voorzitter vanuit het departement MOW en politieke voorzitter vanuit de gemeenten) van de vervoerregioraad werd als positief beoordeeld. Ook het beslissingsproces binnen de vervoerregioraad werd uitgetest. Sommige raden beslisten bij

³⁶ SERV, Advies Experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, 31 oktober 2016, p. 55-57.

³⁷ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid.

³⁸ Decreet van 23 maart 2018 houdende wijziging van het decreet van 8 juli 2016 houdende invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid.

³⁹ Conceptnota basisbereikbaarheid 2015.

⁴⁰ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid.

consensus, andere bij meerderheid. Het consensusmodel bleek te zorgen voor meer draagkracht, maar de besluitvorming verliep er langzamer en vereiste een sterkere regie.

De vervoerplannen voor de proefregio's werden opgesteld rekening houdend met de budgetneutraliteit die de regering oplegde. Naargelang de vervoerslaag, waren er andere beslissingsnemers⁴¹. Daardoor leidde de opmaak van één gedragen en samenhangend vervoerplan per vervoerregio tot een complexe besluitvorming. Toch constateerde het departement MOW dat het mogelijk was in de vervoerregio's in overleg te gaan over een eerder technische materie als openbaar vervoer én zelfs binnen een strak budgettair kader een politieke consensus te bereiken over een gezamenlijke aanpak. Dat gaf voldoende vertrouwen om de werking uit te rollen over heel Vlaanderen.

Gewijzigde organisatie Vlaamse Overheid

Er werd een overlegstructuur *team MOW* opgezet met mensen van het AWV, De Lijn en het departement MOW, dat daarin de leiding nam⁴². Dat team kwam samen ter voorbereiding van de vervoerregioraden om daaraan met een eensgezind standpunt deel te nemen. Deze werkwijze werd later uitgeschreven in de omzendbrief MOW 2019⁴³ en toegepast in de vervoerregioraden (zie ook 4.2.2.).

Ook de interne werking van deze overheidsdiensten werd aangepast aan de toekomstige vervoerregio's. Tijdens de test met de proefregio's stuurde het departement MOW de interne werking bij van het provinciale niveau naar het vervoerregionale niveau. Zo leverde het de administratieve voorzitters van de vervoerregioraden en de mobiliteitsbegeleiders. Ook De Lijn hervormde, enerzijds om in 2020 de vergelijking te doorstaan met de privésector en zo herbevestigd te kunnen worden als interne operator van het openbaar vervoer in Vlaanderen, en anderzijds om haar werking te kunnen afstemmen op de toekomstige vervoerregio's. Daarvoor richtte zij een nieuwe afdeling vervoerregiomanagement op, met een vervoerregiomanager per vervoerregio, die verder samenwerkt met vervoerregiodeskundigen. Het AWV stelde regiomanagers aan als aanspreekpunten voor steden en gemeenten⁴⁴.

Opstellen van een vervoerplan

De toestand in de drie proefregio's was eind maart 2018 als volgt⁴⁵:

- Aalst: alleen kernnet gevalideerd
- Mechelen: alleen voorstellen, nog niets gevalideerd
- Westhoek: goedgekeurd vervoerplan met kernnet, aanvullend net en vervoer op maat⁴⁶

De ondersteunende studiebureaus waren door het departement MOW aangesteld om het vervoerplan op te maken, maar voor het kernnet en het aanvullend net leverde De Lijn het inhoudelijke werk. Uit de verslagen van de beleidsstuurgroep is duidelijk naar voren gekomen dat de uittekening en het goedkeuringsproces van het kernnet en aanvullend net in de proefregio's langer duurden dan verwacht⁴⁷. Volgens het departement MOW was het ook niet mogelijk deze netten

⁴¹ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid.

⁴² VR 2017 2710 DOC.1072 1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid.

⁴³ VR 2019 1705 MED.0222/2BIS. Omzendbrief MOW 2019 01 betreft: de opstart en werking van de vervoerregio's.

⁴⁴ VR 2017 2710 DOC.1072 1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid.

⁴⁵ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid.

⁴⁶ Goedgekeurd op de vervoerregioraad van 28 februari 2018, bron: VR 2021 0312 DOC.1380/1. Subsidiëring proefproject basisbereikbaarheid Westhoek – verlenging uitvoeringstermijn.

⁴⁷ Beleidstuurgroepen Basisbereikbaarheid, verslagen 19 december 2016; 19 mei 2017; 27 juni 2017.

uit te testen doordat sommige lijnen verscheidene vervoerregio's overspannen. Bovendien zouden de vervoerplannen, na goedkeuring door de vervoerregioraden, pas twaalf maanden later op het terrein kunnen worden uitgerold, na de operationele vertaling door De Lijn.

Voor het vervoer op maat, de meest innovatieve vervoerslaag, waren begin 2018 slechts fragmentarische voorstellen beschikbaar in de vervoerregio's Mechelen en Aalst. Deloitte gaf dan ook alleen maar aan dat deze voorstellen konden worden uitgetest. In de Westhoek was wel een volledig plan beschikbaar om het vervoer op maat uit te testen in de volledige vervoerregio, project Westflex genaamd⁴⁸. Het Departement MOW stelde echter dat Westflex evenmin kon worden uitgevoerd, aangezien het vervoer op maat afgestemd was op het kernnet en het aanvullend net, die nog niet uitgerold waren. De vervoerregio Westhoek bekeek in 2018 op uitdrukkelijke vraag van de Vlaamse minister van MOW welke specifieke proefprojecten⁴⁹ in deze proefregio getest konden worden. De vervoerregioraad werkte in 2018 daarvoor vier proefprojecten uit, waarvan drie deelprojecten⁵⁰ eind 2020 een projectsubsidie ontvingen en dus van start konden gaan⁵¹. De projectsubsidie werd aan de intercommunale vereniging de Westhoek toegekend omdat de vervoerregioraden geen rechtspersoonlijkheid hadden. Het project werd in 2021 en 2023 verlengd en loopt tot midden 2025.

In september 2019 ging een concreet proefproject voor vervoer op maat van start, namelijk het project flexbus Klein-Brabant in de proefregio Mechelen⁵², een samenwerking van de intercommunale IGEMO en De Lijn. Het belbusgebied werd omgevormd tot een flexzone met ruimer bereik en verkorte aanvraagtijd. Dit proefproject wilde nieuwe reizigers aantrekken, opdat de belbussen intensiever gebruikt worden. Het is tussentijds positief geëvalueerd en verlengd. Dit belbusgebied was in 2022 het eerste proefproject dat de hoppincentrale uittestte (zie 6.1).

Slechts één proefregio, de Westhoek, heeft een vervoerplan opgesteld in de voorziene periode. Bovendien kon geen enkele proefregio input leveren voor de impact van het vervoerplan of een innovatieve vervoersoplossing voor het vervoer op maat uitrollen, niettegenstaande de verlenging van het regelluw kader. De enige twee pilootprojecten voor vervoer op maat werden pas uitgetest nadat het decreet in werking trad en deze pilootprojecten konden slechts uitgevoerd worden dankzij subsidies aan een intercommunale.

In de evaluatie keek Deloitte ook of de lokale besturen nauwer betrokken werden bij de uitwerking van het openbaarvervoernet, aangezien dat een van de uitgangspunten is van basisbereikbaarheid. Deloitte stelde vast dat De Lijn de suggesties van de lokale besturen evalueerde en, waar mogelijk, aannam.

⁴⁸ Nota van departement MOW. Vervoerplan vervoerregio Westhoek – Deelnota Vervoer op Maat, 25 september 2017.

⁴⁹ Hierbij moest het gaan om projecten die of een reële vervoersvraag afdekten of een transitie beoogden van functionele autoverplaatsingen naar het openbaar vervoer of bij voorkeur de uitrol van vervoer op maat testen.

⁵⁰ Het gaat over de volgende deelprojecten: test van combimobiliteit bussen en deelfietsen, test van combimobiliteit bussen en taxi's, en grensoverschrijdend vervoer Ieper-Armentières en Poperinge-Hazebrouck Westhoek.

⁵¹ VR 2021 0312 DOC.1380/1. Subsidiëring proefproject basisbereikbaarheid Westhoek – verlenging uitvoeringstermijn.

⁵² Tussentijdse evaluatie proefproject Flexbus Klein-Brabant, IGEMO.

2.3.3 Kosten proefregio's

De Vlaamse Regering wilde met de proefregio's ervaring opdoen voor basisbereikbaarheid, maar stelde daar geen duidelijk budget tegenover. Volgens het departement MOW was niet in specifieke middelen voorzien voor de proefregio's en de concrete proefprojecten. Zij werden gefinancierd met het algemene begrotingsartikel voor basisbereikbaarheid. Toch vroeg de MORA extra middelen opdat er voldoende ruimte zou zijn om te kunnen experimenteren met nieuwe vervoerinitiatieven, en een ontoereikend budget de proefprojecten in de proefregio's niet zou hypothekeren⁵³. Voor de latere concrete proefprojecten werd het budget bepaald op grond van de ramingen van de ingediende projecten. Er was dus wel in middelen voorzien, maar het departement MOW heeft geen informatie over de aanwending van die middelen of de werkelijke kosten van de proefprojecten.

De onderstaande tabel geeft de totale kosten van de proefregio's weer. De kosten van de proefregio Antwerpen zijn vervat in het geheel van de operationele kosten van Lantis in het kader van het toekomstverbond. De kosten van de proefregio's exclusief Antwerpen, bedragen ten minste 1,6 miljoen euro. Dat is een relatief hoog bedrag vermits er bijna geen innovatieve vervoeroplossingen in de proefregio's werden uitgetest. Voor een overzicht van de eenmalige kosten tijdens de voorbereidingsperiode (2014-2019), zie [bijlage 4](#).

Tabel 2 – Kostenoverzicht van de proefregio's, exclusief de proefregio Antwerpen

Omschrijving kost	Bedrag in euro (incl. btw)
Proefregio's: consultancy en studiewerk (2016- tot 2019)	Mechelen 215.924
	Aalst 222.413
	Westhoek 120.911
Evaluatiestudie Deloitte	362.359
Proefproject Westhoek (2019-2023)	761.435
Totaal	1.683.042

Bron: berekeningen Rekenhof op basis van informatie van het departement MOW.

2.4 Conclusies

Ondanks de ambitie het concept basisbereikbaarheid uit te werken vanuit een evaluatie van basismobiliteit, zijn de voorgaande mobiliteitsconcepten onvoldoende diepgaand geëvalueerd. De Lijn heeft uit haar ervaringen met basismobiliteit wel lessen getrokken, die ze aanvulde met stakeholdersinput. Ook vonden verscheidene studies en buitenlandse inspiratiebezoeken plaats, die vooruitkeken naar het concept basisbereikbaarheid. Er vond echter geen overkoepelende evaluatiestudie plaats die het model basismobiliteit diepgaand evalueerde en als basis had kunnen dienen voor de uitwerking van het concept basisbereikbaarheid.

De doelstellingen van basisbereikbaarheid kunnen onvoldoende de basis vormen voor concrete maatregelen voor een betere afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening en voor de aanpak van vervoersarmoede. De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde

⁵³ MORA, Advies Voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid, Brussel, 19 september 2018.

Naties, die in Vizier 2030 zijn vertaald, en het daarin vervatte principe *Leave No One Behind*, zijn onvoldoende uitgewerkt in basisbereikbaarheid. Bovendien zijn de doelstellingen onvoldoende eenduidig geformuleerd in het decreet. Evenmin is bepaald of, op grond waarvan en wanneer zij geëvalueerd zullen worden.

Voor de proefregio's creëerde de Vlaamse decreetgever een regelluw kader opdat concepten van basisbereikbaarheid konden worden uitgetest. Er werden echter geen concrete proefprojecten of innovatieve oplossingen voor basisbereikbaarheid uitgetest vóór de inwerkingtreding van het decreet in 2019, wat nochtans een van de doelstellingen was van het regelluw kader. De kostprijs van de proefregio's en het bijkomend proefproject (ten minste 1,6 miljoen euro) was hoog, gelet op de beperkte resultaten, met name een aantal organisatorische lessen op het vlak van de vervoerregi-oraadwerking en de vervoerplannen, alsook voor de interne werking van het departement MOW, De Lijn en het AWV.

Hoofdstuk 3

Regelgevingsagenda met uitvoeringstraject

3.1 Onderbouwing initiële regelgevingsagenda

Voor de uitwerking van het concept basisbereikbaarheid besliste de Vlaamse Regering al in 2017 om een nieuwe decretale basis te creëren⁵⁴. Aanvankelijk was het de bedoeling enkel het openbaar vervoer (OV) in strikte zin te hervormen, maar tijdens de voorbereidingen werd duidelijk dat de Vlaamse Regering een holistische benadering ambieerde voor het hele mobiliteitsbeleid. Daardoor volstond het volgens het departement MOW niet de bestaande regelgeving te wijzigen, maar was het noodzakelijk een nieuw decreet op te maken. Daarom werd voorgesteld⁵⁵ het decreet van 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid op te heffen en voor drie andere decreten de nodige aanpassingen te doen⁵⁶.

Het departement MOW stelde Deloitte aan voor de uitwerking van de regelgeving en de evaluatie van de proefregio's, die input moest leveren voor het regelgevend kader⁵⁷. Volgens de MORA kwam de evaluatie van de proefprojecten echter te vroeg om alle verworven inzichten mee te kunnen nemen bij de totstandkoming van het decreet⁵⁸ (zie ook 2.3). Uiteindelijk leverde Deloitte alleen een ontwerp van het decreet basisbereikbaarheid en geen uitvoeringsbesluiten.

De Vlaamse Regering wilde zo snel mogelijk met de hervorming van start gaan en koos voor een kaderdecreet. Op die manier kon het decreet onmiddellijk in werking treden, ook al waren de uitvoeringsbesluiten nog niet klaar. De MORA was in zijn advies bij het decreet basisbereikbaarheid kritisch over de nog uit te werken uitvoeringsbesluiten, die veelal nog strategische en politieke keuzes vergden⁵⁹. De adviesraad drong aan voor verschillende uitvoeringsbesluiten⁶⁰ maatschappelijke debatten te organiseren en wilde voor alle uitvoeringsbesluiten advies verlenen. De Vlaamse Regering engageerde zich in de memorie van toelichting dat ter harte te zullen nemen, maar in de praktijk vroeg zij slechts voor enkele uitvoeringsbesluiten advies aan de MORA.

⁵⁴ VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Conceptnota, stand van zaken inzake basisbereikbaarheid.

⁵⁵ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid, principiële goedkeuring.

⁵⁶ Het betreft de volgende decreten: decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn; decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg; decreet van 21 december 2012 tot compensatie van de openbaredienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit.

⁵⁷ SERV, Advies Experimentwetgeving en regelluwe zones, Brussel, 31 oktober 2016. Dat advies vermeldt dat een bureau zou worden aangesteld om het decreet en de uitvoeringsbesluiten voor basisbereikbaarheid op te maken.

⁵⁸ MORA, Advies Voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid, Brussel, 19 september 2018.

⁵⁹ MORA, Advies voorontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid, Brussel, 19 september 2018.

⁶⁰ De MORA gaf dat aan voor de volgende uitvoeringsbesluiten: de uittekening van de vervoernetten, de samenstelling en werking van de vervoerregioraden en de projectstuurgroep, het participatieproces, de klachtenbehandeling, de procedures van de mobiliteitsplannen, de subsidiëring van het flankerend mobiliteits- en infrastructuurbeleid, het tariefbeleid van het openbaar vervoer, de aanduiding van de exploitanten en de taken en werking van de mobiliteitscentrale.

Kort na de goedkeuring van het decreet werden drie documenten opgemaakt die de inwerkingtreding van het decreet konden ondersteunen:

- de omzendbrief MOW 2019/01 over de vervoerregiowerking⁶¹;
- een beleidsvisie en implementatiekader voor de mobipunten⁶²;
- een conceptnota voor de uitwerking van de mobiliteitscentrale⁶³.

Deze documenten steunden onder meer op de ervaringen uit de proefprojecten. Het departement MOW lichtte toe dat het niet essentieel werd geacht vanaf de inwerkingtreding van het decreet alle elementen vast te leggen, aangezien de implementatie van basisbereikbaarheid gepaard gaat met de toepassing van nieuwe concepten, die een zeker leerproces vragen.

3.2 Uitvoering regelgevingsagenda

Pas na de goedkeuring van het decreet basisbereikbaarheid op 26 april 2019 werd een lijst met een voorlopige planning opgesteld van vereiste uitvoeringsbesluiten met hun respectievelijke prioriteit en de verplichting tot nadere uitwerking⁶⁴. Daaruit bleek nog veel onzekerheid over welke artikelen als uitvoeringsbesluit dienden te worden uitgewerkt. De beleidsmatige aspecten van het decreet werden uitgewerkt in vijftien deelprojecten door alle entiteiten van het beleidsdomein, elk vanuit hun specifieke expertise. Deze deelprojecten bereidden vervolgens de uitvoeringsbesluiten voor en het deelproject regelgeving zette de beleidsmatige inhoud om in regelgevende teksten.

Deze initiële planning van 2019 bleek niet adequaat. Verscheidene artikelen van het decreet basisbereikbaarheid die een uitvoeringsbesluit vereisten, werden niet in een uitvoeringsbesluit uitgewerkt⁶⁵ en artikelen waarvan initieel gezegd werd dat geen uitvoeringsbesluit nodig was, leidden omgekeerd toch tot een uitvoeringsbesluit⁶⁶. Onduidelijkheden over de vereiste uitvoeringsbesluiten brachten veel vertragingen mee. Bovendien was ook de kwaliteit van de besluiten soms onvoldoende. Zo moest het besluit voor de mobipunten onmiddellijk opgeheven worden en vervangen door een nieuw uitvoeringsbesluit⁶⁷ doordat het onuitvoerbaar was op het terrein (zie ook 6.2.2).

Het bleek te complex te zijn om de uitvoeringsbesluiten uit te werken tegen de vooropgestelde datum van 1 januari 2021 (zie het overzicht in [bijlage 2](#)). Er is bovendien onduidelijkheid over het aantal getroffen uitvoeringsbesluiten. Het departement MOW gaf aan dat het niet voorzien was op de uitwerking van zoveel uitvoeringsbesluiten en daardoor evenmin voorbereid was. Niet alleen de opmaak van de uitvoeringsbesluiten was problematisch, ook het decreet basisbereikbaarheid zelf

61 VR 2019 1705 MED.0222/2BIS. De opstart en werking van de vervoerregio's.

62 VR 2019 1705 MED.0230/1BIS. Mobipunten – beleidsvisie en implementatiekader.

63 VR 2019 1005 DOC.0666/1. Uitwerking mobiliteitscentrale.

64 Dit programma werd voorgelegd op de centrale projectstuurgroep van 18 juni 2019.

65 Bijvoorbeeld artikel 17 van het decreet basisbereikbaarheid over de termijnen van het Mobiliteitsplan Vlaanderen werd geschrapt.

66 Bijvoorbeeld artikel 18 en 19 van het decreet basisbereikbaarheid omtrent bepaalde aspecten van de vervoerregioraden zijn uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2020.

67 BVR Mobipunten, later BVR Hoppinpunten.

werd al meermaals ingrijpend gewijzigd⁶⁸ in de verzameldecreten MOW I, II en III⁶⁹. Hoewel dat volgens het departement MOW initieel niet voorzien was, bleek er ook nood te zijn aan een decreetale basis voor de oprichting van een dienst met afzonderlijk beheer (DAB) vervoersautoriteit, wat bij decreet van 25 februari 2022 geregeld werd⁷⁰.

Op 1 juli 2022 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het openbaredienstencontract 2023-2027 tussen de Vlaamse Regering en De Lijn⁷¹. Het goedgekeurde addendum van 31 maart 2023 geeft een duidelijkere invulling aan de rol van De Lijn als beheerder van het vervoersysteem, die zal instaan voor de uitrol van het vervoer op maat (met uitzondering van het personenvervoer over water en de deelsystemen) en voortaan ook de mobiliteitscentrale zal aansturen, in plaats van het departement MOW. Dat heeft ook invloed op de rol van de vervoersautoriteit. Het openbaredienstencontract heeft de bepalingen gewijzigd die specifiek verwijzen naar deze nieuwe bevoegdheden en de verdeling van de bevoegdheden tussen de onderscheiden partijen (onder meer de vervoersautoriteit en de mobiliteitscentrale) betreffende het vervoer op maat⁷². Dat had niet alleen een impact op de operationele uitrol van basisbereikbaarheid, maar ook op de regelgevingsagenda. Zo moesten het decreet basisbereikbaarheid en het oprichtingsdecreet van De Lijn nogmaals aangepast worden en moest het decreet van de vervoersautoriteit opgeheven worden. De Vlaamse Regering keurde op 17 november 2023 het ontwerp van het decreet tot wijziging en intrekking goed⁷³. Dit decreet was noodzakelijk om het vervoer op maat van start te kunnen laten gaan op de voorziene ingangsdatum van fase 2 (januari 2024)⁷⁴. Ondanks de tijdsdruk verliep meer dan een jaar tussen de goedkeuring van het openbaredienstencontract (juli 2022) en het ontwerp van wijzigingsdecreet. Het Vlaams Parlement nam het decreet uiteindelijk aan op 21 februari 2024.

De opheffing van het decreet vervoersautoriteit, dat pas van februari 2022 dateerde, illustreert – naast alle andere decreetwijzigingen – de onzorgvuldige opmaak en uitvoering van de regelgevingsagenda. Het Rekenhof sluit zich dan ook aan bij wat de MORA in zijn jaarverslag 2022 stelde⁷⁵. De raad wees enerzijds op *het vele werk dat de Vlaamse Regering en overheid deze legislatuur al hebben verzet om een duidelijk wetgevend kader basisbereikbaarheid vorm te geven*, maar betreunde anderzijds *echter ook dat de versnipperde oplevering van het verdere wettelijke kader*

68 Commissievergadering MOW, nr. C13 (2022-2023), 6 oktober 2022.

69 Decreet van 9 oktober 2020 houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, verder vermeld als verzameldecreet MOW I: o.a. schrapping van Mobiliteitsplan Vlaanderen ten voordele van de Vlaamse mobiliteitsvisie, regionale mobiliteitsplannen werden bindend (i.p.v. richtinggevend). Decreet van 23 december 2021 houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid en houdende een subsidieregeling ter bevordering van een modal shift in het goederenvervoer, verder vermeld als verzameldecreet MOW II: het schrappen van de gemotiveerde afwijking tegenover de Vlaamse mobiliteitsvisie. Decreet van 31 maart 2023 over diverse bepalingen m.b.t. het gemeenschappelijk vervoer, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid, verder vermeld als verzameldecreet MOW III. Het betrof o.a. de verschuiving van de bevoegdheden van het departement MOW naar De Lijn.

70 Decreet van 25 februari 2022 betreffende de vervoersautoriteit.

71 VR 2022 0107 DOC.0752/2BIS. Openbaredienstencontract tussen De Vlaamse Regering en De Lijn 2023-2027.

72 VR 2023 3103 DOC.0338/2. Addendum Openbaredienstencontract VVM De Lijn 2023-2027.

73 VR 2023 1711 DOC.1532/1. Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn en het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit.

74 MORA, Advies Wijziging decreten basisbereikbaarheid en De Lijn, Brussel, 28 juli 2023.

75 Mobiliteitsverslag 2022. Basisbereikbaarheid, Goederenvervoerbeleid en Modal Shift, MORA, juni 2022; MORA, Advies Wijziging decreten Basisbereikbaarheid en De Lijn, Brussel, 28 juli 2023.

basisbereikbaarheid in verzamel- en oprichtingsdecreten en vele strategische uitvoeringsbesluiten voor onduidelijkheid zorgen bij het mobiliteitsmiddenveld en de reiziger.

Er is ook nog altijd geen duidelijkheid over de finale implementatie van basisbereikbaarheid, zoals de uitrol van flexplusvervoer, werknemersvervoer of de tariefbepaling, en de gevolgen daarvan op de regelgevingsagenda⁷⁶. De beslissing van augustus 2022 tot gefaseerde uitrol van basisbereikbaarheid heeft daarentegen volgens het departement MOW geen impact gehad op de regelgevingsagenda.

3.3 Van snelle mobiliteitsswitch naar gefaseerde uitrol

Op 27 oktober 2017 gaf de Vlaamse Regering de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken opdracht in de tweede helft van 2020 te komen tot een volledige uitrol van het decreet basisbereikbaarheid, met inbegrip van een nieuw gelaagd vervoersnet. Het was de ambitie de toen nog op te richten vervoerregioraden de mobiliteitsplannen te laten opmaken tegen eind 2019, zodat de uitrol van het kernnet, het aanvullende net en het vervoer op maat in elke vervoerregio kan starten in december 2020. Heel Vlaanderen zou dan van de ene dag op de andere de mobiliteitsswitch ondergaan (big bang), met nieuwe haltes, routes, overstapplaatsen, vervoeraanbieders, deelsystemen en een geïntegreerd platform voor de boeking van tickets voor ketenverplaatsingen. De beslissing voor die eenmalige, grootschalige uitrol steunde niet op voorafgaand onderzoek. Nadien vond evenmin een uitgebreid onderzoek plaats naar het meest aangewezen scenario, op een beperkte afweging van de voor- en nadelen van een gefaseerde uitrol na.

Bij het aantreden van de nieuwe regering bleek dat de initieel vooropgestelde startdatum van 1 januari 2021 onhaalbaar was, waarop de minister besloot uitstel te verlenen tot 1 januari 2022⁷⁷. Later werd de invoering nog eens uitgesteld naar januari 2023⁷⁸. In januari 2022 bleek dat ook een uitrol in januari 2023 niet meer haalbaar was⁷⁹.

De opeenvolgende uitstelbeslissingen waren onder meer te wijten aan:

- De complexiteit van het regelgevend kader, zoals verscheidene decreetswijzigingen en het groot aantal uit te werken uitvoeringsbesluiten (zie 3.2.);
- Een onzorgvuldige voorbereiding die onvoldoende rekening hield met de verschillende onderlinge afhankelijkheden in het planningsproces:
 - de opmaak van de openbaarvervoerplannen die meer tijd vergde dan voorzien, onder meer door vertragingen bij de aanstelling van de studiebureaus en de langdurige onduidelijkheid over het budget voor het vervoer op maat ten tijde van de opmaak van de plannen;
 - de uitgebreide goedkeuringsprocedure met, onder meer, de voorlegging van de openbaarvervoerplannen aan alle gemeenten van de vervoerregio en de openbare onderzoeken van de regionale mobiliteitsplannen;
 - een moeizaam procedureverloop met een rechtsprocedure inzake de plaatsing van de mobiliteitscentrale, en onvoldoende aanbieders bij de opdracht voor de deelsystemen die MOW in de markt zette.

⁷⁶ MORA, Advies Wijziging decreten Basisbereikbaarheid en De Lijn, Brussel, 28 juli 2023.

⁷⁷ Commissievergadering MOW, nr. C13 (2022-2023), 6 oktober 2022.

⁷⁸ Verslag vergadering Commissie MOW. Stuk 1658 (2022-2023), Nr. 1 van 12 januari 2023.

⁷⁹ Verslag vergadering Commissie MOW. Stuk 1253 (2021-2022), Nr. 1 van 22 april 2022.

Uiteindelijk besloot de minister op 11 augustus 2022 over te gaan tot een gefaseerde uitrol, met januari 2023 als richtdatum, zonder evenwel in detail te treden over hoe die gefaseerde uitrol zou verlopen. De vertragingen en de onzekere uitrol van het vervoer op maat werden aangehaald als voornaamste redenen voor deze gewijzigde aanpak. Indien de uitrol van het vervoer op maat pas na de uitrol van het kernnet en het aanvullend net zou plaatsvinden, zouden immers *blinde vlekken* kunnen ontstaan.

Tabel 3 – Overzicht van de geplande uitrol van basisbereikbaarheid

Datum	Uitrolfase
01/01/2021	Initieel beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid en gelaagd vervoersnet
01/01/2022	Uitgestelde beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid
11/08/2022	Beslissing tot gefaseerde uitrol basisbereikbaarheid
01/01/2023	Tweede uitgestelde beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid
01/01/2023	Uitrol fase 0 (quick wins)
01/07/2023	Uitrol fase 1
06/01/2024	Uitrol fase 2
01/07/2024	Uitrol fase 3
06/01/2025	Uitrol fase 4 (laatste fase operationalisering)

Bron: Rekenhof

De precieze invulling van de fasen, door de minister toegelicht in de commissie MOW op 6 oktober 2022⁸⁰, is niet altijd eenduidig: zo was eerst sprake van een vijftigtal *quick wins* in fase nul (aanvang: januari 2023) en een mix van een honderdtal beperkte en grote maatregelen in fase 1 (aanvang: juli 2023), en werd weinig in detail getreden over de daaropvolgende fasen. De Lijn gaf aan in dialoog met de vervoerregio's de faseringsplannen uit te werken. De details daarvan zijn pas kort voor aanvang van de fase concreet.

In een latere presentatie werden de eerdere fasen weinig gedetailleerd toegelicht en blijft het onduidelijk of fase 2 het kernnet, aanvullend net én het volledige vervoer op maat zou inhouden. Bij de afronding van de audit was er nog geen gedocumenteerd Vlaamsbreed zicht op de door te voeren wijzigingen op lijnniveau per fase voor de komende fasen 3 – 4. De besprekingen in de parlamentscommissie MOW geven telkens slechts een beperkt en fragmentarisch beeld van de gefaseerde uitrol.

⁸⁰ Commissievergadering MOW, nr. C13 (2022-2023), 6 oktober 2022.

3.4 Conclusies

Om op integrale wijze het mobiliteitsbeleid in Vlaanderen te kunnen regelen, koos de Vlaamse Regering voor een brede formulering in de vorm van een kaderdecreet, dat in werking trad zonder uitvoeringsbesluiten. De timing voor de opmaak van de uitvoeringsbesluiten en de toepassing ervan was krap. Er was evenmin een duidelijke planning en wijzigingen in het beleid hadden een impact op de operationele uitrol, met ook gevolgen op het regelgevend kader. Het decreet basisbereikbaarheid is dan ook al drie keer gewijzigd en nieuwe wijzigingen zijn nog in opmaak. De opeenvolgende wijzigingen aan het decreet door verscheidene verzameldecreten en het groot aantal uit te werken uitvoeringsbesluiten leidden tot een weinig coherent en transparant regelgevingskader en rechtsonzekerheid. Bovendien is de finale implementatie van meerdere aspecten van basisbereikbaarheid, zoals het flexplusvervoer, het werknemersvervoer en de tariefbepaling, nog niet uitgeklaard.

Verscheidene elementen brachten de uitrol van basisbereikbaarheid op de initieel voorziene datum van 1 januari 2021 in het gedrang en noopten meermaals tot uitstel. Uiteindelijk besloot de minister in augustus 2022 over te gaan tot een gefaseerde uitrol, met januari 2023 als richtdatum voor de aanvang daarvan. Deze ommezwaai steunde niet op voorafgaand onderzoek van de voor- en nadelen van een uitrol op één moment of een gefaseerde aanpak. Een duidelijk en volledig zicht op de inhoud van de voorziene wijzigingen per fase komt gaandeweg tot stand en is slechts kort voor de aanvang van elke fase volledig uitgeklaard.

Hoofdstuk 4

Aansturing en planning

De bepalingen van het decreet basisbereikbaarheid werden uiteindelijk vanaf 2019 stapsgewijs uitgewerkt om de implementatie op het terrein mogelijk te maken. De volgende hoofdstukken lichten verschillende aspecten van die uitwerking toe. De focus ligt daarbij op de periode 2019 - najaar 2023. Hoofdstuk 4 behandelt de aansturing door de mobiliteitsregie en de vervoerregioraden, en de opmaak van de mobiliteitsplannen. Hoofdstuk 5 gaat in op de exploitatie van de verschillende vervoerslagen, het evoluerende aanbod, het exploitatiebudget en het tariefbeleid. Ten slotte geeft hoofdstuk 6 toelichting bij de mobiliteitscentrale en de infrastructuuraanpassingen die basisbereikbaarheid vergt, met name de aanpassingen voor een vlotte doorstroming van het openbaarvervoer en de inrichting van mobipunten (hoppinpunten). In deze hoofdstukken worden de belangrijkste kosten in het kader van deze hervorming in kaart gebracht. Een volledig overzicht van de gekende eenmalige kosten is beschikbaar in [bijlage 4](#).

4.1 Mobiliteitsregie en vervoersautoriteit

4.1.1 Regieniveaus

Het decreet basisbereikbaarheid gelast een overkoepelende mobiliteitsregie uit te bouwen om de doelstellingen en de geïntegreerde aanpak van basisbereikbaarheid te verwezenlijken en bepaalt dat deze regie in de eerste plaats toekomt aan het modusneutrale departement MOW (artikel 5, §1). Specifiek voor de vervoerregiowerking dient de mobiliteitsregie⁸¹ de vervoerregioraad te ondersteunen bij de uitvoering van zijn decretale taken (artikel 8). Later kreeg het departement MOW nog andere, concrete regietaken, zoals de zorg voor de samenhang tussen de mobipunten en het bredere mobiliteitsbeleid, en tussen de mobipunten onderling⁸².

Hoewel het decreet alleen de overkoepelende mobiliteitsregie aanstipt, maakt de memorie van toelichting een onderscheid tussen drie regieniveaus en verduidelijkt zij de taken en verantwoordelijken per niveau, wat duidelijk maakte dat ook andere actoren betrokken zijn bij de regie van basisbereikbaarheid⁸³.

⁸¹ Artikel 2, 17° definieert mobiliteitsregie als volgt centrale modusafhankelijke regie die in handen is van de Vlaamse overheid.

⁸² VR 2019 1705 MED.0230/1BIS.

⁸³ Ontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 9-11.

Tabel 4 – Regieniveaus met bijhorende taken en verantwoordelijken

Niveau	Taken	Verantwoordelijke(n)
Strategisch	Vastleggen beleidsprincipes en servicelevels op hoog niveau	Departement MOW
Tactisch	Beleidsprincipes en servicelevels vertalen in netwerken en projecten	Naargelang de vervoerslaag: het departement MOW, de exploitant van het kernnet of aanvullend net, of de vervoerregioraad
Operationeel	Bedienen van de netwerken en uitvoeren van de projecten	Voor het vervoer op maat: de mobiliteitscentrale (zie 6.1)

Bron: *Memorie van toelichting bij decreet Basisbereikbaarheid*

De strategische regierol komt dus toe aan het departement MOW⁸⁴. Voor de tactische regiefunctie is het afhankelijk van de vervoerslaag welke actor de regierol opneemt. De memorie van toelichting verduidelijkt dat niet verder. De omzendbrief vervoerregio's verduidelijkt dat de vervoerregioraad instaat voor de *bottom-up bewaking, sturing en evaluatie van de basisbereikbaarheid van de regio* en dat de *vervoerregio grote(re) vrijheid geniet om de basisbereikbaarheid aanvullend op en ter versterking van het kernnet te regisseren*⁸⁵. De Vlaamse Regering duidde eind 2020 De Lijn aan als interne operator voor het kernnet en aanvullend net, met de tactische regietaak voor deze netten⁸⁶.

Ten slotte geeft de memorie van toelichting aan dat een belangrijke rol weggelegd is voor een mobiliteitscentrale aangaande de operationele regiefunctie voor het vervoer op maat⁸⁷. De centrale dient in te staan voor de planning, boeking en betaling van ritten. Zij moet vervoersoplossingen aanbieden aan gebruikers van het vervoer op maat en dit voor alle exploitanten. De aansluitbaarheid van verschillende initiatieven is daarbij belangrijk. De memorie van toelichting specificeert ook dat er een *strikte scheiding bestaat tussen de regie – planning en dispatching – door de mobiliteitscentrale enerzijds en de uitvoering door vervoerders en vervoersdiensten anderzijds*.

4.1.2 Vervoersautoriteit als mobiliteitsregisseur

Ondanks de vraag van de MORA om de tactische en operationele regierollen concreet uit te werken in het decreet zelf, werd ervoor geopteerd dat te verschuiven naar de uitvoeringsbesluiten⁸⁸. De memorie van toelichting raakte wel enkele aspecten aan, maar de concrete taakomschrijving en taakverdeling dienden nog verder uitgewerkt te worden na de inwerkingtreding van het decreet. De conceptnota basisbereikbaarheid 2015 had de intentie de ervaringen met de pilootprojecten te gebruiken bij de bepaling van de verantwoordelijke actoren per regieniveau⁸⁹, maar doordat de doelstellingen van de proefprojecten aanzienlijk beperkt werden (zie 2.3), viel de invulling van de regierollen weg.

⁸⁴ Ontwerp van decreet betreffende de basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p.9.

⁸⁵ VR 2019 1705 MED.0222/2BIS. Omzendbrief MOW 2019 01 betreft: de opstart en werking van de vervoerregio's, p. 2.

⁸⁶ VR 2020 1112 DOC.1446/1.

⁸⁷ Ontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 10.

⁸⁸ Ontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 14.

⁸⁹ VR 2015 1812 DOC.1446/1BIS. Conceptnota basisbereikbaarheid 2015, p. 8 en 11. De conceptnota basisbereikbaarheid 2015 verwees bij de doelstellingen van de proefprojecten naar de invulling van de drie regieniveaus.

De memorie van toelichting bij het decreet basisbereikbaarheid verduidelijkte dat de overkoepelende (departementale) regie, onafhankelijk van de vervoermodus, van belang is om te kunnen komen tot een aanbod van openbaar personenvervoer dat niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt van het totale mobiliteitsnetwerk. Bij de uitwerking van de mobiliteitscentrale werd dan ook naar het departement MOW gekeken voor de oprichting van een vervoersautoriteit die de nodige regietaken kon opnemen. De conceptnota over de uitwerking van de mobiliteitscentrale bepaalde dat *het modusneutrale departement Mobiliteit en Openbare Werken de rol van vervoersautoriteit [vervult] en [in]staat voor het opdrachtgeverschap, het contractmanagement, het financieel beheer en de indicering van de toegang tot het vervoer op maat voor de doelgroepen*⁹⁰. Om het financiële beheer afzonderlijk te kunnen uitvoeren, was het de bedoeling een DAB vervoersautoriteit op te richten. Daarnaast zou ook een administratieve vervoersautoriteit binnen het departement MOW opgericht worden, die zou instaan voor, onder meer, de monitoring en evaluatie van de uitvoering van de contracten die verband houden met het openbaar personenvervoer⁹¹.

Het decreet betreffende de vervoersautoriteit van 25 februari 2022 leverde de decretale basis voor de oprichting van een DAB vervoersautoriteit bij het departement MOW⁹². Een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering stelde de taken van zowel de DAB als de administratieve vervoersautoriteit helder⁹³. Voordat dit decreet echter in werking trad⁹⁴, werd een regelgevend initiatief genomen om het op te heffen⁹⁵. Op 1 juli 2022 duidde het openbaredienstencontract 2023-2027 De Lijn aan als beheerder van het vervoersysteem⁹⁶. Het addendum bij het openbaredienstencontract verduidelijkte dat De Lijn aldus zou instaan voor de *ondersteuning en het faciliteren van de operationalisering van het vervoer op maat door de mobiliteitscentrale*, met uitzondering van de deelsystemen en het personenvervoer over water⁹⁷. Ook de aansturing van en het beheer van het contract met de mobiliteitscentrale verschoof naar De Lijn. Het takenpakket van de vervoersautoriteit werd bijgevolg in die mate gereduceerd dat de bestaansreden van de DAB verdween⁹⁸. De vervoersautoriteit als administratieve entiteit binnen het departement MOW blijft echter wel bestaan.

⁹⁰ VR 2019 1005 DOC.0666/1. Conceptnota uitwerking mobiliteitscentrale, p.9; VR 2023 3103 DOC.0338/1 Addendum aan Openbaredienstencontract 2023-2027 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn.

⁹¹ VR 2022 1507 DOC.0895/1. Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de vervoersautoriteit en principiële goedkeuring.

⁹² Ontwerp van decreet betreffende de vervoersautoriteit. Stuk 1057 (2021-2022), Nr. 1 van 10 december 2021, p. 19; Decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit.

⁹³ VR 2022 1507 DOC.0895/1. Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de vervoersautoriteit. Principiële goedkeuring.

⁹⁴ Artikel 6 van het decreet betreffende de vervoersautoriteit bepaalt dat het decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering vaststelt en uiterlijk op 1 januari 2024.

⁹⁵ VR 2023 1407 DOC.0993/1. Voorontwerp van decreet tot [...] intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de vervoersautoriteit. Principiële goedkeuring.

⁹⁶ VR 2022 0107 DOC.0752/2BIS. Openbaredienstencontract tussen De Vlaamse Regering en De Lijn 2023-2027.

⁹⁷ VR 2023 3103 DOC.0338/2. Addendum I aan het openbaredienstencontract afgesloten tussen De Vlaamse Regering en De Lijn op 1 juli 2022.

⁹⁸ VR 2023 1407 DOC.0993/3. Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, en decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de vervoersautoriteit.

De toewijzing van het statuut van beheerder van het vervoersysteem door het openbaredienstencontract aan De Lijn zorgde voor wijzigingen in de verdeling van de regiefuncties⁹⁹. Ondanks de inspanningen om de nieuwe rollen helder af te bakenen, kon het departement MOW tijdens de audit geen overzicht geven van de taken die de administratieve vervoersautoriteit precies dient op te nemen. Wel is het duidelijk dat het openbaredienstencontract belangrijke regiefuncties van het departement MOW en zijn vervoersautoriteit naar De Lijn verschuift. De afzwakking van de overkoepelende mobiliteitsregie, die volgens het decreet in de eerste plaats toekwam aan het *modusneutrale* departement MOW, bemoeilijkt mogelijks de realisatie van de geïntegreerde aanpak van basisbereikbaarheid, ook al houdt het departement toezicht op De Lijn als beheerder van het vervoersysteem.

Daarenboven zorgen de wijzigingen door het openbaredienstencontract 2023-2027 en het bijhorend addendum er ook voor dat de scheiding tussen regie en uitvoering anders ingevuld wordt dan aanvankelijk voorzien. Ten tijde van de opmaak van het decreet betreffende de vervoersautoriteit werd het cruciaal geacht dat het departement MOW de aansturing van de mobiliteitscentrale opnam, mede om een duidelijke scheiding tussen de bevoegde instantie en de exploitant te bewerkstelligen¹⁰⁰. Ondertussen wordt echter geargumenteed dat het volstaat dat het departement MOW ten aanzien van De Lijn zijn rol van bevoegde instantie vervult, en dat De Lijn de aansturing van de mobiliteitscentrale kan opnemen¹⁰¹.

In zijn advies van juli 2023 wijst de MORA op het risico van eventuele belangenvermenging tussen de rol van De Lijn als interne operator enerzijds en als beheerder van het vervoersysteem anderzijds. De raad stipt aan dat door het toezicht op de mobiliteitscentrale naar De Lijn te verschuiven, bijvoorbeeld een risico ontstaat dat de mobiliteitscentrale niet of minder snel zal uitgroeien tot een volwaardige MaaS-operator, aangezien het aanbod van andere aanbieders naast dat van De Lijn zal staan. De decreetgever weerlegde het standpunt van de MORA in de memorie van toelichting bij het (ontwerp)decreet tot intrekking van het decreet betreffende de vervoersautoriteit: de vervoersautoriteit, als deel van het departement MOW, zal bevoegd zijn voor het toezicht op De Lijn als beheerder van het vervoersysteem en ook de vervoerregioraden zullen hun rol blijven spelen. Het Rekenhof stelt vast dat een koerswijziging plaatsvond wat de scheiding tussen regie en uitvoering betreft. De scheiding wordt sinds de wijzigingen door het openbaredienstencontract van 1 juli 2022 en het bijhorend addendum van 31 maart 2023 minder strikt gehanteerd. Dat versterkt het belang van een goed uitgebouwd en aantoonbaar toezicht van het departement MOW op De Lijn als beheerder van het vervoersysteem.

⁹⁹ VR 2023 1407 DOC. 0993/3.

¹⁰⁰ In 2021 stelde de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de vervoersautoriteit het volgende: De opname van een regierol door het Departement Mobiliteit en Openbare Werken is zeer belangrijk. Er is een sterke verwevenheid tussen de uitbouw van de Mobiliteitscentrale en de uitbouw van het mobiliteitsnetwerk. Er zal immers een nauwe verbondenheid tussen beleidsvorming en -uitvoering aanwezig blijven, in samenwerking met de verschillende belanghebbenden. Gelet op de sterke verwevenheid tussen uitvoering en regie is het van belang dat het Departement Mobiliteit en Openbare Werken de aansturing voor zijn rekening neemt. De ter zake uitgewerkte Europese regelgeving – en in het bijzonder Europese verordening 1370/2007 – ondersteunt deze visie door een duidelijk onderscheid te maken tussen de bevoegde instantie en de exploitant van openbare diensten.

¹⁰¹ VR 2023 1407 DOC. 0993/3. Memorie van toelichting bij o.a. intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit.

4.2 Oprichting vervoerregio's en vervoerregioraden

4.2.1 Vervoerregio's

De conceptnota 2015 maakte al duidelijk dat bij basisbereikbaarheid veel belang wordt gehecht aan de vervoerregio's¹⁰² (VVR), een niveau tussen het Vlaams Gewest en de steden en gemeenten. Ook stelde deze conceptnota dat de indeling in vervoerregio's steunt op de geschatte ruimtelijke interacties tussen gemeenten en vervoerskernen. De conceptnota 2017 bevat een concreet voorstel van indeling in vijftien vervoerregio's¹⁰³ op grond van de volgende uitgangspunten:

- dagdagelijkse reële verplaatsingsstromen naar basis- en regionale voorzieningen;
- ruimtelijke en landschappelijke samenhang;
- bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (als de samenhang inzake mobiliteit en ruimte minder duidelijk was);
- gestructureerd rond stedelijke kern en voldoende schaalgrootte.

De Vlaamse Regering bevestigde de indeling formeel op 20 juli 2018, na een rondvraag bij de gemeenten die zich aan de rand van een vervoergebied bevinden¹⁰⁴. Het decreet basisbereikbaarheid somt de vijftien vervoerregio's op en bepaalt dat ze het gehele Vlaamse Gewest afdekken en dat elke gemeente tot één vervoerregio behoort. Het bepaalt ook dat de Vlaamse Regering de territoriale afbakening van de regio's kan herschikken of herbenoemen.

Het regiodecreet van 3 februari 2023 creëerde een discrepantie voor twaalf gemeenten tussen hun vervoerregio en hun nieuwe referentieregio¹⁰⁵. De vervoerregio's dienen zich aan te passen aan de indeling van de referentieregio's. In 2024 zal aan de Vlaamse Regering een voorstel van herschikking van de vervoerregio's op 1 januari 2025 worden voorgelegd. Ook fusies tussen lokale besturen kunnen zorgen voor een wijziging in de samenstelling van de vervoerregio's. Verschillende indelingen op elkaar afstemmen biedt een meerwaarde, maar het is ook van belang met de oorspronkelijke uitgangspunten voor de indelingen, zij het de mobiliteitsoverwegingen voor de vervoerregio's, zij het de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de referentieregio's, rekening te houden bij aanpassingen. Ook hebben verschuivingen een impact op de verdeling van middelen, vooral voor het vervoer op maat, waarvoor de middelen op het niveau van de vervoerregio's worden toegewezen¹⁰⁶.

¹⁰² VR 2015 1812 DOC. 1446/1BIS.

¹⁰³ VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake basisbereikbaarheid.

¹⁰⁴ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid en principiële goedkeuring.

¹⁰⁵ Verslag commissie MOW van 2 maart 2023; een referentieregio is volgens het regiodecreet een gebiedsafbakening van verschillende gemeenten samen.

¹⁰⁶ VR 2020 1206 MED.0152/1BIS. Mededeling aan de Vlaamse Regering betreffende verdeling bijkomende middelen vervoer op maat.

Figuur 3 – Vervoerregio's in het Vlaams Gewest



Bron: www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid-en-de-mobiliteitsswitch/vervoerregios

4.2.2 Vervoerregioraden

De Vlaamse Regering keurde de start van de vervoerregioraden (VVR) op 20 juli 2018 goed, zodat gestart kon worden met de opmaak van de mobiliteitsplannen. Het was de ambitie die plannen op te leveren tegen eind 2019¹⁰⁷. De beschikbare verslagen van de vervoerregioraden tonen aan dat alle raden al vergaderden voordat het decreet basisbereikbaarheid in werking trad¹⁰⁸.

Samenstelling vervoerregioraden

De tussentijdse evaluatiestudie van de proefregio's beoordeelde het co-voorzitterschap door een ambtelijke en politieke voorzitter positief, onder andere omdat het de betrokkenheid van de gemeentelijke vertegenwoordigers in de vervoerregioraden verhoogt¹⁰⁹. Co-voorzitterschap werd dan ook in het decreet basisbereikbaarheid ingeschreven: de ambtelijke voorzitter neemt in de vervoerregioraden de rol van regisseur op, waardoor het departement de regierol opneemt.

Hoewel de drie proefregio's over een ambtelijk en bestuurlijk overlegorgaan beschikten¹¹⁰, werd ervoor geopteerd om maar één overlegorgaan, met name de vervoerregioraad decretaal te verankeren. Daarbuiten kunnen de vervoerregioraden werkgroepen of -structuren oprichten om de werkzaamheden van de raad voor te bereiden.

Het decreet basisbereikbaarheid legt voor de vervoerregioraden een minimale samenstelling op. Daartoe behoren de vertegenwoordigers van de gemeenten, de Vlaamse instanties die deel uitmaken van het team MOW en, eventueel, een vertegenwoordiger van de provincie. Het team MOW bestaat uit een vertegenwoordiger van het departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer,

¹⁰⁷ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring.

¹⁰⁸ Het Rekenhof raadpleegde daarvoor informatie van vlaanderen.be/basisbereikbaarheid-en-de-mobiliteitsswitch/vervoerregios, alsook de Sharepoints van de vervoerregioraden.

¹⁰⁹ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, p. 40.

¹¹⁰ VR 2018 2007 DOC.0864/5. Evaluatie van de proefregio's basisbereikbaarheid, p. 38.

De Lijn en de Vlaamse Waterweg. Het kan uitgebreid worden met andere Vlaamse operationele instanties die actief zijn in de vervoerregio¹¹¹. Het team MOW is een overlegforum, waarin de betrokken partners van het beleidsdomein MOW de standpunten afstemmen en vanuit een coherente visie deelnemen aan de vervoerregioraden.

Organisatie vervoerregioraden

De vervoerregioraden mogen in hun huishoudelijk reglement eigen accenten leggen, onder meer in de oprichting van werkgroepen, hun samenstelling en hun stemmingsregeling. Een analyse van de vijftien huishoudelijke reglementen toont dat alle vervoerregioraden verder uitgebreid kunnen worden met bijkomende leden, al dan niet ad hoc. De stemmingsregelingen in de huishoudelijke reglementen verschillen tussen de vervoerregioraden: sommige hanteren een tweederde meerderheid, andere een consensus en nog andere een puntensysteem.

De vervoerregioraden beschikken over rechtspersoonlijkheid noch eigen middelen. Zij dragen verantwoordelijkheid, maar zijn geen bestuursorgaan. Dat is in lijn met de intentie bij de opmaak van het decreet basisbereikbaarheid om geen nieuwe bestuurslaag te creëren.

Taken vervoerregioraden en uitvoering

Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat de vervoerregioraden verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding, opmaak, opvolging, evaluatie en, in voorkomend geval, herziening van het regionaal mobiliteitsplan¹¹². Binnen de krijtlijnen van het regionaal mobiliteitsplan hebben de vervoerregioraden, ondersteund door de mobiliteitsregie, de volgende decretale taken¹¹³:

- regionale mobiliteitsprogramma's en -projecten die van strategisch belang zijn, op het niveau van de vervoerregio prioriteren, opvolgen en evalueren;
- aan de gewestelijke overheden advies geven bij de opmaak van het geïntegreerd investeringsprogramma;
- het aanvullend net en het vervoer op maat bepalen en advies geven over het treinnet en het kernnet;
- het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk bepalen, met uitzondering van fietssnelwegen, waarover de raad alleen advies uitbrengt;
- de verknoping van de vervoer- en infrastructuurnetten bewaken en de combimobiliteit en de synchromodaliteit faciliteren;
- maatregelen inzake verkeersveiligheid prioriteren, opvolgen en evalueren, waarbij onder meer aandacht kan gaan naar het netwerk van trage wegen, schoolomgevingen, de verkeersveiligheid van scholen en tewerkstellingspolen voor voetgangers en fietsers;
- maatregelen inzake doorstroming prioriteren, opvolgen en evalueren;
- beslissen over het openbaar personenvervoer over water¹¹⁴.

¹¹¹ Omzendbrief MOW 2019 01 betreffende de opstart en werking van de vervoerregio's van 17 mei 2019.

¹¹² Art. 8, decreet basisbereikbaarheid.

¹¹³ Op 9 oktober 2020 werden verschillende wijzigingen aan het decreet basisbereikbaarheid gemaakt. Zo werd onder andere toegevoegd: *Als de vervoerregioraad geen beslissing neemt omtrent de opdrachten en taken, vermeld in paragraaf 1, kan de Vlaamse Regering op eigen initiatief beslissen over de onder haar ressorterende bevoegdheden.*

¹¹⁴ Het verzameldecreet MOW I voegde deze laatste taak toe aan artikel 8 van het decreet. Het openbaar personenvervoer over water bestaat uit één vervoerslaag, namelijk het vervoer op maat. Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, wat betreft de toewijzing van de exploitatie van de personenmobiliteit over water duidde het agentschap MDK aan als exploitant voor het personenvervoer over water.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State¹¹⁵ over het knelpunt van de rechtsbescherming bij juridisch bindende beslissingen die een overlegorgaan zonder rechtspersoonlijkheid neemt, heeft het verzameldecreet MOW I voorzien in een goedkeuring op Vlaams niveau van de regionale mobiliteitsplannen, die de gewenste toekomstige mobiliteitsontwikkeling vastleggen. De opmaak van de regionale mobiliteitsplannen wordt verder besproken in punt 4.3.

Door hun focus op de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen en de uitrol van het gelaagd vervoersnetwerk, namen de vervoerregioraden sommige van hun decretale deeltaken tot nu toe maar beperkt op. Dat geldt onder meer voor de advisering van de gewestelijke overheden over het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP)¹¹⁶. De beleids- en begrotingstoelichting (BBT) MOW 2024 geeft aan dat de vervoerregioraden advies zullen kunnen geven in de aanloop naar de opmaak van het GIP 2025. Naar verkeersveiligheid en doorstroming zal volgens het departement meer aandacht gaan na de goedkeuring van de regionale mobiliteitsplannen. Het Rekenhof merkt op dat, hoewel de vervoerregioraden cruciale taken toegewezen kregen, geen instantie werd aangeduid om erop toe te zien dat iedere raad alle decretaal toegewezen taken kwalitatief opneemt.

Volgens de conceptnota 2019 over de uitwerking van de mobiliteitscentrale, zou de vervoersautoriteit instaan voor de opdrachten en het contractmanagement van het vervoer op maat¹¹⁷. Inmiddels werd de uitvoering van de deelsystemen in handen gegeven van de vervoerregio's¹¹⁸, die, doordat zij geen rechtspersoonlijkheid hebben, zelf geen raamovereenkomsten kunnen gunnen of in de markt plaatsen, noch contracten sluiten. Daardoor dienen ze samen te werken met een *penhouder*, die wel gebruik kan maken van bestaande raamovereenkomsten van, bijvoorbeeld, lokale overheden of intercommunales of nieuwe overeenkomsten in de markt kan plaatsen om zo de deelsystemen van de vervoerregio te realiseren. Het Vlaams Gewest sluit een subsidieovereenkomst met de *penhouder* om kredieten ter beschikking te stellen. De Vlaamse Regering keurde op 30 juni 2023 het sjabloon van zo'n subsidieovereenkomst goed. Zij machtigde de bevoegde minister daarmee de respectieve subsidieovereenkomsten met de door de betrokken vervoerregio aangewezen partijen te ondertekenen en jaarlijks de subsidies toe te kennen. De vervoerregioraden zijn op dit vlak dan ook minder slagkrachtig.

Betrokkenheid van het departement Omgeving

Het decreet basisbereikbaarheid vermeldt vertegenwoordiging van het departement Omgeving niet in de verplichte, minimale samenstelling, ook al stelt het dat de vervoerregioraden multidisciplinair en beleidsoverschrijdend zijn¹¹⁹ en dat basisbereikbaarheid hand in hand gaat met een duurzaam ruimtelijk kader¹²⁰. Vervoerregioraden kunnen er wel voor opteren het departement Omgeving (OMG) op te nemen als bijkomend lid. De vijftien huishoudelijke reglementen vermelden dat een vertegenwoordiger van het departement Omgeving kan aansluiten bij de vervoerregioraad en bij twee van de vijftien zelfs als stemgerechtigd lid. In 2019 sloten de departementen

¹¹⁵ Memorie van toelichting verzameldecreet MOW I. Stuk 380 (2020-2021) – Nr.1 van 22 juni 2020, p. 37. De Raad van State stemt in met deze wijziging, maar stelt ook dat deze aanpassing het probleem inzake rechtsgeldigheid niet oplost voor de overige beslissingen van de vervoerregioraad.

¹¹⁶ Omzendbrief MOW 2019 02 betreffende het geïntegreerd investeringsprogramma beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken, datum van inwerkingtreding 30 juni 2019.

¹¹⁷ VR 2019 1005 DOC.0666/1. Conceptnota uitwerking mobiliteitscentrale, p.9.

¹¹⁸ VR 2023 3006 DOC.0835/1. Nota aan de Vlaamse Regering betreffende de subsidieovereenkomst met betrekking tot de uitvoering van vervoer op maat.

¹¹⁹ Art. 7§1, decreet basisbereikbaarheid.

¹²⁰ Art. 5§1, decreet basisbereikbaarheid.

OMG en MOW een samenwerkingsovereenkomst¹²¹, die het strategisch interdepartementaal overlegplatform MOM (een samenstelling van MOW en OMG) oprichtte en in een bijlage afspraken bevatte voor samenwerking bij de opmaak, evaluatie en monitoring van de regionale mobiliteitsplannen. Een beperkte steekproef gaf aan dat bij de helft van de vergaderingen tot beslissing van het voorlopig ontwerp van regionaal mobiliteitsplan een vertegenwoordiger van het departement Omgeving aanwezig was, wat een ruwe indicatie kan zijn van de werkelijke betrokkenheid van het departement Omgeving bij de vervoerregioraden¹²². Het Rekenhof meent dat het departement Omgeving onvoldoende betrokken wordt bij de regionale mobiliteitsplannen om te kunnen spreken van een geïntegreerde aanpak, die blijkt geeft van een sterke wisselwerking tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit.

Ondersteuning vervoerregioraden

De vervoerregioraden worden, zoals bij de proefregio's, ook ondersteund door een ambtelijke voorzitter en de mobiliteitsbegeleiders van het departement MOW¹²³. Elke mobiliteitsbegeleider krijgt een aantal gemeenten uit een vervoerregio toegewezen en is het aanspreekpunt voor die gemeenten. Ondanks deze ondersteuning vanuit het departement MOW zetten de vervoerregioraden tot op heden sterk in op begeleiding door externe partners (studiebureaus) voor de uitvoering van hun decretale taken.

Het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid schatte in dat de vervoerregio's niet altijd over voldoende mobiliteitservaring beschikken om zelf een regionaal mobiliteitsplan op te stellen¹²⁴. Het voorzag daarom in externe begeleiding op het vlak van procesbegeleiding en van de opmaak van het regionaal mobiliteitsplan, de uitwerking en uitvoering van een participatietraject en bijkomende ondersteuning, zoals bijkomend adviesverlening¹²⁵. Later werd dit uitgebreid met begeleiding bij de operationalisering van het vervoer op maat. Er volgde ook een uitbreiding voor de opmaak van een plan-MER voor de regionale mobiliteitsplannen. De start van de begeleiding was initieel voorzien in het najaar van 2018 en de oplevering van de mobiliteitsplannen tegen eind 2019. De begeleiding startte echter pas op 21 juni 2019.

In 2018 stelde de Vlaamse Regering via het Pendelfonds een eenmalige enveloppe van 4,2 miljoen euro ter beschikking voor de aanstelling van externe expertise bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen¹²⁶. Zij stelde voorop de verdere financiering voor de begeleiding van de opmaak van regionale mobiliteitsplannen te realiseren door een verschuiving van een aantal bestaande kredieten waarin voorheen voorzien was voor de subsidiëring van gemeentelijke mobiliteitsplannen. Bij de gunningsbeslissingen werd in het voorjaar 2019 11.267.862 euro (inclusief btw)

¹²¹ Samenwerkingsovereenkomst Afstemming mobiliteit en omgeving, opgemaakt te Brussel op 24 juni 2019.

¹²² Het Rekenhof koos ervoor alleen naar deze vergaderingen te kijken, aangezien het redelijk geacht wordt dat het voorlopig ontwerp van regionaal mobiliteitsplan ook belangrijk is voor het departement Omgeving en betrokkenheid aangewezen is. Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt immers in art 13, §3, dat de regionale mobiliteitsplannen ten minste worden afgestemd op de ruimtelijke beleidsplannen en de beleidsplannen die opgemaakt zijn in het kader van milieu en waterbeheerplannen. Voor acht vervoerregioraden werd een verslag teruggevonden waarin het voorlopig ontwerp van regionaal mobiliteitsplan werd vastgesteld. Bij slechts vier van de acht onderzochte vergaderingen was een vertegenwoordiger van het departement Omgeving aanwezig.

¹²³ VR 2015 1812 DOC.1446/1BIS. Conceptnota basisbereikbaarheid 2015, p.9.

¹²⁴ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Nota aan de Vlaamse Regering Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid en principiële goedkeuring.

¹²⁵ Bestek nr. AB/2018/09.

¹²⁶ Deze eenmalige middelen, ten belope van 4,2 miljoen euro in 2018, werden vanuit het historisch saldo binnen het Pendelfonds vrijgemaakt bij de begrotingsaanpassing 2018.

vastgelegd voor de bestellingen op de raamovereenkomst voor de ondersteuning van de vervoerregio's en de opmaak van regionale mobiliteitsplannen¹²⁷. Verschillende bijaktes verlengden de initiële opdracht later van eind 2019 tot december 2023 en breidden die inhoudelijk uit (operationalisering vervoer op maat en plan-MER). Mede door de toevoeging van de bijaktes was in augustus 2023 al een totaalbedrag van 21.177.517,95 euro (inclusief btw) uitgegeven voor de begeleidingsopdrachten van de vervoerregio's¹²⁸.

Het uiteindelijke bedrag dat besteed zal worden aan de begeleiding van de vervoerregioraden zal ongeveer dubbel zo hoog liggen dan vooropgesteld bij het in de markt plaatsen van de raamovereenkomst¹²⁹. Ook de timing werd meermaals verschoven. Daarenboven lopen de taken van de vervoerregioraden door en is verdere begeleiding mogelijks nodig of dient voldoende interne capaciteit beschikbaar te zijn. Zo zullen de regionale mobiliteitsplannen in de toekomst moeten worden opgevolgd, geëvalueerd en eventueel herzien. Het is niet geëxpliciteerd of de vervoerregioraden dat zelfstandig zullen kunnen doen, dan wel of zij ook daarvoor externe begeleiding nodig zullen hebben en hoeveel middelen dat zal vergen.

Betrokkenheid van de lokale besturen

De decreetgever wilde met de oprichting van de vervoerregioraden tegemoetkomen aan de vraag van de gemeenten naar meer betrokkenheid bij het Vlaamse mobiliteits- en investeringsbeleid¹³⁰. De evaluatie van de proefprojecten wees uit dat lokale besturen inderdaad meer zeggenschap ervaren in de opmaak van het openbaarvervoernet, aangezien ze mee beslissen over het aanvullend net en het vervoer op maat en ze voor het kernnet suggesties kunnen aanreiken, die De Lijn evalueert en, waar mogelijk, aanneemt¹³¹. Ook bij de reguliere werking van de vervoerregioraden worden de lokale besturen meer betrokken dan vóór basisbereikbaarheid. De uittekening van de openbaarvervoernetten geschiedt immers in een iteratief proces tussen De Lijn en de vervoerregioraden (zie ook 5.1). Niettegenstaande de positieve evolutie in de betrokkenheid van lokale besturen, zijn er nog knelpunten die verdere aandacht en opvolging vergen. Zo wees het steunpunt bestuurlijke vernieuwing in een recent rapport onder meer op een beperkte lokale ambtelijke capaciteit en beschikbare expertise en achtte het een verdere reflectie nodig over voldoende betrokkenheid van lokale besturen. Het Rekenhof sluit zich daarbij aan.

4.3 Mobiliteitsplannen

4.3.1 Regelgeving

Het decreet basisbereikbaarheid uit 2019 voorzag in een mobiliteitsplanning op drie niveaus: een mobiliteitsplan Vlaanderen, regionale mobiliteitsplannen en lokale mobiliteitsplannen. De eerste twee moesten verplicht worden opgemaakt en zouden richtinggevend zijn op Vlaams niveau, de lokale mobiliteitsplannen zouden facultatief zijn en richting geven op het niveau van de

¹²⁷ Bestek nr. AB/2018/09, de opdracht werd uitgeschreven door het Vlaams Gewest vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering en het departement MOW is belast met de opvolging van de plaatsingsprocedure.

¹²⁸ Het bedrag van 21.177.517,95 euro inclusief btw is het eindbedrag afgezien van een deel contractuele prijsherzieningen die nog niet vastgelegd werden. Een raming van de meerkosten geeft aan dat die zeker 1,2 miljoen euro zullen bedragen, rekening houdend met 18% indexering voor de laatste prijsherziening. De vervoerregio Antwerpen is niet opgenomen in deze bedragen, aangezien die in het toekomstverbond opgenomen werd.

¹²⁹ Ook als de extra kosten voor het plan-MER buiten beschouwing worden gelaten, is de stijging aanzienlijk. De toevoeging van het plan-MER had een kostprijs van 2.588.828,88 euro, inclusief btw.

¹³⁰ Omzendbrief MOW 2019 01 betreffende de opstart en werking van de vervoerregio's van 17 mei 2019, p. 2.

¹³¹ VR 2018 2007 DOC.0864-5, p.36.

gemeenten. Het decreet heeft ook een duidelijke hiërarchie vastgelegd, waarbij een regionaal mobiliteitsplan uitvoering zou geven aan het mobiliteitsplan Vlaanderen en zou aangeven hoe het voorgenomen mobiliteitsbeleid bijdraagt tot de realisatie ervan.

Het decreet basisbereikbaarheid stelde dat een mobiliteitsplan inhoudelijk diende te voldoen aan de missie én de doelstellingen van het mobiliteitsbeleid, zoals vermeld in artikelen 3 en 4, maar legde geen expliciete link naar de decretale doelstellingen van basisbereikbaarheid. Om de uniformiteit te verzekeren, was de beoogde invulling van het mobiliteitsplan Vlaanderen en de regionale mobiliteitsplannen (mits een aantal nuances) gelijklopend. Deze invulling bestond uit: een strategische visie op de gewenste mobiliteitsontwikkeling; operationele beleidsdoelstellingen op korte termijn en een actieplan op hoofdlijnen, met maatregelen, middelen, termijnen en prioriteiten, en eventuele overlegpunten.

Het oorspronkelijke decreet stond afwijkingen tegenover het mobiliteitsplan Vlaanderen slechts toe in specifieke, te motiveren situaties en voorzag erin dat potentiële tegenstrijdigheden met de regionale en de lokale mobiliteitsplannen dienen te worden gemeld, opdat zij zouden kunnen worden gewijzigd om de onderlinge afstemming te verzekeren.

De Vlaamse Regering besloot in 2020 de piste van een richtinggevend mobiliteitsplan Vlaanderen te verlaten, ten voordele van een Vlaamse mobiliteitsstrategie, Vlaamse mobiliteitsvisie genaamd. De Vlaamse mobiliteitsvisie zou na goedkeuring geïntegreerd worden in Vizier 2030. De mobiliteitsvisie zou gelden als een beleidskader. Zij zou niet meer moeten beschikken over een resultaatgericht actieplan. De regionale mobiliteitsplannen zouden voortaan bindend zijn (voor de overheden)¹³², in plaats van richtinggevend. Zij moeten nog alleen afgestemd zijn op de Vlaamse mobiliteitsvisie en dat ook aangeven. Regionale mobiliteitsplannen konden aanvankelijk enkel gemotiveerd afwijken van de Vlaamse mobiliteitsvisie¹³³. Die motivatieplicht werd in 2021 afgeschaft met het verzameldecreet MOW II¹³⁴. Daardoor verschoof het zwaartepunt van de mobiliteitsplanning alsmaar verder van het gewestelijke naar het regionale niveau.

4.3.2 Uitvoering

De Vlaamse mobiliteitsvisie werd open, inspirerend en adaptief opgevat. Zij werd vastgelegd op 9 juli 2021, ongeveer twee jaar na de start van de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen in 2019¹³⁵. Daardoor was het inspirerende potentieel van het instrument al van meet af aan beperkt. De ambitie van de Vlaamse mobiliteitsvisie richt zich op 2050 en is niet vertaald in tussentijdse, tijdsgebonden, meetbare doelstellingen. Bovendien vond de voorgenomen integratie van de Vlaamse mobiliteitsvisie in Vizier 2030 niet plaats.

Het decreet basisbereikbaarheid voorzag niet in de opmaak van afzonderlijke openbaarvervoerplannen. Om de uitrol van basisbereikbaarheid te bespoedigen, werd besloten openbaarvervoerplannen op te maken en uit te rollen vóór de regionale mobiliteitsplannen. In tegenstelling tot de regionale mobiliteitsplannen, richten de openbaarvervoerplannen zich op de korte termijn en exclusief op het openbaar vervoer. Zij zijn zodoende een onderdeel van de regionale mobiliteitsplannen.

¹³² Memorie van toelichting verzameldecreet MOW I, p. 29, 60 en 58.

¹³³ Art. 13, 11 §1, 18 en 10/2, decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door het verzameldecreet MOW I.

¹³⁴ Art. 10/2, decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door verzameldecreet MOW II.

¹³⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 tot vaststelling van de Vlaamse Mobiliteitsvisie.

De meeste openbaarvervoerplannen ambieerden een uitrol tegen uiterlijk januari 2022. Daardoor dienden zij tegen eind 2020 klaar te zijn, om De Lijn toe te laten de operationele uitrol, die heel wat tijd vergt, voor te bereiden (onder meer de opmaak van een rittenplanning, diensten, het haltebeheer, de communicatie en sociaal overleg). Door de laattijdige aanstelling van de studiebureaus, die de vervoerregio's in deze taak zouden bijstaan, kon de opmaak pas op 21 juni 2019 van start gaan (zie 4.2). Eind 2019, bij de opmaak van de openbaarvervoerplannen, was er nog geen zicht op de verdeling van de gesloten middelenenveloppe voor het vervoer op maat, een cruciale schakel in het meerlagige vervoersysteem. De Vlaamse Regering bepaalde pas op 12 juni 2020 de budgetten daarvoor¹³⁶.

Uiteindelijk werden dertien van de vijftien openbaarvervoerplannen aantoonbaar goedgekeurd vóór 31 december 2020 (zie bijlage 5). Het ontbreken van de Vlaamse mobiliteitsvisie en regionale mobiliteitsplannen was een lacune bij de opmaak van de openbaarvervoerplannen. Voor één vervoerregioraad zijn op de publieke website geen verslagen beschikbaar die toelaten de goedkeuringsdatum vast te stellen, bij de andere vervoerregio verliep de goedkeuring in delen, waardoor de goedkeuring van het openbaarvervoerplan in zijn geheel niet eenduidig uit de verslagen blijkt.

De regionale mobiliteitsplannen leggen de globale mobiliteitsvisie voor een langere termijn vast voor de verschillende vervoersmodi. Deze plannen hebben een tijdshorizon van tien jaar (2030) en een doorkijkperiode van maximaal dertig jaar (2050). Ze bevatten zowel een strategisch luik, als operationele beleidsdoelstellingen en een actieplan. De actieplannen bevatten een ruime budgetinschatting (een *vork*), maar steunen niet op goedgekeurde budgetten¹³⁷ en de acties zijn niet gerangschikt volgens prioriteit. Ook ontbreken duidelijke te behalen mijlpalen of indicatoren, voorzien van streefwaarden.

De regionale mobiliteitsplannen moesten klaar zijn tegen eind 2019, maar deze datum kon niet worden gehaald door vertraging bij de aanstelling van de studiebureaus en de aanvankelijk niet-voorzien, doch verplichte beMERing. Bij de afronding van de audit eind 2023 hadden een aantal vervoerregio's hun regionaal mobiliteitsplan definitief vastgesteld en de minister keurde er al enkele goed. Eind 2023 waren alle openbare onderzoeken afgerond. Voor de andere vervoerregio's loopt de verwerking van de resultaten van de openbare onderzoeken nog. Pas daarna kan het ontwerp van regionaal mobiliteitsplan afgewerkt worden en het goedkeuringsproces doorlopen worden.

De inspirerende kracht van de Vlaamse mobiliteitsvisie blijkt niet eenduidig¹³⁸ uit de geanalyseerde voorlopige ontwerpen van regionale mobiliteitsplannen, ondanks de decretale bepaling dat regionale mobiliteitsplannen dienen aan te geven hoe ze zich verhouden tot de Vlaamse mobiliteitsvisie. Mogelijk speelt de laattijdige oplevering van de mobiliteitsvisie Vlaanderen een rol, samen met het gebrek aan meetbaarheid (concrete doelstellingen) en aan afdwingbaarheid (door de afschaffing van de motivatieplicht bij afwijking).

¹³⁶ VR 2020 1206 MED.0152/1BIS. Verdeling over de verschillende vervoersregio's van de bijkomende middelen voor de vervoerslaag vervoer op maat bij basisbereikbaarheid.

¹³⁷ Sommige vervoerregio's (bv Limburg) verwijzen daarvoor expliciet naar de jaarlijkse opmaak van het GIP.

¹³⁸ De voorlopige ontwerpen van regionale mobiliteitsplannen verwijzen naar 17 verschillende documenten en plannen: zo wordt meermaals verwezen naar het Vlaams regeerakkoord 2019-2024, het ontwerp van mobiliteitsplan Vlaanderen (2013) en het Vlaams luchtbeleidsplan 2030. De mobiliteitsvisie Vlaanderen wordt geen enkele keer aangehaald bij de geconcretiseerde ambities, in tegenstelling tot in de overige, eerder vermelde documenten.

4.3.3 Mobiliteitsmonitoring

Het decreet basisbereikbaarheid voorzag aanvankelijk in voortgangsrapporten voor zowel het mobiliteitsplan Vlaanderen als de regionale mobiliteitsplannen. Het verzameldecreet MOW I schrapte het mobiliteitsplan Vlaanderen ten voordele van een Vlaamse mobiliteitsvisie, en beperkte de voorziene voortgangsrapporten tot de regionale mobiliteitsplannen.

De Vlaamse mobiliteitsvisie bevat zelf geen meetbare tussentijdse doelstellingen of indicatoren, en zal volgens het departement MOW opgevolgd worden in Vizier 2030. Het departement MOW stelde evenwel dat de indicatoren in Vizier 2030 de doelstellingen en perspectieven van respectievelijk het decreet basisbereikbaarheid en de mobiliteitsvisie niet volledig afdekken. Zo bevat Vizier 2030 slechts een beperkt aantal indicatoren gerelateerd aan mobiliteit¹³⁹. In de memorie van toelichting bij het decreet stelde de Vlaamse Regering dat de monitoring van de mobiliteits-toestand een brede lading zou dekken¹⁴⁰ en dat, onder andere, de monitoring van vervoersarmoede bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten uitgewerkt zou worden¹⁴¹. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 mei 2022 legde de mobiliteitsmonitoring vast. De thema's vermeld in het mobiliteitsmonitoringsbesluit, zijn evenwel uitsluitend gefocust op de mobiliteitstoestand en vermelden bijvoorbeeld vervoersarmoede niet. Dat geldt ook voor het mobiliteitsmonitorings-dashboard (zie verder) van het departement MOW, dat geen afdoende indicatoren bevat om vervoersarmoede grondig te kunnen monitoren.

Uit het mobiliteitsmonitoringsbesluit blijkt dat het onder meer de bedoeling is bij de monitoring van de regionale mobiliteitsplannen:

- na te kunnen gaan of de operationele doelstellingen op een efficiënte wijze worden bereikt;
- de uitvoering van de regionale mobiliteitsplannen te kunnen opvolgen en bijsturen;
- rekening te kunnen houden met de vaststelling of herziening van de mobiliteitsplannen;
- de effecten te meten van de Vlaamse mobiliteitsvisie, het verkeersveiligheidsplan en de mobiliteitsplannen.

Daarvoor voorziet het besluit in de inzameling van gegevens die minstens betrekking hebben op: verkeersveiligheid, verkeersvolume en verkeersperformantie voor verschillende modi; infrastructuur; aanbod en gebruik van vervoersdiensten en milieu-indicatoren.

Op deze mobiliteitsmonitoring stoelt volgens het besluit de voortgangsrapportage voor de regionale mobiliteitsplannen, die minstens éénmaal per regeerperiode dient te worden opgemaakt. Deze voortgangsrapportage moet onder meer een stand van zaken bevatten van de uitvoering van het regionaal mobiliteitsplan en, in geval van vertraging, een omschrijving, analyse en evaluatie van de oorzaken van de vertraging in de uitvoering en het niet bereiken van de operationele doelstellingen.

¹³⁹ Vizier 2030 neemt voor doelstelling 29 vijf indicatoren op, namelijk het aantal verkeersslachtoffers, de filezwaarte op het hoofdwegennet, de *modal split* personenvervoer, de *modal split* goederenvervoer en de mobipunten (aantal en vervoersmodi). De laatste twee indicatoren zijn nog in ontwikkeling (Bron: VR 2020 0210 DOC.1078/2. Indicatorenset VIZIER 2030 – Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen).

¹⁴⁰ Memorie van toelichting decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 63.

¹⁴¹ Zowel de Vlaamse jeugdraad als de VVSG wezen er in hun advies bij het ontwerpdecreet op dat de monitoring van vervoersarmoede aangewezen is. Memorie van toelichting decreet basisbereikbaarheid. Stuk 1805 (2018-2019), Nr. 1 van 14 januari 2019, p. 16.

Uit het mobiliteitsmonitoringsbesluit blijkt ontegensprekelijk de ambitie de uitvoering en impact van de regionale mobiliteitsplannen te kunnen opvolgen en bijsturen. Daarvoor zijn tijdsgebonden en meetbare doelstellingen onontbeerlijk, net als indicatoren die gekoppeld zijn aan streefwaarden, en de vastlegging van tussentijdse mijlpalen. Bij de afronding van de audit bevatte echter geen enkel actieplan van de toen beschikbare voorlopige ontwerpen van regionale mobiliteitsplannen de elementen die nodig zijn voor de opvolging en bijsturing. Ook een analyse door het departement MOW wees uit dat de voorlopige ontwerpen van regionale mobiliteitsplannen weinig tot geen indicatoren of mijlpalen bevatten.

Om tegemoet te kunnen komen aan het mobiliteitsmonitoringsbesluit en de voortgangsrapportagevereiste, verzag het departement MOW in een mobiliteitsmonitoringsdashboard op de website van de Vlaamse overheid, dat online ging in september 2023 en bij lancering een 200-tal opgevolgde indicatoren bevatte, verbonden aan de verschillende aspecten die het uitvoeringsbesluit in artikel 3 vermeldde. Behalve bij de verkeersveiligheidsindicatoren, bevatte het dashboard bij zijn lancering geen streefwaarden. Hoewel de opgevolgde indicatoren tegemoetkomen aan de besluitthema's, constateert het Rekenhof dat zij onvoldoende concreet gekoppeld zijn aan de voorlopige ontwerpen van regionale mobiliteitsplannen die ten tijde van de afronding van de audit beschikbaar waren. Het was nochtans net de bedoeling de uitvoering daarvan te monitoren. Bijgevolg zijn de indicatoren die via het mobiliteitsmonitoringsdashboard opgevolgd worden, niet geschikt om na te gaan of de operationele doelstellingen uit de mobiliteitsplannen op efficiënte wijze worden gehaald. Bovendien laten de indicatoren niet toe te identificeren wat het aandeel is van de Vlaamse mobiliteitsvisie, het verkeersveiligheidsplan en de regionale mobiliteitsplannen in het al dan niet behalen van bepaalde waarden.

4.4 Conclusies

Het decreet basisbereikbaarheid heeft de taakomschrijving van de regierollen onvoldoende uitgeklaard. Dat moest na de inwerkingtreding van het decreet nog gebeuren. Bovendien bracht het openbaredienstencontract 2023-2027 De Lijn aanzienlijke koerswijzigingen mee, waardoor het concrete takenpakket van de vervoersautoriteit binnen het departement MOW onduidelijk werd. Belangrijke regiefuncties van het departement MOW verschoven naar De Lijn, zoals de ondersteuning en het faciliteren van de operationalisering van het vervoer op maat (exclusief de deelsystemen en het personenvervoer over water) en de aansturing en het beheer van het contract met de mobiliteitscentrale. De initieel beoogde strikte scheiding tussen beleid en regie enerzijds en uitvoering anderzijds, werd minder streng gehanteerd. Deze verschuivingen bemoeilijken de ontwikkeling van een echt geïntegreerd mobiliteitsnetwerk over de verschillende modi heen.

In 2018 werden vijftien vervoerregio's afgebakend die wellicht nog enkele aanpassingen aan de indeling in referentieregio's zullen ondergaan. Medio 2018 keurde de Vlaamse Regering eveneens de start van de vervoerregioraden goed. Zij kregen belangrijke taken toegewezen, onder meer de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen. Door afwezigheid van rechtspersoonlijkheid zijn zij mogelijks minder slagkrachtig aangezien ze bijvoorbeeld geen contracten kunnen sluiten of een eigen budget beheren. Een aantal deeltaken hebben de vervoerregioraden tot op heden maar beperkt opgenomen, doordat zij veel aandacht moesten geven aan hun kerntaak betreffende de regionale mobiliteitsplannen.

Hoewel het decreet beleidsdomeinoverschrijdende vervoerregioraden wenst, vereist het in die raden geen vertegenwoordigers van andere departementen zoals onder andere het departement Omgeving. Een ambtelijke voorzitter en mobiliteitsbegeleiders ondersteunen de vervoerregioraden, maar die beroepen zich ook meer op externe ondersteuning. Behalve een aanzienlijke budgettaire impact, brengt dat ook het risico mee dat de vervoerregioraden voor hun werking afhankelijk worden van de studiebureaus en onvoldoende interne expertise opbouwen.

De oprichting van de vervoerregio's probeerde tegemoet te komen aan de vraag van de lokale besturen naar meer betrokkenheid bij het Vlaamse mobiliteits- en investeringsbeleid. Het iteratief proces tussen De Lijn en de vervoerregioraden voor de uittekening van de openbaarvervoernetten helpt daarbij. Onderzoek van het steunpunt bestuurlijke vernieuwing toonde echter ook knelpunten aan voor de betrokkenheid van lokale besturen, zoals hun beperkte lokale ambtelijke capaciteit en expertise.

De initieel voorziene meerlaagse mobiliteitsplanning, met bovenaan een Vlaams mobiliteitsplan, werd afgezwakt tot een mobiliteitsplanning die het zwaartepunt bij het regionale niveau legt, ten koste van de beoogde samenhang op Vlaams niveau. Bovendien hebben de afzwakking van het Vlaams mobiliteitsplan tot een Vlaamse mobiliteitsvisie, die nog louter geldt als inspirerend beleidskader, en de laattijdige oplevering ervan, de sturende kracht en impact ervan van meet af aan beperkt. De in het vooruitzicht gestelde integratie van de Vlaamse mobiliteitsvisie in Vizier 2030 vond niet plaats. Het ontbreken van de Vlaamse mobiliteitsvisie en regionale mobiliteitsplannen was een lacune bij de opmaak van de openbaarvervoerplannen. Die plannen werden grotendeels al in 2020 opgemaakt en goedgekeurd. Door de vele vertragende factoren hadden bij de afronding van deze audit slechts een beperkt aantal vervoerregioraden hun regionaal mobiliteitsplan definitief vastgesteld en de minister keurde enkele ervan ook goed. In de overige vervoerregio's zijn de openbare onderzoeken beëindigd. De (ontwerpen van de) regionale mobiliteitsplannen bevatten actieplannen. De daarin opgesomde acties zijn echter meestal niet voorzien van een duidelijke prioritering of budgetten. Dit hypothekeert de mogelijke uitvoering van deze actieplannen.

Ten slotte bemoeilijkt het gebrek aan kwantificeerbare en tijdsgebonden doelstellingen (en indicatoren voorzien van streefwaarden) op zowel korte als middellange termijn en zowel op gewestelijk niveau als in de regionale mobiliteitsplannen, de meetbaarheid van de voortgang en de effecten van de regionale mobiliteitsplannen en de Vlaamse mobiliteitsvisie.

Hoofdstuk 5

Exploitatie

5.1 Uitwerking van de vervoerslagen

Basisbereikbaarheid gaat uit van vier vervoerslagen: het treinnet, het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat (zie 1.1).

Treinnet

Het decreet basisbereikbaarheid vermeldt het treinnet maar beperkt. De Lijn gaf aan structureel halfjaarlijks te overleggen met de NMBS, waarbij beide maatschappijen elkaars dienstregelingen bezorgen en verwachte wijzigingen in de nabije en verdere toekomst overlopen. De voorstellen die De Lijn uitwerkt, houden volgens de vervoersmaatschappij rekening met het aanbod van de NMBS. De netten dienen elkaar immers te versterken.

Kernnet

In 2020 heeft de Vlaamse Regering de kwaliteit van het kernnet minimaal genormeerd¹⁴² en in 2021 heeft zij het kernnet vastgelegd¹⁴³. Een bijlage bij het betrokken besluit vermeldt het netwerk en de minimaal te bedienen attractiepolen. Dit gaat over gemeenten en een aantal elementaire locaties. De invulling van de reisweg, de plaatsing van de haltes en de bepaling van kwaliteitscriteria behoren tot de bevoegdheid van de exploitant, na advies van de vervoerregioraad.

Alle vijftien vervoerregio's hebben een, overwegend positief, advies uitgebracht over het kernnet-ontwerp, dat zij mee uittekenden. Alleen de vervoerregio Antwerpen verstreekte geen finaal advies over het ontwerp wegens de complexiteit van het netwerk en de gevolgen voor het tramnet, maar ging uiteindelijk akkoord met de operationele uitwerking.

Aanvullend net

In haar besluit van 2020 heeft de Vlaamse Regering ook de kwaliteitseisen voor het aanvullend net minimaal genormeerd. De vervoerregioraad bepaalt in het openbaarvervoerplan het netwerk en de minimaal te bedienen attractiepolen. De exploitant stelt een voorstel op inzake de reisweg, de plaatsing van de haltes en de kwaliteitscriteria, en legt dat voor aan de vervoerregioraad, die vervolgens een gemotiveerde beslissing neemt. De Vlaamse Regering kan de wijze van evaluatie en bijsturing van het aanvullend net bepalen.

Het voorbereidend proces om te komen tot een gedragen aanvullend net was gelijklopend aan dat voor het kernnet.

¹⁴² Besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer, verder afgekort tot kwaliteitsseisenbesluit. Kwaliteitseisen betreffen o.a. de frequentie, de amplitude (d.i. de tijdsspanne tussen de eerste en laatste rit van een lijn), de minimale bediening van cadanslijnen (lijnen met een vaste regelmaat in de bediening tijdens de amplitude) in intra- en extra-stedelijk gebied.

¹⁴³ Besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2021 tot vaststelling van het kernnet.

Vervoer op maat

De Vlaamse Regering kan de minimale principes vastleggen voor het ontwerp van het vervoer op maat en kan ook de wijze van evaluatie en bijsturing ervan bepalen. Dit gebeurde evenwel niet. De vervoerregioraad bepaalt de bedieningsgebieden en kan aanvullende kwaliteitseisen opleggen.

Het vervoer op maat werd vastgelegd in het openbaarvervoerplan per vervoerregio en is volledig vraagvolgend. De vervoerregioraad bepaalt in het openbaarvervoerplan het aanbod van het vervoer op maat. De Lijn operationaliseert dit voor het VOM Vast en het VOM Flex. Voor de personen met een mobiliteitsbeperking is het de bedoeling dat de hoppincentrale het flexplusvervoer en het leerlingenvervoer operationaliseert voor heel Vlaanderen (zie 6.1).

Voorlopig voeren de 27 erkende diensten voor aangepast vervoer (DAV) en de vijf mobiliteitscentrales voor aangepast vervoer (MAV), één per provincie, het vervoer voor personen met een mobiliteitsbeperking uit (flexplusvervoer). De inkanteling in het systeem van basisbereikbaarheid is uitgesteld¹⁴⁴ en zou gebeuren in de uitrol van fase 4, in januari 2025. Ook het collectief werknemersvervoer is nog onvoldoende uitgewerkt om in het vervoer op maat geïntegreerd te worden.

Uittekening van het vraaggestuurd netwerk

De uittekening van een gelaagd vervoersmodel en de vervoerplannen van de vervoerregio's was een van de doelstellingen van de proefregio's (zie 2.3). In de proefregio's tekende De Lijn een voorstel van kernnet en aanvullend net uit, dat zij heeft voorgelegd aan de vervoerregioraden. De studie *Onderbouwing en financiering verschillende vervoerslagen* heeft de methodiek die De Lijn in de proefregio's daarbij hanteerde, geobjectiveerd¹⁴⁵. Op grond van de gevalideerde conclusies van die studie stuurde De Lijn haar methodiek verder bij om het conceptueel kernnet en het aanvullend net voor de rest van Vlaanderen uit te werken.

De Lijn gebruikt verscheidene elementen om het ontwerp van openbaarvervoernetwerk op te stellen: de uitgangspunten van de conceptnota basisbereikbaarheid 2015, het gelaagde net, de vervoerstromen, het bestaande net, tellingen van reizigers op bepaalde lijnen en gebruikte haltes, gekende plannen, wensen en vragen van stakeholders en klantenreacties. Op basis van al die gegevens heeft De Lijn openbaarvervoersscenario's opgemaakt, die zij met het Vlaams verkeersmodel simuleerde. Dat verkeersmodel is een wiskundig model van het departement MOW dat de verschillende vervoerstromen in kaart brengt. Het model kent een aanbod- (wegen en openbaar vervoer) en een vraagzijde, die rekening houdt met een veelheid aan factoren, waaronder de samenstelling van de bevolking en de attractiepolen (functioneel en recreatief).

Op basis van alle verplaatsingsstromen in het verkeersmodel, ook die met de wagen, bepaalde De Lijn het intrinsiek potentieel, wat een eerste indicatie geeft van het potentieel van een openbaarvervoersscenario en waarmee dan ook openbaarvervoersscenario's tegen elkaar kunnen worden afgewogen¹⁴⁶. De grootte van de vervoersvraag bepaalt of verbindingen in het kernnet of het

¹⁴⁴ VR 2023 2804 DOC.0480/1. Ontwerp besluit van de Vlaamse Regering betreffende de toekenning van een subsidie voor de vijf pilootprojecten mobiliteitscentrale aangepast vervoer.

¹⁴⁵ VR 2017 DOC.1072/1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake basisbereikbaarheid. p. 17.

¹⁴⁶ Het intrinsiek potentieel geeft de gewogen vervoersvraag weer tussen twee kernen op basis van de trajectlengte. Daarbij wordt niet alleen naar de vervoersvraag gekeken, maar wordt dat afgewogen tegen de afstand van de lijn.

aanvullend net worden georganiseerd¹⁴⁷. De vraag in kaart brengen en vertalen naar lijnen is een iteratief proces, dat de resultaten van het verkeersmodel verder verfijnt met de eigen beheersinformatie van De Lijn. Onder meer het huidige reizigersgebruik, gekend via de mobiliteitstool¹⁴⁸ van De Lijn en tellingen, is een belangrijke bron om het netwerk meer gedetailleerd mee te ontwerpen. Dit proces verloopt in samenwerking met de vervoerregio's en de studiebureaus die de vervoerregio's ondersteunen bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen en de openbaarvervoerplannen, die er deel van uitmaken.

Het gebruikte verkeersmodel dateert van 2017 en is bijgesteld in 2020 naar aanleiding van de overschakeling naar een ander softwarepakket. Het bevat een aantal meer recente evoluties niet, zoals de toename van telewerk ten gevolge van het coronavirus. Ook zijn de demografische gegevens niet meer actueel. Een grote update aan het verkeersmodel van 2017 vond tot op heden niet plaats. Wel zijn in 2021 kleinere optimalisaties aangebracht.

De bevoegdheid tot het bepalen van de onderste laag van het netwerk basisbereikbaarheid, het vervoer op maat, dat de meer lokale vervoersvraag moet invullen, is toegewezen aan de vervoerregioraden¹⁴⁹. De uittekening van het vervoer op maat gebeurde in overleg met alle actoren en met ondersteuning van de studiebureaus. Nadat De Lijn eind 2022 bevoegd werd voor de operationele uitrol van het vervoer op maat, met uitzondering van de deelsystemen en het personenvervoer over water, ontwikkelde zij de vervoer-op-maatplannen, die deel uitmaakten van de door de vervoerregio's goedgekeurde openbaarvervoerplannen, tot op het terrein uitvoerbare plannen. Doordat nog geen afdoend verkeersmodel bestaat dat vervoer op maat correct kan modelleren, werden de vervoer-op-maatplannen niet doorgerekend met een dergelijk model¹⁵⁰.

Het Rekenhof stelt vast dat de uittekening van een vraaggestuurd netwerk, hoe verfijnd ook, nog altijd een inschatting betreft en geen exacte prognose. Het is niet zeker of het vraaggestuurd model elke mogelijke vervoersvraag kan capteren.

Het aldus uitgetekende netwerk is opgenomen in de openbaarvervoerplannen die tijdig klaar waren om de exploitatie mogelijk te maken.

¹⁴⁷ Het kwaliteitseisenbesluit bepaalt volgende grenswaarden voor het classificeren van een lijn: een IP-score van meer dan 15.000 is kernnet A-lijn, een score tussen de 4.500 en de 15.000 is een kernnet B-lijn, een score tussen de 2.500 en de 4.500 is een kernnet C-lijn. Een IP-score tussen 1.000 en 2.500 wordt een cadanslijn van het aanvullend net en bij een IP-score onder de 1.000 wordt als vervoer op maat ingevuld. Deze indeling is niet absoluut, maar wordt aan de praktijk afgetoetst.

¹⁴⁸ Sinds 2019 gebruikt De Lijn de mobiliteitstool voor de monitoring van het netwerk openbaar vervoer. Een combinatie van inzichten over reizigersaantallen, herkomst-bestemmingsanalyses, bezettings(graden) en doorstroming en stiptheid geven een gedetailleerd beeld over het aanbod van De Lijn. De basisbron voor de mobiliteitstool is ReTiBo.

¹⁴⁹ Art. 8, tweede lid, 3°. Decreet basisbereikbaarheid.

¹⁵⁰ Het bestek van de raamovereenkomst voor de ondersteuning van de vervoerregio's bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen bepaalt hoe de studiebureaus gebruik kunnen maken van de verkeersmodellen. De Lijn onderzoekt of er toch al modellen zijn die een beperkte mate van modellering mogelijk maken. Ze verwacht dat het ten vroegste binnen 2 à 3 jaar mogelijk zal zijn vervoer op maat correct te modelleren.

5.2 Exploitant kernnet en aanvullend net

Voor het kernnet en het aanvullend net bepaalt het decreet basisbereikbaarheid dat de Vlaamse Regering een interne exploitant kan aanduiden overeenkomstig de Europese regelgeving¹⁵¹. Als De Lijn voldoet aan een benchmark, die elke tien jaar wordt uitgevoerd, met een tussentijdse evaluatie van vijf jaar, wordt ze aangeduid als interne exploitant van het kernnet en aanvullend net. Zo niet zal de Vlaamse Regering met een overheidsopdracht een of meer exploitanten aanduiden.

Tot 2020 had De Lijn het monopolie voor de exploitatie van het geregeld personenvervoer. Het decreet personenvervoer bepaalde namelijk dat het bezoldigd geregeld vervoer uitsluitend wordt georganiseerd door De Lijn. In afwachting van de regelgeving basisbereikbaarheid werd De Lijn in de beheersovereenkomst 2017-2020 aangeduid als interne exploitant van het openbaar personenvervoer tot en met 2020. De Vlaamse Regering heeft op 21 februari 2020 definitief het methodologisch afsprakenkader vastgelegd voor de benchmark¹⁵². De vergelijking berustte op tien groepen van indicatoren en De Lijn werd vergeleken met tien vergelijkbare Noord- en West-Europese exploitanten¹⁵³. Op 11 december 2020 duidde de Vlaamse Regering op basis van deze benchmark De Lijn opnieuw aan als interne operator voor het kern- en aanvullend net, voor een periode van tien jaar (2021-2030)¹⁵⁴. Daarmee haalde de Vlaamse Regering de deadline om tegen 1 januari 2021 de interne exploitant voor het kernnet en het aanvullend net vast te leggen. De Lijn kreeg een gematigd negatieve eindbeoordeling, maar de verbeterpunten uit het rapport zouden worden omgezet in meetbare doelstellingen en opgenomen in de nieuwe beheersovereenkomst van De Lijn¹⁵⁵. Het openbaredienstencontract bevat in een bijlage 22 indicatoren gerelateerd aan de benchmarkoefening 2020. Het Rekenhof merkt op dat slechts twee indicatoren, namelijk betrouwbaarheid en stiptheid, prestatie-indicatoren zijn, waarvoor jaarlijks een te behalen streefwaarde bepaald kan worden volgens het openbaredienstencontract (zie 6.2.1). De overige 20 indicatoren zijn resultaatsindicatoren, waarvoor geen te behalen doel wordt vastgelegd¹⁵⁶.

Op 17 december 2021¹⁵⁷ nam de Vlaamse Regering het exploitatiebesluit aan, dat de voorwaarden bundelt waaraan de exploitanten van het kernnet en het aanvullend net moeten voldoen.

5.3 Exploitatie van vervoer op maat

Het decreet basisbereikbaarheid duidt geen exploitant(en) aan voor het vervoer op maat en bepaalt alleen dat dit geoperationaliseerd en gecoördineerd wordt door de mobiliteitscentrale (zie 6.1). Het initiële decreet stelde dat de Vlaamse Regering de regels bepaalt voor de aanstelling van de exploitanten voor het vervoer op maat en bijkomende regels kan opstellen ten behoeve van de scheiding tussen de regie en de uitvoering van de vervoersdiensten. Het verzameldecreet

¹⁵¹ Conform de bepalingen in verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1007/70 van de Raad.

¹⁵² VR 2020 2102 DOC.0169/1. Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van artikel 34, §1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid.

¹⁵³ Inno-V, 3 december 2020, Internationale benchmark van de Vlaamse Vervoersmaatschappij "De Lijn". In opdracht van het departement MOW.

¹⁵⁴ VR 2020 1112 DOC 1446/1. Basisbereikbaarheid. Aanduiding van de VVM De Lijn als interne operator voor het kern- en aanvullend net. Definitieve goedkeuring.

¹⁵⁵ Bijlage 1 bij het openbaredienstencontract 2023-2027.

¹⁵⁶ Voorbeelden hiervan zijn onder andere: milieunorm voertuigen, commerciële snelheid van de diensten, reizigerstevredenheid en gemiddelde bezetting van de aangeboden diensten.

¹⁵⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net.

MOW II heeft voornoemde verplichting ten aanzien van de Vlaamse Regering afgezwakt en ook de mogelijkheid om bijkomende regels op te stellen geschrapt, omdat het departement MOW de overkoepelende regierol al opnam en een vervoersautoriteit opgericht werd. De Vlaamse Regering heeft dan ook geen besluiten genomen voor het vervoer op maat.

Het openbaredienstencontract wijzigde de rollen van het departement MOW (en de vervoersautoriteit, die deel blijft van het departement MOW) en De Lijn wat regie en exploitatie betreft. De Lijn nam de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding van de exploitanten en vervoerders voor het VOM Vast en het VOM Flex over van het departement MOW, alsook het bijhorende budgetbeheer. Voor de uitrol van deze vervoer-op-maatcategorieën steunde De Lijn op de al goedgekeurde vervoer-op-maatplannen. Waar nodig, paste ze die in overleg met de vervoerregio's aan in functie van het toegewezen budget (inhoudelijke wijzigingen van frequenties, amplitudes, het aantal ingezette voertuigen, ...). De Lijn nam ook het contract met de uitvoerder van de mobiliteitscentrale (VIA) over van het departement MOW (zie 6.1.2). Bijgevolg is De Lijn nu verantwoordelijk voor het ontwerp, de evaluatie en de operationele planning van het VOM Vast en het VOM Flex.

De uitrol van deelsystemen is in handen van de vervoerregioraden, onder begeleiding van het departement MOW. Via subsidieovereenkomsten kunnen de vervoerregioraden de gewenste deelmobiliteitsoplossingen aanbieden. Zij hebben een eerste inschatting gemaakt van de vereiste deelsystemen volgens de budgetten die de Vlaamse Regering in 2020 beslist heeft. Ondertussen is de inflatie sterk toegenomen en is een reeks vereisten opgelegd (taalkennis, milieucriteria voertuigen, enz.), die de kostprijs deden stijgen. Afhankelijk daarvan zullen de vervoerregioraden moeten beslissen hoeveel en welke deelsystemen kunnen worden uitgerold. Daarnaast blijven de gemeenten - los van basisbereikbaarheid - meer en meer zelf inzetten op deelsystemen om tegemoet te komen aan andere beleidsdoelstellingen¹⁵⁸.

5.4 Evoluerend aanbod

De Lijn kan als interne operator in de loop van het jaar autonoom bepaalde tussentijdse aanpassingen aan het aanbod inzake kernnet en aanvullend net aanbrengen, zolang de overeengekomen aanbodprincipes behouden blijven; ze kan de beschikbare middelen zo goed mogelijk inzetten, rekening houdend met de reële en evoluerende vervoersnoden. Daarvoor zal De Lijn het aanbod jaarlijks evalueren, samen met elke vervoerregio, om proactief in te spelen op toekomstige wijzigingen, nieuwe attractiepolen, gewijzigd verplaatsingsgedrag, enz.¹⁵⁹ De procedure voor de jaarlijkse evaluatie van het aanbod is vastgelegd in het openbaredienstencontract. De Lijn zal de evaluatie uitvoeren met advies van de vervoerregioraad voor het kernnet en in consensus met de vervoerregioraad voor het aanvullend net. De bijsturingen aan het openbaarvervoeraanbod zullen gebeuren binnen de budgetten van de vervoerregio's.

¹⁵⁸ Gemeenten die het lokaal energie- en klimaatpact (LEKP) ondertekenden, hebben nog tot 2030 om voor twee deelwagens per duizend inwoners te zorgen.

¹⁵⁹ VR 2022 0107 DOC.0752/1. Openbaredienstencontract 2023-207 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn. De Lijn als hefboom voor duurzame mobiliteit.

Inmiddels vonden al aanpassingen¹⁶⁰ aan het kernnet en aanvullend net plaats. De Lijn voerde deze aanpassingen waar mogelijk al uit in het huidige net, gelijklopend met andere operationele aanpassingen (bijvoorbeeld 1 januari of, in het kader van de schoolregeling, 1 september). Voor een beperkt aantal lijnen vonden tijdelijk aanpassingen plaats in functie van de fasering. Zo worden in fase 1 bijvoorbeeld een aantal lijnen in een afgezwakte vorm uitgebaat, met een verminderde frequentie of een korter traject, om budgettaire redenen of om geen overlapping te creëren met lijnen die pas in een latere fase wijzigen. Toekomstige aanpassingen zullen in principe samenvallen met de invoerdata van de volgende fasen in de gefaseerde uitrol (januari 2024 voor fase 2, juli 2024 voor fase 3 en januari 2025 voor fase 4). Een exhaustief overzicht van alle wijzigingen, met data en per vervoerregio, houdt De Lijn niet bij. Zij beklemtoonde wel dat zij de wijzigingen telkens heeft besproken met de betrokken steden en gemeenten of de vervoerregioraad, in overeenstemming met het bestaand beslissingsmodel. Grote wijzigingen zijn vastgelegd in een addendum aan het eerder goedgekeurd openbaarvervoerplan, dat door de vervoerregioraad wordt bekrachtigd.

Ook de initieel goedgekeurde plannen voor het vervoer op maat kenden al aanpassingen¹⁶¹. Voor sommige vervoerregio's was het vervoer-op-maatplan nog niet in detail uitgewerkt en lagen bijvoorbeeld de concrete amplitudes of het aantal ingezette voertuigen voor de flexgebieden nog niet vast. Bij de operationalisering van de vervoer-op-maatplannen eind 2022 - begin 2023 deed De Lijn suggesties om de efficiëntie te verhogen. Zo werden kleine flexgebieden samengevoegd of dienstregelingen van de lijnen beter afgestemd op aansluitingen of op de vervoersvraag. De Lijn betrachtte bij deze oefening zo veel mogelijk overeenstemming te behouden met de initieel goedgekeurde plannen en met het advies dat VIA in de zomer van 2022 al verstrekke (bijvoorbeeld over de samenvoeging van FMLM¹⁶² en flexsystemen in bepaalde regio's). De transparante en open samenwerking tussen De Lijn en de vervoerregio's creëerde een draagvlak voor de vereiste aanpassingen aan de openbaarvervoerplannen in functie van het beschikbare budget.

Gelet op de geplande (nagenoeg) volledige uitrol van het vervoer op maat in fase 2, op 6 januari 2024, waren er nauwelijks specifieke inhoudelijke aanpassingen in functie van de gefaseerde uitrol. Enkele vaste vervoer-op-maatlijnen starten wel pas later, in fase 3 of fase 4, doordat zij lijnen van het kernnet of aanvullend net zullen vervangen, die pas verdwijnen vanaf deze latere fases.

De uitrol van het vervoer op maat is een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van het kernnet en het aanvullend net, en dus basisbereikbaarheid in zijn geheel, aangezien anders *blinde vlekken* ontstaan. De maatregelen voor de fasen 0 en 1 zijn volgens De Lijn zo geko-

¹⁶⁰ Een stad of gemeente kan aanpassingen vragen op grond van een gewijzigde visie van lokale mandatarissen, een gewijzigd gemeentelijk mobiliteitsplan (met impact op de circulatie, reismogelijkheden en haltes) of met het oog op een betere ontsluiting van attractiepolen. De Lijn kan zelf voorstellen doen in functie van efficiëntie, operationele uitvoering of bediening van bijkomende attractiepolen. Tot slot kan de vraag ook uitgaan van een aanpalende vervoerregio.

¹⁶¹ Voor het VOM Vast en het VOM Flex waren de belangrijkste wijzigingen: de intekening van bijkomende flexhaltes (voor een betere haltedekking); wijzigingen aan de grenzen van flexgebieden (in functie van verbinding over de vervoerregiogrenzen heen en het faciliteren van bestaande vervoerstromen die niet meer gecapteerd zouden worden); wijzigingen in bedieningsamplitude (wegens budget en vervoersvraag); wijzigingen in het aantal te voorziene voertuigen (wegens budget en vervoersvraag); de samenvoeging van aparte gebieden tot een groter reizigers- of operationeel gebied (voor een efficiënte voertuiginzet); en de effectieve bepaling van de effectieve voertuiginzet voor de verschillende typedagen (schooldag, schoolvakantie, zaterdag en zondag). Voor het VOM Vast waren de belangrijkste wijzigingen: haltewijzigingen (in functie van vervoersvraag, ruimtelijke implantatie, detaillering van het openbaarvervoerplan); reiswegwijzigingen (om exploitatiederekenen of voor de haalbaarheid van het traject); en aanpassingen van amplitudes en frequenties (wegens vervoersvraag en budget).

¹⁶² First mile last mile. De *eerste mijl* verwijst naar het eerste deel van de reis vanaf het startpunt, vaak het huis of de werkplek, naar het openbaarvervoerstation. De *laatste mijl* is het laatste deel van de reis van het individu van het transportstation naar zijn eindbestemming.

zen dat ze geen blinde vlekken veroorzaakten en dus al geïmplementeerd konden worden. Het Rekenhof wijst verder ook op de noodzaak van de uitrol van de deelsystemen, aanvullend op het VOM Vast en VOM Flex. Gelet op verscheidene lokale protesten vanuit de bezorgdheid om vervoersarmoede¹⁶³, rijst de vraag of blinde vlekken inderdaad vermeden zullen worden.

5.5 Exploitatiebudget

In 2018 hanteert de Vlaamse Regering voor de financiering van basisbereikbaarheid voor het eerst de term budgetneutraliteit¹⁶⁴. Het is volgens de Vlaamse Regering altijd het uitgangspunt geweest dat de overgang van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid geen extra kosten ten laste van de Vlaamse begroting mocht meebrengen. De conceptnota's over basisbereikbaarheid uit 2015 en 2017, die de Vlaamse Regering eerder goedkeurde, namen het begrip budgetneutraliteit niet expliciet op, maar stelden in algemene bewoordingen dat de financiering van het verbeterd vervoersaanbod zou voortspuiten uit *de optelsom van de huidige budgetten die naar een versnipperd mobiliteitsaanbod vloeien in elke vervoerregio* en dat met *een gesloten enveloppe* zou worden gewerkt¹⁶⁵. De conceptnota's maakten geen gewag van concrete bedragen. Het decreet vermeldt als doelstelling van basisbereikbaarheid: *het bereikbaar maken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers- en financiële middelen*¹⁶⁶.

5.5.1 Voorbereiding

In 2017 droeg de Vlaamse Regering Deloitte een studie op over de *onderbouwing en financiering van de verschillende vervoerslagen*. Daarmee wilde zij een objectief beeld krijgen van de optimale verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende lagen. Zij beklemtoonde daarbij dat de continuïteit van het aanbod gevrijwaard moest worden en dat ook voldoende bedrijfseconomische continuïteit moest worden geboden aan de huidige uitvoerders, in het bijzonder De Lijn¹⁶⁷. Deloitte kwam op basis van het exploitatiebudget van De Lijn voor 2015, tot een reëel beschikbaar exploitatiebudget voor basisbereikbaarheid van 851 miljoen euro. Daarvan vloeit 30 miljoen euro naar het vervoer op maat. Dat budget zou idealiter aangroeien tot 112 miljoen euro om behalve de globale vervoersvraag ook de lokale vervoersvraag af te dekken¹⁶⁸. Deze cijfers zijn exclusief het budget voor het vervoer van de leerlingen van het buitengewoon onderwijs, dat in 2015 ongeveer 70 miljoen euro vereiste¹⁶⁹.

¹⁶³ Zie onder meer de protesten in de vervoerregio's Brugge en Gent.

¹⁶⁴ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring, p. 7.

¹⁶⁵ Conceptnota Basisbereikbaarheid 2015. P. 12; VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid, p. 9.

¹⁶⁶ Art. 5, decreet basisbereikbaarheid.

¹⁶⁷ VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid, p. 9.

¹⁶⁸ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring, p. 8. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering kunnen de vervoerregioraden beslissen het vervoer op maat stelselmatig uit te breiden richting 112 miljoen euro. Een stijging van het budget van het vervoer op maat gaat evenwel steeds gepaard met een evenredig kleiner budget voor het kernnet en aanvullend net.

¹⁶⁹ Het budget leerlingenvervoer is van jaar tot jaar gestegen en bedroeg bij de aangepaste begroting 2023 107,8 miljoen euro, in de ontwerpbegroting 2024 is 136,2 miljoen euro opgenomen (zie [tabel 9](#)).

De Lijn ging niet akkoord met het exploitatiebudget van 851 miljoen euro dat Deloitte voorstelde, omdat dat alleen een vertaling betrof van het bestaande budget voor de huidige exploitatie naar vervoerregio's en vervoersnetten, en niet uitging van een vernieuwde basisbereikbaarheidsexploitatie en de doelstellingen die de overheid met basisbereikbaarheid wenste te bereiken.

Om de operationele kosten van de uitvoering van basisbereikbaarheid op het terrein te kunnen weergeven¹⁷⁰, besliste De Lijn een meer verfijnd kostenmodel op te bouwen¹⁷¹, dat ook rekening houdt met de karakteristieken van basisbereikbaarheid, zoals een lagere commerciële snelheid¹⁷² doordat meer in drukke gebieden gereden wordt, en het specifieke tijdstip van uitvoering, met meer ritten in de vroege en late uren of tijdens het weekend. Het verfijnde kostenmodel bevat alle kostprijsbepalende dimensies: tijdstippen, voertuigtypes, geplande beladen¹⁷³ en totale hoeveelheden kilometers en uren,... Zo kon De Lijn de kostprijsparameters actualiseren. De toepassing van deze parameters en de karakteristieken van basisbereikbaarheid brachten een kostprijsstename mee tegenover de bestaande exploitatie, waardoor basisbereikbaarheid niet meer budgetneutraal is (bijlage 3). De Lijn gebruikt haar verfijnd kostenmodel sinds 2019, toen zij dat voor de eerste keer toepaste op het uitgetekende basisbereikbaarheidsnet.

De berekende kostprijs voor het kernnet en het aanvullend net bedroeg in 2019 697,7 miljoen euro. In vergelijking met de kostprijs voor de bestaande basismobiliteitsexploitatie in 2019, zou de exploitatie van basisbereikbaarheid leiden tot een kostprijsstename met 12,3 miljoen euro volgens het prijspeil van 2019. De Lijn heeft dat bedrag, alsook de berekende budgetten voor de vervoerregio's, in juli 2019 bekendgemaakt¹⁷⁴. Het is onduidelijk of de Vlaamse Regering al in 2019 instemde met deze berekende kostprijsstename, die impliceerde dat de exploitatie van basisbereikbaarheid niet budgetneutraal is. Het nieuwe openbaredienstencontract, dat van toepassing is sinds 1 januari 2023, vermeldt deze kostprijsstename expliciet in de vorm van de *operationele meerkost*. Dat impliceert de facto dat de Vlaamse Regering goedkeurde dat de exploitatie van basisbereikbaarheid niet budgetneutraal zou zijn. De Lijn hanteert het berekende budget van 697,7 miljoen euro – dat ook de operationele meerkost omvat – als *nieuwe budgetneutraliteit*. Nochtans vermeldt het begrotingsakkoord bij de principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid expliciet dat het akkoord verleend werd onder de voorwaarde dat *dit geen aanleiding mag geven tot welke meervraag dan ook*¹⁷⁵.

De *nieuwe budgetneutraliteit* van 697,7 miljoen euro is echter niet zonder meer vergelijkbaar met de budgetneutraliteit van 851 miljoen euro¹⁷⁶. Zo omvat de 851 miljoen euro het budget voor de drie vervoerslagen (kernnet, aanvullend net en vervoer op maat), terwijl de 697,7 miljoen euro de budgetten voor vervoer op maat niet bevat (zie verder). Daarnaast zijn de twee bedragen berekend op grond van twee verschillende kostprijsberekeningsmodellen. De kostensoorten in deze modellen stemmen niet volledig overeen, waardoor ook de inhoud van de berekende budgetten verschilt. Zo

¹⁷⁰ Basisbereikbaarheid - Financieel kader, p.3.

¹⁷¹ Dit model werd opgebouwd met externe ondersteuning van Delaware en werd door PwC gevalideerd. Basisbereikbaarheid - Financieel kader basisbereikbaarheid, p.5.

¹⁷² Met de commerciële snelheid wordt de effectieve gemiddelde snelheid bedoeld van bussen en trams. De ruimtelijke context (binnenstad, verstedelijkt gebied, landelijk gebied) en de congestie spelen daarin een belangrijke rol.

¹⁷³ Beladen kilometers zijn kilometers waarbij reizigers vervoerd worden. Daartegenover staan onbeladen of lege kilometers, namelijk de kilometers die afgelegd worden waarbij de bus niet beschikbaar is voor de reiziger, bijvoorbeeld van stelplaats naar eerste halte.

¹⁷⁴ Nota aan de raad van bestuur van De Lijn van 17 juli 2019. Kostprijsberekening VVR budgetten.

¹⁷⁵ VR 2018 2007 DOC.0864/8. Begrotingsakkoord bij Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid, p.2.

¹⁷⁶ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring.

bevat de 851 miljoen euro ook de kosten van de afschrijving van het rollend materieel, regionale overheadkosten en de onderhoudsvergoedingen voor pps-projecten¹⁷⁷. Beide bedragen hanteren ook een verschillend prijspeil in de berekening: Deloitte dat van 2015 en De Lijn dat van 2019.

5.5.2 Exploitatiebudget voor kernnet en aanvullend net

De Lijn berekende het budget van 697,7 miljoen euro voor het kernnet en het aanvullend net in 2019, toen die netten nog niet definitief vastlagen. Vanaf mei 2020 berekende De Lijn, die verantwoordelijk is voor de bewaking van het budget voor het kernnet en het aanvullend net¹⁷⁸, de kostprijs van de openbaarvervoerplannen, waarbij ze er over waakte dat die binnen de gewenste *nieuwe budgetneutraliteit* van 697,7 miljoen euro voor het kernnet en het aanvullend net bleven. Als dat niet mogelijk bleek te zijn, besprak zij nog aanpassingen met de vervoerregio's. De vervoerregioraden keurden de openbaarvervoerplannen goed in de periode 2020-2021. Deze plannen wijzigden sindsdien maar zeer beperkt en de wijzigingen hadden geen significante invloed op de kostprijs.

5.5.3 Exploitatiebudget voor vervoer op maat

Deloitte berekende dat 112 miljoen euro nodig was om het vervoer op maat uit te rollen, terwijl het budget vastgelegd werd op een veel lager niveau¹⁷⁹. Het is evenwel niet duidelijk in welke mate het vervoer-op-maatnet van Deloitte overeenkomt met dat van vandaag. Het volledige vervoer-op-maatbudget bedroeg in 2019 voor alle vervoersmodi 34,0 miljoen euro¹⁸⁰. In juni 2020 werd bovenop dit bedrag in bijkomende middelen voorzien in een getrappt groeiscenario voor de jaren 2021-2024. Zo zou het totale vervoer-op-maatbudget aangroeien tot 65,3 miljoen euro in 2024 (exclusief indexatie)¹⁸¹. Het kabinet van de Vlaamse minister van Mobiliteit heeft de berekeningen voor de verdeling van de budgetten over de vervoerregio's uitgewerkt. De vervoerregioraden beslissen zelf over de verdeling van hun budget over de verschillende vervoersmodi van het vervoer op maat.

Het vervoer op maat kent een strikte budgetbewaking. De Lijn ziet erop toe dat de operationele planning voor het VOM Vast en het VOM Flex binnen de vastgestelde budgetten blijft. Voor de andere modi van het vervoer op maat bewaakt het departement MOW het budget. Het doet dat voor de vervoer-op-maatdeelsystemen via subsidies aan de partners die de vervoerregio's kozen¹⁸². De vervoerregio's kunnen de subsidie bepalen, rekening houdend met de kosten voor de andere vormen van het vervoer op maat en binnen het daarvoor toegekende budget per vervoerregio. Een aanbod boven op het toegekende budget moeten zij zelf financieren.

¹⁷⁷ Basisbereikbaarheid – Financieel kader, p. 11.

¹⁷⁸ Basisbereikbaarheid – Financieel kader, p. 2.

¹⁷⁹ De beslissingen van de Vlaamse Regering VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS en VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS verwijzen naar deze studie, die het exploitatiebudget van De Lijn van 2015 als uitgangspunt nam.

¹⁸⁰ VR 2020 1206 MED.0152/1BIS. Verdeling over de verschillende vervoersregio's van de bijkomende middelen voor de voerslaag vervoer op maat bij basisbereikbaarheid.

¹⁸¹ VR 2020 1206 MED.0152/1BIS. Verdeling over de verschillende vervoersregio's van de bijkomende middelen voor de voerslaag Vervoer op Maat bij Basisbereikbaarheid. Stijging met 12.118.733 euro in 2021, met 18.178.100 euro in 2022, met 24.237.466 euro in 2023 en met 31.296.833 euro in 2024.

¹⁸² VR 2023 3006 DOC.0835/1BIS. Subsidieovereenkomst met betrekking tot de uitvoering van vervoer op maat - goedkeuring en delegatie.

Het budget voor het vervoer op maat bedroeg voor 2023 62,6 miljoen euro¹⁸³. Door de gefaseerde uitvoering wijkt het aanbod van de verschillende vervoersmodi van het vervoer op maat in 2023 nog sterk af van het aanbod dat bij de volledige uitrol van basisbereikbaarheid in 2025 voorzien is. In 2023 zal in totaal 55,4 miljoen euro van dit budget worden aangewend¹⁸⁴. Dat bedrag omvat onder meer 2,7 miljoen euro voor een aantal initiatieven van het VOM Vast, die opgestart werden in afwachting van de intrede van vervoer op maat (VOM Vast en VOM Flex) op 6 januari 2024. In 2023 wordt nog 29,2 miljoen euro aangewend voor de belbus. Ook die zal in 2024 verdwijnen.

Voor het vervoer op maat is in 2024 een totaal budget beschikbaar van 69,7 miljoen euro¹⁸⁵, waarvan 14,5 miljoen euro naar het departement MOW¹⁸⁶ gaat voor de uitvoering van de MAV's, de diensten aangepast vervoer (DAV), het werknemersvervoer en de deelsystemen. Het grootste verschil ten opzichte van het aanbod in 2023 betreft de start van het VOM Vast en het VOM Flex. Daarvoor is in 2024 55,2 miljoen euro beschikbaar. In februari 2023 zette De Lijn een aantal *requests for information* (RFI's) uit om de kostprijs van het gevraagde vervoer-op-maatnet (het VOM Vast en het VOM Flex) te kunnen berekenen. Dat bleek 62,7 miljoen euro te vergen, dus 7,4 miljoen euro boven het budget. Om binnen het beschikbare budget te blijven, startte De Lijn samen met de vervoerregio's een proces om per vervoerregio het goedgekeurde vervoer-op-maatnet aan te passen, bijvoorbeeld door de amplitudes en frequenties te verlagen. Op grond van die aangepaste vervoer-op-maatnetten plaatste De Lijn in april 2023 bestekken in de markt. De prijzen van de ontvangen offertes bleken in sommige gevallen toch lager te zijn dan de prijzen volgens de RFI's, waardoor sommige vervoerregio's alsnog hun net volledig konden uitrollen.

De Lijn ziet er voor het VOM Vast en het VOM Flex strikt op toe dat de budgetneutraliteit behouden blijft. Aangezien de in de markt geplaatste contracten het aanbod hebben vastgelegd binnen de budgettaire grenzen, kan het budget ervoor niet ontsporen¹⁸⁷. Dat impliceert wel dat bij gebrek aan budget niet kan worden ingespeeld op een eventueel hogere vraag naar deze vervoersmodi.

¹⁸³ Bestaande uit initiële budget voor vervoer op maat (34,0 miljoen euro) + index 2023 (4,3 miljoen euro) + bijkomende middelen 2023 (24,2 miljoen euro).

¹⁸⁴ Dit bedrag omvat 12 miljoen euro voor leerlingenvervoer terwijl de budgetten voor leerlingenvervoer geen deel uitmaken van het vervoer op maat budget 2023 zoals voorzien bij VR 2020 1206 MED.0152/1BIS. Verdeling over de verschillende vervoersregio's van de bijkomende middelen voor de vervoerslaag Vervoer op Maat bij Basisbereikbaarheid. De 12 miljoen euro werd bij de initiële begrotingsopmaak 2023 toegekend als compensatie voor leerlingenvervoer en busbegeleiding, bij de initiële begrotingsopmaak 2024 werden deze middelen teruggeplaatst.

¹⁸⁵ Bestaande uit initiële budget voor vervoer op maat (34,0 miljoen euro) + index 2023 (4,3 miljoen euro) + bijkomende middelen 2024 (31,3 miljoen euro) + index 2023 (4,3 miljoen euro).

¹⁸⁶ MBo-1MEH2EG-WT – Vervoer op maat.

¹⁸⁷ De Lijn zal de reële kosten voor het vervoer op maat op contractniveau opvolgen en vergelijken met de beschikbare budgetten.

Tabel 5 – Verdeling budget vervoer op maat over de vervoersmodi (in miljoen euro)

Onderdeel vervoer op maat		Geïndexeerd budget 2023	Voorziene aanwending 2023	Geïndexeerd budget 2024 (incl. groeipad)
Belbus	De Lijn	32,2	29,2	
DAV/MAV	departement MOW	3,4	5,9	5,9
Werknemersvervoer	departement MOW	2,7	2,7	2,7
Blue Bike	departement MOW	0,1	0,2	
Deelsystemen	departement MOW		2,7	5,9
VOM Vast + VOM Flex	De Lijn		2,7	55,2
Leerlingenvervoer	De Lijn		12,0	
Groeipad 2023		24,2		
Totaal		62,6	55,4	69,7

Bron: VOM 2023 budget- uitvoering en Rapportering vervoerlagen

5.5.4 Vraaggestuurd versus budgetgestuurd

De exploitatie van het netwerk basisbereikbaarheid startte in 2023. Wijzigingen aan de openbaarvervoerplannen moeten in principe budgetneutraal zijn. Wijzigingen gaan over meerexploitatie om extra aanbod aan te bieden evenals netwerkoptimalisaties na evaluaties door De Lijn¹⁸⁸ of op vraag van de vervoerregio's. Budgetneutraliteit zal wellicht kunnen voor optimalisaties, terwijl vragen om meerexploitatie, om tegemoet te komen aan een niet ingevulde vervoersvraag, die eerder zullen overschrijden. De Lijn kan dossiers met meervragen bij de begrotingsopmaak indienen. Zo heeft zij bij de begrotingsopmaak 2024 vier dossiers voor aanboduitbreidingen ingediend, voor in totaal 2,2 miljoen euro, waarvan de Vlaamse Regering twee dossiers heeft aanvaard, voor 1,3 miljoen euro¹⁸⁹. De budgettaire noden voor de wijzigingen kunnen ook op andere wijzen worden ondervangen, bijvoorbeeld door externe stakeholders, zoals de gemeenten¹⁹⁰.

Het principe van budgetneutraliteit impliceert dat de invulling van de vraag niet ongelimiteerd is. Volgens het kwaliteitseisenbesluit bepaalt de grootte van de vervoersvraag of verbindingen in het kernnet of het aanvullend net worden georganiseerd en dit binnen de beschikbare budgetten¹⁹¹. Bij de opmaak van de openbaarvervoerplannen merkten alle vervoerregio's op dat de opgelegde budgetneutraliteit een belangrijk ontwerpcriterium was¹⁹². Sommige vervoerregio's vermeldden ook expliciet dat het niet mogelijk was budgetneutraal tegemoet te komen aan alle vervoersvragen voor het kernnet en het aanvullend net. Aangezien ook voor het vervoer op maat budgetneutrali-

¹⁸⁸ De Lijn plant in de tweede jaarhalf van 2024 een eerste evaluatie van het openbaarvervoernet basisbereikbaarheid, opdat zij eventuele bijsturingen ingevolge de evaluatie kan inplannen voor 2025.

¹⁸⁹ Het betreft aanvaarde aanboduitbreidingen van 0,2 miljoen euro voor snellijnen Limburg en 1,1 miljoen euro voor HOV Lijn 2 Hasselt-Maasmechelen. De niet aanvaarde aanboduitbreidingen betreffen 0,3 miljoen euro voor Middelkerke (keerlus Westende) en 0,6 miljoen euro voor de kusttramfrequentie tijdens de winterperiode.

¹⁹⁰ In de pers verschenen hier al voorbeelden van.

¹⁹¹ Art. 3, eerste lid, kwaliteitseisenbesluit.

¹⁹² De openbaar vervoerplannen zijn voor alle vervoerregio's beschikbaar bij de officiële documenten op <https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/vervoerregios>.

teit geldt, kon ook dat de oningevulde noden van het kernnet en het aanvullend niet opvangen¹⁹³. Bovenop het niet capteren van de volledige vraag, wordt de gekende vraag ook niet volledig beantwoord en creëert het gebrek aan budget bijgevolg blinde vlekken. Het departement MOW en De Lijn gaven de grootteorde van de oningevulde vraag ten gevolge van de budgetbeperkingen niet aan.

Het Rekenhof besluit dan ook dat, hoewel basisbereikbaarheid de bedoeling heeft een vervoersnet uit te tekenen waarbij de vraag van de reiziger centraal staat en het niet om een besparingsverhaal gaat¹⁹⁴, het vraaggericht model ondergeschikt is aan de beschikbare, begrensde budgetten en dat er eerder sprake is van een budgetgestuurd dan van een vraaggestuurd model. Dat kan de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer ernstig hypothekeren en de realisatie van een performant openbaar personenvervoer bemoeilijken. Ook de doelstelling van *modal shift* dreigt aldus niet gehaald te worden.

5.5.5 Reizigersaantallen

Bij de uittekening van het nieuwe openbaarvervoernetwerk in 2018 schatten Deloitte en TML in dat basisbereikbaarheid een reizigerswinst zou genereren van 6,6% tegenover het netwerk basismobiliteit 2015¹⁹⁵. Met behulp van het verkeersmodel berekende De Lijn in 2019 de reizigerswinst van het ontwerpnetwerk basisbereikbaarheid en vergeleek dat met het referentienetwerk (2017). De Lijn schatte zo de reizigerswinst op 7,5%. De Lijn acht deze procentuele groei nog altijd plausibel, hoewel post-corona van een lagere basis vertrokken wordt. Volgens De Lijn herstellen de reizigersaantallen zich stilaan en zal er een stabilisatie optreden *op het niveau van wat in de sector het nieuwe normaal wordt genoemd. Het nieuwe normaal gaat uit van een niet volledig herstel van de reizigersaantallen omdat er blijvend effect zal zijn van thuiswerk en blijvend meer fietsverplaatsingen*¹⁹⁶. De Lijn gaat er voorlopig vanuit dat de reizigersaantallen in het nieuwe normaal 5% lager zullen liggen dan in 2019. Deze lagere basis bedraagt volgens De Lijn 324 miljoen reizigers. Het Rekenhof merkt op dat, rekening houdend met het verschil van 78,7 miljoen reizigers tussen de reizigersaantallen in 2022 (245,3 miljoen) en in het nieuwe normaal (324 miljoen), het nog onzeker is of dit aantal zal worden gerealiseerd. Daar spelen, behalve de invoering van basisbereikbaarheid, ook andere factoren in mee¹⁹⁷. De Lijn zal in de mate van het mogelijke pogen de evoluties te verklaren. Ze zal daartoe onder meer nagaan of de evoluties in reizigersaantallen zich voordoen op sterk gewijzigde lijnen of in vervoerregio's met een sterk gewijzigd aanbod.

¹⁹³ Nieuw Openbaar Vervoerplan 2021 Vervoerregio Kortrijk, 2 oktober 2020, p. 35.

¹⁹⁴ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring, p. 7.

¹⁹⁵ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring, p. 8. Deloitte en TML, 2017. Eindrapport. Basisbereikbaarheid. Haalbaarheid van de afbakening van het kernnet, in opdracht van het Departement MOW, p. 52.

¹⁹⁶ Antwoord De Lijn van 14 juli 2023.

¹⁹⁷ Andere factoren zijn volgens De Lijn o.a. de impact van afgeschafte ritten door niet beschikbare voertuigen of het (al dan niet tijdelijk) schrappen van ritten wegens personeelstekorten.

Tabel 6 – Berekende of geregistreerde reizigersaantallen¹⁹⁸

2016	518.818.048
2017	geen data beschikbaar
2018	geen data beschikbaar
2019	338.040.193
2020	174.822.416
2021	172.837.368
2022	245.258.679

Bron: De Lijn

5.5.6 Vervoersontvangsten

De Vlaamse Gemeenschap wijst De Lijn jaarlijks een globale toelage toe opdat ze haar openbaredienstverplichtingen kan naleven (zie 5.5.9). Behalve over deze toelage, beschikt De Lijn ook over eigen ontvangsten, hoofdzakelijk de vervoersontvangsten¹⁹⁹. Het openbaredienstencontract bepaalt daarover dat De Lijn alle opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen uitsluitend moet bestemmen voor de financiering van haar openbaredienstverplichtingen. Bij de begrotingsbesprekingen worden de vervoersontvangsten van De Lijn mee in aanmerking genomen om de werkingstoelage aan De Lijn te bepalen.

Tabel 7 – Vervoersontvangsten 2016-2022 (in miljoen euro)

2016	186,4
2017	191,3
2018	194,8
2019	196,5
2020	129,0
2021	122,0
2022	160,4

Bron: jaarverslagen De Lijn

Het openbaredienstencontract heeft de operationele meerkost die basisbereikbaarheid meebrengt, vanaf 2024 vastgelegd op jaarlijks 14,3 miljoen euro²⁰⁰, waarvan 9,1 miljoen euro moet worden gefinancierd met de extra vervoersontvangsten die verwacht worden door de invoering van

¹⁹⁸ De reizigersaantallen van vóór 2019 zijn moeilijk vergelijkbaar met de huidige aantallen. Tot en met 2016 werden de reizigersaantallen bekomen door per abonnement een forfaitair aantal ritten te tellen. Met de invoering van de abonnementen op MOBIB-kaarten werd het mogelijk om effectieve registraties als basis te nemen. Vanaf 2019 zijn deze cijfers volledig.

¹⁹⁹ De andere ontvangsten van De Lijn betreffen ontvangsten uit boeten en straffen en commerciële activiteiten.

²⁰⁰ De operationele meerkost betreft hetzelfde verschil als de 12,3 miljoen euro die in 2019 werd berekend, weliswaar geïndexeerd.

basisbereikbaarheid²⁰¹. Als de reizigersaantallen niet de verwachte stijging van 7,5% bereiken en als bovendien ook de basisinkomsten van De Lijn – de reizigersinkomsten zonder invoering van het aangepast netwerk basisbereikbaarheid – dalen, staat niet alleen de financiering van de operationele meerkost onder druk, maar bestaat ook het risico dat de werkingstoelage niet volstaat voor de financiering van het netwerk basisbereikbaarheid.

Niet alleen de reizigersaantallen, maar ook het tariefbeleid beïnvloedt de vervoersontvangsten. Het verzameldecreet MOW III bepaalde dat de interne exploitant beslist over de tarieven voor het kernnet en het aanvullend net, met uitzondering van de sociale tarieven, conform de bepalingen van het openbaredienstencontract²⁰² (zie 5.6). Met de beslissingsbevoegdheid over de tarieven zou De Lijn een betere kostendekking kunnen realiseren. Omdat het tarievenkader, voorgesteld door De Lijn²⁰³, nog niet is voorgelegd aan de Vlaamse Regering, zijn de tarieven de facto geblokkeerd. Recent heeft de minister aangekondigd *geen tarieven te verhogen voor degenen die aangewezen zijn op het openbaar vervoer*²⁰⁴. De combinatie van minder reizigers en het bevriezen van de tarieven zal ongetwijfeld de financierbaarheid van basisbereikbaarheid nog meer onder druk zetten.

5.5.7 Kostendekkingsgraad

Bij de voorbereiding van het decreet basisbereikbaarheid kwam een verhoging van de kostendekkingsgraad als een belangrijk aandachtspunt naar voren. Zo zou volgens de conceptnota basisbereikbaarheid 2015 *een verdere hiërarchisering van het net met een versterking op hoog potentiële assen en meer flexibiliteit voor het invullen van een meer diffuse vraag samen met een billijke tarifiering bijdragen aan een hogere kostendekking*²⁰⁵. In de proefregio's zou een concrete grens bepaald worden voor de kostendekkingsgraad²⁰⁶, wat echter niet geschiedde.

Zowel de stroomlijning van het aanbod om inefficiënte vervoersdiensten te vermijden, als de toename van de reizigersontvangsten door een beter aanbod of hogere tarieven, dragen bij tot een verhoging van de kostendekkingsgraad²⁰⁷. De kostendekkingsgraad bedroeg in 2021 27,55%²⁰⁸. Het openbaredienstencontract bepaalt dat de kostendekkingsgraad tijdens de contractlooptijd moet verhogen²⁰⁹. Dat vereist een permanente monitoring van de dienstverlening. De Lijn heeft zich in het openbaredienstencontract ertoe verbonden, jaarlijks het bestaande aanbod te evalueren en af te stemmen op de reële vervoersvraag. Dat kan een structurele optimalisatie van het aanbod over de verschillende vervoerslagen en over de verschillende vervoerregio's inhouden, de verdeling op een verschillende manier van de budgettaire enveloppe en de stroomlijning van het aanbod.

²⁰¹ Voor de resterende 5,2 miljoen euro zou De Lijn volgens het openbaredienstencontract jaarlijks een extra toelage vanuit de algemene middelen ontvangen. Bij de begrotingsopmaak 2023 werd reeds de helft hiervan verrekend in de werkingstoelage (2,6 miljoen). Bij de begrotingsopmaak 2024 vroeg De Lijn het integrale bedrag van 5,2 miljoen euro maar werd opnieuw slechts de helft opgenomen in de werkingstoelage.

²⁰² Art. 36 decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door het decreet van 31 maart 2023 over diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid.

²⁰³ Notulen raad van bestuur De Lijn van 19 april 2024.

²⁰⁴ Handelingen Vlaams Parlement 2023-2024, nr. 1 van 27 september 2023. De minister zegt dat wie het openbaar vervoer wil gebruiken dit kan aan dezelfde tarieven als in 2022.

²⁰⁵ VR 2015 1812 DOC.1446/1BIS Conceptnota basisbereikbaarheid 2015, p. 5.

²⁰⁶ VR 2015 1812 DOC.1446/1BIS Conceptnota basisbereikbaarheid 2015, p. 10.

²⁰⁷ Openbaredienstencontract, punt 4.2.4. Uitbreidingsinvesteringen, p.75.

²⁰⁸ Dit percentage is gebaseerd op de nieuwe methode die overeenkomstig de systematiek van de benchmark is vastgesteld. Openbaredienstencontract, punt 4.2.3 Opvolging en evaluatie, p. 52. Volgens de vroegere methode bedroeg de kostendekkingsgraad 13%.

²⁰⁹ De kostendekkingsgraad is als resultaatsindicator opgenomen in het openbaredienstencontract, zonder streefwaarde.

Daarbij moet evenwel altijd een passend openbaredienstenaanbod verzekerd blijven. Bij deze oefening moet De Lijn rekening houden met de bevoegdheden van de vervoerregio's²¹⁰.

Een eerste vergelijking (zie [bijlage 3](#)) van de kostenbepalende hoeveelheden (kilometers en uren) van het netwerk basisbereikbaarheid ten opzichte van het netwerk basismobiliteit toont minder *onbeladen* kilometers aan, wat een indicatie kan zijn van minder inefficiënte vervoersdiensten. Daarnaast blijkt wel dat het aantal diensturen van de chauffeurs is toegenomen, terwijl het aanbod aan de reizigers (in beladen kilometers) ongeveer gelijk is gebleven, wat onder andere een gevolg kan zijn van de daling in de commerciële snelheid. Deze indicaties zijn uiteraard onder voorbehoud van de effectieve realisatie en van de kostprijs die eraan verbonden is²¹¹. Op dit ogenblik kan daarover nog geen uitspraak gedaan worden.

5.5.8 Gefaseerde uitrol basisbereikbaarheid

Door de beslissing in augustus 2022 tot fasering van de uitrol is basisbereikbaarheid nog niet volledig in werking op het terrein (zie [3.3](#)). Volgens De Lijn is met fase 1, die ingegaan is op 1 juli 2023, al meer dan 50% van het kernnet en het aanvullend net conform basisbereikbaarheid²¹². Dit deel van het netwerk basisbereikbaarheid is echter globaal nauwelijks veranderd ten aanzien van het netwerk basismobiliteit²¹³, hoewel er grote verschillen zijn tussen de vervoerregio's en binnen de vervoerregio's.

De gefaseerde uitrol beïnvloedt ook de berekende kostprijs. De gewenste budgetneutraliteit kan namelijk niet bij elke fase bekomen worden. In een aantal vervoerregio's operationaliseert De Lijn maatregelen in meer bijvoorbeeld in fase 1, maar ze kan compenserende maatregelen in min pas in een latere fase nemen. Het gaat in die gevallen om tijdelijke meerkosten, die bij de volledige uitrol gecompenseerd zullen zijn. Voor fase 1 zijn die geschat op 2,9 miljoen euro.

Daarnaast is de recurrente operationele meerkost het gevolg van de invoering van basisbereikbaarheid en niet van de gefaseerde invoering op zich. De 14,3 miljoen euro voor de operationele meerkost in het openbaredienstencontract van juli 2022 houdt namelijk geen rekening met de gefaseerde invoering²¹⁴, maar ging uit van de volledige invoering op 1 juli 2023 (prijsniveau 2021). De inhoud van de gefaseerde uitrol en de evolutie van de vervoerindex zullen deze operationele meerkost jaarlijks beïnvloeden. Als het prijsniveau van 2021 bijgesteld wordt naar het niveau van januari 2023, stijgt *de operationele meerkost* van 14,3 miljoen euro naar 16,2 miljoen euro²¹⁵ (zie [bijlage 3](#)).

²¹⁰ Het openbaredienstencontract bepaalt dat bij de afstemming van het aanbod de vervoerregioraden advies geven voor het kernnet en dat voor het aanvullend net de bijsturing in consensus gebeurt tussen De Lijn en de vervoerregioraden.

²¹¹ Bij de toelichting van de bedragen uit het openbaredienstencontract (p. 42) vermeldt De Lijn drie verklaringen voor de operationele meerkost: impact productiviteit, impact commerciële snelheid en impact weekend- en nachtwerk. Financiering basisbereikbaarheid.

²¹² Verslag van de gedachtewisseling over de uitrol van basisbereikbaarheid (tweede voortgangsrapportage) en het jaarverslag 2022 van De Lijn. Stuk 1828 (2023-2024) – Nr. 1 van 2 oktober 2023. Bijlage 2, slide 6.

²¹³ Dit geldt zeker voor de fase 0 waar er slechts een minimaal aantal aanpassingen waren ten opzichte van basismobiliteit.

²¹⁴ Bij de begrotingsopmaak 2023 werd voor De Lijn de helft van het in het openbaredienstencontract voorziene bedrag toegerekend, zijnde 2,6 miljoen euro, het effect van basisbereikbaarheid, maar gedeeld door twee, gelet op het halve jaar. De Lijn vroeg bij de begrotingsopmaak 2024 de toekenning van de andere helft (2,6 miljoen euro), alsook de indexering van de operationele meerkost (2,2 miljoen euro). Deze bedragen werden echter niet aanvaard.

²¹⁵ De Lijn spreekt zelf van 16,5 miljoen euro.

De invoering van fase 1 op 1 juli 2023 bracht voor het kernnet en het aanvullend net 5,7 miljoen euro verwachte operationele meerkost mee²¹⁶. Dat is een deel van de operationele meerkost waarin het openbaredienstencontract voorziet voor de volledige invoering van basisbereikbaarheid. De impact van de gefaseerde invoering op de operationele meerkost zal pas bekend zijn op het moment van de effectieve operationalisering²¹⁷ van een bepaalde fase. Voor 2024 was De Lijn in september 2023 bezig met de voorbereidingen voor de invoering van fase 2 op 6 januari 2024, maar wat op 1 juli 2024 zal wijzigen door de operationalisering van fase 3, was nog niet gekend²¹⁸.

5.5.9 Basisbereikbaarheid in de algemene uitgavenbegroting en de begroting van De Lijn

Gelet op de vereiste budgetneutraliteit is het belangrijk het budget te bewaken. De Lijn gaf aan dat zij de kostenimpact van de voertuig- en chauffeursinzet becijfert en bewaakt binnen de grenzen van de toegestane budgetten. Ze doet dat voor de lijnen van het kernnet en het aanvullend net, het VOM Vast en het VOM Flex. Voor de andere vervoersmodi van het vervoer op maat, zoals de deelsystemen, ligt de verantwoordelijkheid voor de budgetbewaking bij het departement MOW, dat daarvoor verwees naar de begrotingscontrole: er kan niet méér worden vastgelegd dan het in de begroting toegekende budget.

De begroting kent zowel aan De Lijn als aan het departement MOW budgetten voor basisbereikbaarheid toe²¹⁹. Naar aanleiding van de omschakeling naar basisbereikbaarheid vonden vanaf de begrotingsopmaak 2019 een aantal aanpassingen aan de administratieve uitgavenbegroting plaats. Op het programma *gemeenschappelijk vervoer* werd een nieuw begrotingsartikel basisbereikbaarheid gecreëerd, met, onder meer, de middelen voor de MAV's en DAV's en de middelen voor specifieke initiatieven voor het woon-werkverkeer. Naast de werkings- en investeringstoelage voor De Lijn, is ook de toelage aan het pendelfonds in dit programma opgenomen²²⁰.

²¹⁶ Dit bedrag bevat echter ook de tijdelijke meerkosten t.g.v. fase 1.

²¹⁷ De operationalisering is de laatste stap in de planning. Voertuigen en chauffeurs worden heel concreet toegewezen aan buslopen. Daarbij worden de diensten van de chauffeurs bepaald, alsook welk voertuig van welke stelplaats moet vertrekken en welke route het moet volgen.

²¹⁸ De Lijn zal de kostprijsberekening voor fase 3 uitvoeren in het tweede kwartaal van 2024.

²¹⁹ De budgetten voor het departement MOW zijn opgenomen in de begrotingsartikels eindigend op -WT. De budgetten voor De Lijn betreffen de begrotingsartikels eindigend op -IS.

²²⁰ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring.

Tabel 8 – programma E - Gemeenschappelijk vervoer (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Omschrijving	BO2023	BA2023	BO2024
MB0-1MEH2EA-WT	Basisbereikbaarheid ²²¹	34,5	34,4	8,8
MB0-1MEH2EG-WT	Vervoer op maat ²²²			14,5
MB0-1MEH2EC-WT	Cofinanciering spoor			7,9
MB0-1MEH2EE-WT	Combimobiliteitsfonds ²²³	21,4	14,4	19,4
MB0-1MEH2EX-IS	Pendelfonds	1,5	1,5	1,5
MB0-1MEH2EY-IS	Werkingsstoelage De Lijn	1.083,3	1.124,5	1.129,3
MB0-1MEH5EY-IS	Investeringsstoelage De Lijn	271,4	262,2	263,8
MB0-1MEH2EW-IS	VVM De Lijn – Vervoer op maat			55,2
Totaal		1.412,1	1.437,0	1.500,4

Bron: VR 2023 1205 DOC.0572/4en VR 2023 2010 DOC. 1395/5²²⁴.

²²¹ Onder dit begrotingsartikel is een clustering van de uitgaven met betrekking tot de basisbereikbaarheid opgenomen. Het gaat onder andere over studies, ondersteuning, proefprojecten leerlingenvervoer, tevredenheidsonderzoek,... in het kader van basisbereikbaarheid. Ook de uitgaven in het kader van het Masterplan Toegankelijkheid haltes en mobipunten zijn voorzien op dit begrotingsartikel. Tot en met 2023 bevatte dit begrotingsartikel ook de uitgaven voor het vervoer op maat van het departement MOW. BBT MOW begrotingsopmaak 2024, p.65.

²²² Sinds de begrotingsopmaak 2024 worden de middelen voor het vervoer op maat van het departement MOW op dit begrotingsartikel afgezonderd. Het betreft de middelen voor DAV/MAV, werknemersvervoer en de deelsystemen (zie tabel 5).

²²³ Het combimobiliteitsfonds voorziet overeenkomstig het regeerakkoord 2019-2024 de financiering voor de uitbouw van een netwerk van hoppinpunten. BBT MOW begrotingsopmaak 2024, p.69.

²²⁴ Bijhorende toelichting ontwerpdecreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2023 en bijlagen bij het ontwerpdecreet houden de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024.

Tabel 9 – Werkingstoelage De Lijn (MBo-1MEH2EY-IS) (in miljoen euro)

Omschrijving	BO2023	BA2023	BO2024
Exploitatiedotatie kern- en aanvullend net	893,8	926,2	932,3
Exploitatiedotatie vervoer op maat: leerlingenvervoer	100,8	107,8	136,2
Exploitatiedotatie vervoer op maat: belbus	30,8	30,8	0,0
Minder Hinder maatregelen bij werken	1,5	1,5	1,5
Capaciteitsuitbreiding kernlijnen	7,5	7,5	7,5
Beschikbaarheidsvergoedingen Stelplaatsen	15,1	15,4	15,4
Beschikbaarheidsvergoedingen Masterplan	24,8	25,9	26,2
Beschikbaarheidsvergoedingen Livan	8,9	9,3	9,6
Kapitaalaflissing NMVB	0,1	0,1	0,6
Totaal	1.083,3	1.124,5	1.129,3

Bron: VR 2023 1205 DOC.0572/8 en VR 2023 2010 DOC.1395/8²²⁵

De werkingstoelagen van De Lijn moeten worden verdeeld over haar taken. Specifiek voor basisbereikbaarheid betekent dat een verdeling over de verschillende vervoerslagen en over de vervoerregio's²²⁶. De begroting van De Lijn heeft de toelagen maar beperkt opgedeeld over de verschillende taken (zie tabel 9). Voor het kernnet en het aanvullend net bevat zij één alomvattend exploitatiebudget, dat geen onderverdeling maakt tussen de twee vervoerslagen of de vervoerregio's. Sinds de begrotingsopmaak 2024 is in een aparte toelage voorzien (MBo-1MEH2EW-IS) voor de budgetten voor het VOM Vast en het VOM Flex, waarvoor De Lijn verantwoordelijk is (zie tabel 8).

De Lijn is niet alleen verantwoordelijk voor de berekening van de kostprijs van de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net, maar moet er ook over waken dat deze kostprijs binnen de toegestane budgetten blijft, met name de berekende kostprijs in 2019 (697,7 miljoen euro), die aangepast wordt aan het prijspeil. Daartegenover staan echter de budgetten die de begroting toekent. De Lijn is daarvoor afhankelijk van de werkingstoelage van de Vlaamse Regering. Met deze verkregen budgetten moet zij niet alleen de exploitatiekosten van basisbereikbaarheid financieren, maar ook indirecte en overheadkosten²²⁷.

²²⁵ Bijlagen bij de uitgavendecreten begrotingsaanpassing 2023 en bij het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024.

²²⁶ Basisbereikbaarheid – financieel kader, p.1.

²²⁷ Voorbeelden hiervan zijn indirecte kosten die De Lijn maakt om de exploitanten te ondersteunen en algemeen ondersteunende kosten zoals finance, ICT en marketing. De indirecte kosten bedroegen in 2019 100,3 miljoen euro.

De Lijn houdt bij de begrotingsopmaak rekening met de kostprijs van de exploitatie van de basisbereikbaarheid voor het komende jaar²²⁸, op basis van de kalender en de planning van het komende jaar²²⁹. De effectieve kostprijsberekening vindt jaarlijks plaats in de loop van het eerste kwartaal en houdt rekening met het geïndexeerde prijspeil en de meervragen. De aanpassing aan het prijsniveau in het eerste kwartaal betreft al een voorafname voor de begrotingsaanpassing. Tijdens de gefaseerde uitrol van basisbereikbaarheid zal ook bij elke fase opnieuw een kostprijsberekening plaatsvinden.

Tabel 10 – Evolutie berekende kostprijs exploitatie basisbereikbaarheid kern- en aanvullend net

Prijsniveau	Hoeveelheden	Berekende kostprijs	Procentuele toename t.o.v. 2019
2019	Ontwerpnetten	697.691.387	-
2020	Ontwerpnetten	717.057.841	2,8%
2021	Goedgekeurde openbaarvervoernetten	719.141.059	3,1%
2022	Goedgekeurde openbaarvervoernetten	*	*
2023	Goedgekeurde openbaarvervoernetten	848.335.997	21,6%
	Volgens gefaseerde uitrol	837.882.262	n.v.t.

* Voor 2022 wordt de berekende kostprijs niet vermeld omdat er op dat moment geen aanleiding was om die te berekenen. De goedgekeurde openbaarvervoernetten basisbereikbaarheid werden ten opzichte van 2021 niet meer aangepast en de gefaseerde uitvoering van basisbereikbaarheid was toen ook nog niet gestart.

Bron: berekeningen De Lijn

Uit de berekeningen van De Lijn blijkt duidelijk dat de kostprijs voor de exploitatie van basisbereikbaarheid voor het kernnet en aanvullend net met 21,6% gestegen is ten opzichte van de eerste berekening in 2019. Deze toename is nagenoeg volledig toe te schrijven aan de indexatiemechanismen en de prijspeilstijging in de periode 2019-2023. De toename van de kostprijs door het verschil in de hoeveelheden tussen de ontwerpnetten die De Lijn in 2019 berekende en de goedgekeurde openbaarvervoernetten bleef beperkt tot 1 miljoen euro (prijspeil 2021).

De Lijn waakt over de *nieuwe budgetneutraliteit* van de basisbereikbaarheidsexploitatie van het kernnet en het aanvullend net, inclusief de operationele meerkost en de aanvaarde meervragen voor aanboduitbreidingen. Daarbij gaat De Lijn uit van de veronderstelling dat de effectief toegekende budgetten tijdens de begrotingscyclus ten gevolge van de indexatiemechanismen, zoals vastgelegd in het openbaredienstencontract, in dezelfde mate toenemen als de berekende kostprijs. Als dat niet het geval is en er een tekort aan middelen zou ontstaan, zegt De Lijn dat ze het aanbod, in samenspraak met de vervoerregio's, zal moeten bijsturen om een financieel evenwicht te bereiken of dat in extra middelen voorzien zal moeten worden. Volgens De Lijn moet daartoe een escalatieprocedure vastgelegd worden, waarbij vooraf de impact op de dienstverlening van

²²⁸ Bij de opmaak van de begroting 2024 hield De Lijn rekening met een berekende kostprijs van 848,3 miljoen euro op basis van het goedgekeurde openbaarvervoernet basisbereikbaarheid in de kalender van 2023 en tegen het prijspeil van 2023 (zie tabel 10 en bijlage 2).

²²⁹ De kalender van een welbepaald jaar, met aanduiding van de feestdagen en indeling van de vakantieperiodes, heeft een invloed op de planning van De Lijn, aangezien het aanbod op feestdagen en tijdens vakantieperiodes verschilt van het aanbod op reguliere weekdays.

eventuele maatregelen onderzocht wordt. Ook gaf De Lijn aan dat zij in eerste instantie moet na gaan of zij zelf nog efficiënter kan werken.

Het Rekenhof onderstreept dat de berekende kostprijs momenteel slechts een theoretische oefening is. Pas als de exploitatie van de basisbereikbaarheid voor het kernnet en aanvullend net effectief in uitvoering zal zijn, zal duidelijk worden of de werkelijke kostprijs inderdaad de berekende kostprijs niet overschrijdt.

De budgetten voor het kernnet en het aanvullend net zitten in de algemene uitgavenbegroting vervat in een werkingstoelage van De Lijn (zie [tabel 9](#)). De samenstelling van het exploitatiebudget voor die netten in de begroting van De Lijn is niet transparant. Zo zou kunnen worden verondersteld dat de 5,2 miljoen euro jaarlijkse extra middelen, die het openbaredienstencontract bepaalde, vanaf de begrotingsopmaak 2024 in dit exploitatiebudget vervat zit. Dat is echter nog niet volledig het geval. Bij de begrotingsopmaak 2023 werd de helft toegekend (2,6 miljoen euro)²³⁰. De Lijn vroeg bij de begrotingsopmaak 2024 de andere helft op, alsook een indexatie van dat bedrag (2,2 miljoen euro), maar de Vlaamse Regering aanvaardde geen van beide bedragen. De resterende 2,6 miljoen euro zou in de loop van 2024 wel via een herverdeling aan De Lijn worden toegekend. Daarnaast kan De Lijn extra middelen krijgen ten gevolge van aanvaarde aanvragen voor aanboduitbreidingen (1,3 miljoen euro bij de begrotingsopmaak 2024, zie 5.5.4). Het Rekenhof gaat ervan uit dat ook deze middelen onder het exploitatiebudget kernnet en aanvullend net in de begroting van De Lijn zijn opgenomen.

Het totale budget voor het vervoer op maat bedraagt voor 2024 69,7 miljoen euro (zie [tabel 5](#)). Sinds de begrotingsopmaak 2024 staat dit exploitatiebudget op een apart begrotingsartikel in de algemene uitgavenbegroting. Deze werkwijze verhoogt aanzienlijk de transparantie van de budgetten voor het vervoer op maat in de algemene uitgavenbegroting.

5.6 Tariefbeleid

5.6.1 Regelgeving

Het decreet basisbereikbaarheid stelt combimobiliteit voorop als doelstelling, en wil deze doelstelling verwezenlijken met *een efficiënte informatieverlening en maximale tarief – en ticketintegratie voor ketenverplaatsingen*²³¹. De memorie van toelichting verduidelijkt dat *een transparant en voor de reiziger duidelijk ticket- en tariefsysteem – dat overstappen tussen verschillende modi en binnen het gelaagd vervoersnet makkelijk en vlot maakt – immers noodzakelijk is ter realisatie van de basisbereikbaarheid*. Zij geeft ook aan dat het de bedoeling is de schotten tussen de verschillende modi weg te nemen, alsook de schotten tussen publiek, gedeeld en privaat transport.

Volgens het decreet basisbereikbaarheid kan de Vlaamse Regering regels vaststellen voor tarief- en ticketintegratie, waarbij de reiziger met eenzelfde ticket meerdere vervoersmodi kan gebruiken en betalen. Pas begin 2022 heeft een wijzigingsbesluit de interne exploitant (De Lijn) *de mogelijkheid geboden (...) specifieke vervoerbewijzen met korting en geïntegreerde vervoerbewijzen aan te*

²³⁰ BBT MOW begrotingsopmaak 2023, p.65.

²³¹ Art. 5, §2, 4°, decreet basisbereikbaarheid.

bieden, wat tarief- en ticketintegratie mogelijk maakt, weliswaar zonder verder specifieke regels op te leggen²³², bijvoorbeeld voor de beoogde reikwijdte van de tarief- en ticketintegratie.

Het decreet basisbereikbaarheid splitst de verantwoordelijkheden voor het tariefbeleid over verschillende actoren. Zo bepaalt het decreet dat de Vlaamse Regering het tariefbeleid voor het kern- en aanvullend net coördineert en er de tarieven voor bepaalt, en de vervoerregioraden dit doen voor het vervoer op maat. In 2023 bepaalde het verzameldecreet MOW III dat, als een interne exploitant werd aangeduid, hij *binnen de afspraken van het openbaredienstencontract* instaat voor de tariefbepaling van het kern- en aanvullend net²³³. De Vlaamse Regering beslist evenwel over de rechthebbenden en de hoogte van de sociale tarieven. Het tariefbeleid is dus verdeeld over zestien actoren (de Vlaamse Regering of interne exploitant en de vijftien vervoerregioraden), wat de tariefbepaling en de tarief- en ticketintegratie bemoeilijkt. Daarnaast volgen de verantwoordelijkheden inzake netbepaling niet dezelfde indeling: zo komt de netbepaling van het aanvullend net toe aan de vervoerregioraden (samen met het vervoer op maat), en behoort enkel de bepaling van het kernnet toe aan de Vlaamse Regering.

5.6.2 Tariefbepaling

Op 24 januari 2020 werden de tarieven goedgekeurd die zouden ingaan voor het kernnet en het aanvullend net vanaf 1 februari 2020. Deze tarieven werden vanaf 2020 toegepast op de toenmalige netten van De Lijn, die strikt genomen nog niet de netten van basisbereikbaarheid waren.

Na de toewijzing van het VOM Vast en VOM Flex aan De Lijn in 2022, heeft De Lijn een voorstel gelanceerd voor een volledig geïntegreerd tarief tussen enerzijds kernnet en aanvullend net en anderzijds VOM Vast en VOM Flex. De vervoerregioraden, die bevoegd zijn voor de tariefbepaling van het vervoer op maat, zijn in 2023 met dit voorstel akkoord gegaan zodat dit kan uitgerold worden in januari 2024. Voor de andere vormen van vervoer op maat werd nog geen tarief bepaald.

Het openbaredienstencontract 2023-2027 met De Lijn, aangesteld als interne exploitant, voorziet in een *gekaderde flexibiliteit* op het vlak van de tarieven²³⁴. Op 19 april 2023 keurde de raad van bestuur van De Lijn een voorstel tot tarievenkader goed onder voorbehoud van goedkeuring door de Vlaamse Regering²³⁵. Bij de afronding van de audit was het tarievenkader nog niet goedgekeurd.

²³² Art. 12, BVR van 17 december 2021 over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net, zoals gewijzigd door art. 2 van het BVR van 25 maart 2022 tot wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 tot bepaling van het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullende net en tot wijziging van artikel 66 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM en artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2021 over de exploitatie van het kernnet en het aanvullend net.

²³³ Art. 36, §1, decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door art. 11 van het verzameldecreet MOW III.

²³⁴ Openbaredienstencontract De Lijn 2023-2027.

²³⁵ Volgens het openbaredienstencontract dienen de tariefwijzigingen te passen binnen een vooraf bepaald en onderbouwd kader dat voorziet in de normering van financiële inclusie en wordt voorgelegd aan de Vlaamse Regering. In de BBT MOW voor 2024 kondigt de minister aan dat ze de kaders voor tarief- en aanbodaautonomie zal voorleggen aan de Vlaamse Regering zodat De Lijn zich in 2024 kan richten op de operationalisering hiervan.

5.6.3 Tarief- en ticketintegratie

De minister bevestigde in de commissie MOW op 6 oktober 2023 dat de tariefintegratie voorzien is voor het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat, echter zonder te specificeren voor welke types vervoer op maat dit zou gelden en of dit bijvoorbeeld ook de deelsystemen omvatte. Daarover zijn echter nog geen beslissingen genomen en evenmin over de ticketintegratie. De vervoerregioraden betreuren de voorlopig **zeer beperkte integratie van het vervoer op maat**.

Bovendien bemoeilijken verscheidene elementen de tarief- en ticketintegratie in de praktijk. Zo moeten de 15 vervoerregioraden betrokken zijn in de besluitvorming voor tarief- en ticketintegratie van het vervoer op maat. Ook het integreren van alle vormen van vervoer op maat, die bovendien nog niet allemaal uitgewerkt zijn, is complex. Daarnaast zijn er voor de deelsystemen technische uitdagingen, zoals een veelheid van aanbieders die allemaal data moeten ontsluiten.

Het Rekenhof geeft aan dat deze onduidelijkheden met betrekking tot tariefbepaling en -integratie onzekerheden meebrengt voor de gebruiker die hierdoor geen zicht heeft op de tarieven.

5.7 Conclusies

De Lijn tekent samen met de vervoerregio's in een iteratief proces het vraaggestuurd netwerk uit voor het kernnet en het aanvullend net, steunend op het intrinsiek potentieel, verkeersmodel en eigen beheersinformatie, maar deze complexe oefening biedt geen garantie op het capteren van elke mogelijke vervoersvraag. De vervoerregio's tekenden onder begeleiding van een studie bureau het vervoer op maat uit, dat De Lijn verder operationeel uitwerkte. De openbaarvervoerplannen met het uitgetekende netwerk, voor de drie vervoerslagen, waren tijdig klaar om de uitrol op het terrein mogelijk te maken.

Na een benchmark duidde de Vlaamse Regering De Lijn opnieuw aan als interne operator voor het kernnet en het aanvullend net voor de periode 2021-2030. De verbeterpunten uit het beoordelingsrapport zijn omgezet in doelstellingen en opgenomen in het openbaredienstencontract, echter zonder streefwaarden.

In het kader van het evoluerend aanbod vonden al aanpassingen aan het kernnet en aanvullend net plaats. Ook de initieel goedgekeurde openbaarvervoerplannen kenden al aanpassingen voor het vervoer op maat.

De uitrol van het vervoer op maat hinkt achterop. Nochtans is de uitrol van het gehele vervoer op maat, inclusief deelsystemen dus, een noodzakelijke voorwaarde voor de volledige uitrol van het kernnet en het aanvullend net, aangezien anders *blinde vlekken* ontstaan, die leiden tot vervoersarmoede.

De Vlaamse Regering beoogde basisbereikbaarheid op budgetneutrale wijze uit te voeren en liet daarom onderzoeken hoeveel middelen dat zou vergen. De Lijn berekende de kostprijs van het vernieuwde openbaarvervoernet (kernnet en aanvullend net) met haar eigen kostenmodel en kwam uit op een bedrag van 697,7 miljoen euro, dat vanaf dan als de *nieuwe budgetneutraliteit* beschouwd wordt. Dat het openbaredienstencontract de extra kostprijs van 14,3 miljoen euro in 2022 goedkeurde als *operationele meerkost*, impliceerde het verlaten van de doelstelling van een volledige budgetneutrale uitvoering. Dat De Lijn voor aanboduitbreidingen bij de begrotingsopmaak meervragen kan indienen, doorkruist eveneens de vooropgestelde budgetneutraliteit. De

budgetneutraliteit, zelfs inclusief de operationele meerkost, garandeert overigens niet de integrale invulling van de ingeschatte vraag voor het kern- en aanvullend net en ook voor het vervoer op maat leggen de besliste budgetten beperkingen op aan de invulling van de vraag.

Het is niet zeker of de vooropgestelde reizigerswinst en de daarmee samenhangende vervoersontvangsten haalbaar zijn. Lagere vervoersontvangsten kunnen leiden tot een bijstelling naar beneden van het openbaarvervoernetwerk en een toename van de financieringsvraag ten aanzien van de algemene uitgavenbegroting. Zolang basisbereikbaarheid niet volledig is uitgerold, is het nog onbekend of die de kostendeckingsgraad van De Lijn zal verbeteren.

Hoewel de middelen voor basisbereikbaarheid in de algemene uitgavenbegroting onder een apart programma *gemeenschappelijk vervoer* zijn opgenomen, zijn ze niet volledig transparant. De begrotingsopmaak 2024 heeft die transparantie voor het vervoer op maat weliswaar verhoogd, maar de budgetten voor het kern- en aanvullend net en de samenstelling ervan, blijven weinig transparant.

Uit het decreet basisbereikbaarheid blijkt de ambitie tot een doorgedreven tarief- en ticketintegratie te komen en de schotten tussen de modi en tussen private en publieke spelers weg te nemen. Het decreet bemoeilijkt echter een dergelijke integratie door de verantwoordelijkheden voor net- en tariefbepaling te spreiden over diverse actoren, en de regelgeving zelf verduidelijkt niet de beoogde integratiereikwijdte. Ondertussen is de tariefintegratie voor kernnet, aanvullend net, VOM Vast en VOM Flex gerealiseerd, maar voor de andere vormen van vervoer op maat is dit nog niet bepaald.

Hoofdstuk 6

Mobiliteitscentrale en infrastructuuraanpassingen

6.1 Mobiliteitscentrale

6.1.1 Conceptbepaling en oprichting

In 2017 ging de Vlaamse Regering er nog van uit dat de proefregio's verschillende concepten voor het vraagafhankelijk vervoer zouden uittesten²³⁶. Zij zouden starten vanuit het bestaande belbusvervoer, dat omvormen, de MAV's en de DAV's integreren en nieuwe initiatieven uittesten. Een mobiliteitscentrale zou alles in een latere fase aansturen. Zij zou alle vervoersaanvragen voor ritten verzamelen, efficiënt plannen en vervolgens uitzetten bij een of meer vervoerders. Daarbij zouden de regie (planning en dispatching door de mobiliteitscentrale) en de uitvoering (vervoerders en vervoerdiensten) strikt gescheiden verlopen. In 2018 kreeg het departement MOW de taak de voorbereidingen op te starten voor de uitbouw van een mobiliteitscentrale²³⁷.

Het decreet basisbereikbaarheid heeft de oprichting van de mobiliteitscentrale aan de Vlaamse Regering opgedragen en bepaalt de taken ervan als volgt²³⁸:

1. informatie verzamelen en verschaffen over alle openbaarvervoerdiensten (dus alle vervoerslagen);
2. vervoersvragen en mobiliteitsmogelijkheden van de gebruiker analyseren en eventueel doorverwijzen;
3. vervoersaanvragen voor ritten verzamelen, efficiënt plannen en vervolgens uitzetten bij een of meer vervoerders of vervoersdiensten of via collectieve beschikbaar gestelde verplaatsingsmiddelen;
4. ritprijzen factureren;
5. klachten van gebruikers behandelen.

Daarnaast moet de mobiliteitscentrale het vervoer op maat operationaliseren en coördineren²³⁹. Hoewel het decreet de Vlaamse Regering initieel de opdracht gaf de nadere taken en de werking van de mobiliteitscentrale te bepalen, de regels over de aanstelling van de exploitanten voor het vervoer op maat vast te leggen en bijkomende regels op te stellen voor de scheiding tussen de regie en de uitvoering van de vervoersdiensten, zwakte de decreetgever dat later af tot een loutere mogelijkheid²⁴⁰. Behalve in de conceptnota van 2019, heeft de Vlaamse Regering de taken en werking van de mobiliteitscentrale niet nader uitgewerkt²⁴¹.

²³⁶ VR 2017 2710 DOC.1072/1BIS. Conceptnota stand van zaken inzake Basisbereikbaarheid.

²³⁷ VR 2018 2007 DOC.0864/1BIS. Voorontwerp van decreet betreffende basisbereikbaarheid. Principiële goedkeuring.

²³⁸ Art. 33, decreet basisbereikbaarheid.

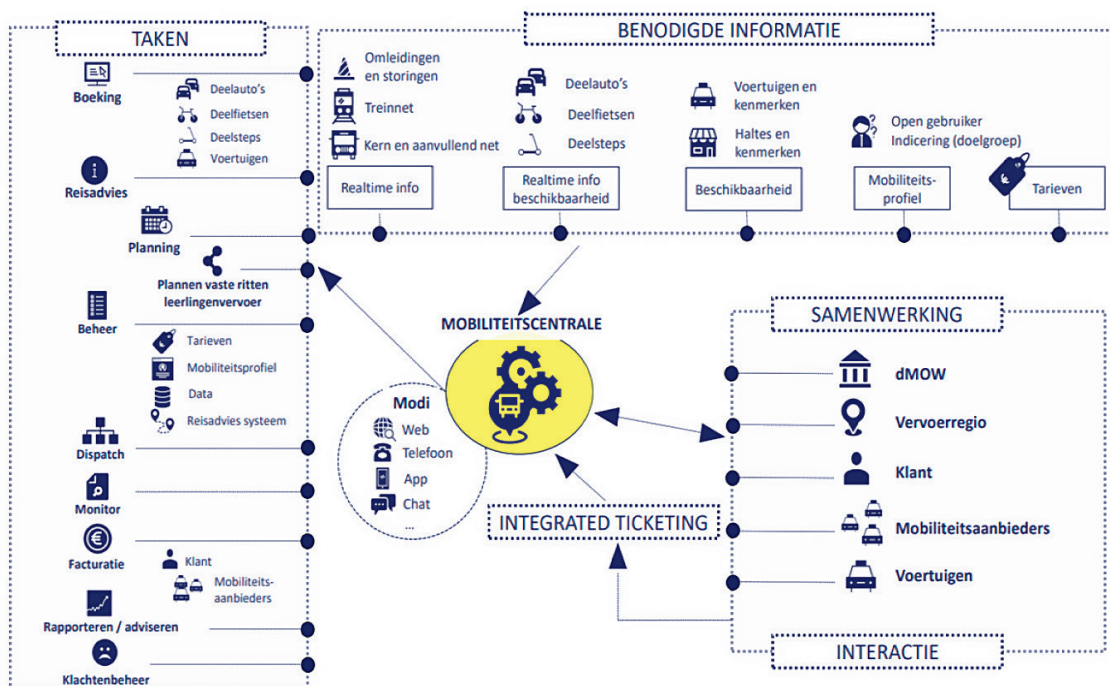
²³⁹ Art. 35, decreet basisbereikbaarheid.

²⁴⁰ Art. 34, decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door verzameldecreet MOW I en art. 35, decreet basisbereikbaarheid, zoals gewijzigd door verzameldecreet MOW II.

²⁴¹ VR 2019 1005 DOC.0666. Conceptnota uitwerking mobiliteitscentrale.

Deze conceptnota bevestigt dat de mobiliteitscentrale de operationele regiefunctie voor het vervoer op maat dient te organiseren. Behalve het vervoer op maat moet de mobiliteitscentrale ook het aanbod van het trein-, kern-, en aanvullend net in het systeem opnemen. Reizigers zullen hun (multimodale) trip kunnen plannen, boeken en betalen via de mobiliteitscentrale (telefonisch, met een app of via facturatie). Dat betekent dat de mobiliteitscentrale dient te evolueren naar een *mobility as a service-operator* (MaaS). De Vlaamse Regering heeft de ambitie te komen tot het hoogste integratieniveau. Dat houdt een volledige integratie in van het dienstenaanbod en de MaaS-beleidsdoelstellingen, waarbij de gebruiker dus multimodale trips en abonnementen kan plannen, boeken en betalen via de mobiliteitscentrale.

Figuur 4 – Schematische voorstelling van de mobiliteitscentralewerking



Bron: departement MOW

Verder bepaalde de Vlaamse Regering dat de mobiliteitscentrale een publiek gefinancierde integrator moet zijn, dat is de (private of publieke) partner die de overheid financiert om de rol van MaaS-operator op te nemen. Dat is een van de mogelijke organisatiemodellen, naast bijvoorbeeld commerciële MaaS-operatoren.

Verskillende organisatiemodellen van MaaS-operatoren kunnen gelijktijdig actief zijn in Vlaanderen, maar om het MaaS-ecosysteem optimaal te laten werken en zodoende een goede marktwerking te realiseren, wil de Vlaamse Regering daarvoor een kwaliteitskader opmaken en valideren. De conceptnota van 2019 bevatte twee belangrijke concepten, die via het kwaliteitskader moeten worden uitgewerkt in concreet beleid:

- Delen van data: het is van cruciaal belang dat MaaS-operatoren data en informatie kunnen uitwisselen. De mobiliteitscentrale moet ook informatie verzamelen en de Vlaamse Regering moet de regels vaststellen voor interoperabiliteit, open data, realtime data en de standaarden voor

de informatie over het personenvervoer²⁴². Het departement MOW als modusafhankelijke mobiliteitsregisseur wordt gevraagd daarvoor de regels, processen en afspraken vast te leggen.

- Realiseren van interoperabiliteit (cfr. ticketing- en betaalsystemen): het doel moet zijn om met één vervoerbewijs de volledige verplaatsing te kunnen maken, ongeacht het aantal modi of verschillende aanbieders van vervoer of deelsystemen die deel uitmaken van de verplaatsing. Daarmee wil de Vlaamse overheid ook tegemoetkomen aan de *integrated ticketing* die Europa vooropstelt.

Het kwaliteitskader voor de datadeling, de interoperabiliteit en de *integrated ticketing* moest klaar zijn vóór de start van de mobiliteitscentrale. De conceptnota gaf het departement MOW voorts de opdracht de overheidsopdracht voor de mobiliteitscentrale in de markt te plaatsen en het kwaliteitskader uit te werken voor het MaaS- ecosysteem (zie 6.1.3). De regierol bleef bij het modusneutrale departement MOW, maar in een latere fase kon een onafhankelijke MaaS-regulator worden opgericht, al dan niet via marktbevraging.

6.1.2 Start en uitvoering van de mobiliteitscentrale

Het departement MOW heeft de overheidsopdracht voor de mobiliteitscentrale uitgewerkt. De opdracht omvat de ontwikkeling van een mobiliteitscentrale tot en met *level 2 MaaS ready*²⁴³ met een gebruiksvriendelijk informatiecentrum, waar de gebruikers alle informatie kunnen vinden over het volledige aanbod van het gelaagd openbaarvervoernetwerk²⁴⁴. Daarnaast moet de opdrachtnemer ook alles uitbouwen voor de operationalisering van het vervoer op maat en die operationele regie van de mobiliteitscentrale moet onder andere de volgende diensten aanbieden: de ritopdrachten uitzetten voor, onder meer, het VOM Vast en het VOM Flex, het flexplusvervoer en het leerlingenvervoer, telefonische reisadviezen verstrekken en servicevragen beantwoorden. De vergoeding van de opdrachtnemer is daarop afgestemd, met, enerzijds, een implementatievergoeding voor de werkzaamheden voorafgaand aan de start van het vervoer op maat en, anderzijds, een maandelijkse reguliere vergoeding op basis van de daadwerkelijke volumes.

De plaatsingsprocedure voor de mobiliteitscentrale startte begin 2020. Het duurde echter meer dan twee jaar voor de ontwikkeling van de mobiliteitscentrale uiteindelijk kon starten, doordat de gunningsbeslissing tot tweemaal toe werd aangevochten bij de Raad van State²⁴⁵. In september 2021 sloot het departement MOW het contract met het bedrijf VIA. Dat kreeg een uitvoeringstermijn van vijf kalenderjaren (tot augustus 2026), met de mogelijkheid drie jaar te verlengen (tot augustus 2029). Het contract werd gegund voor een totaalbedrag van 102.741.680,9 euro (inclusief btw), waarvan de implementatievergoeding 556.600 euro (inclusief btw) bedroeg en het overige bedrag een inschatting betrof van de reguliere kosten van de operationele diensten van de mobiliteitscentrale (berekend voor zeven kalenderjaren, dus ongeveer 14 miljoen euro per jaar). De opdrachtnemer moest de mobiliteitscentrale klaar hebben bij de operationalisering van het vervoer op maat, dat voorzien was op 1 januari 2022. Van dan af zou hij de maandelijkse vergoeding ontvangen op basis van de geleverde diensten.

²⁴² Art. 31, decreet basisbereikbaarheid.

²⁴³ Dat betekent de integratie van level 0 (unimodale services van operatoren); level 1 (integratie van informatie, prijsinformatie en multimodale routeplanning) en level 2 (integratie van boeking en betaling voor vervoer op maat, en diensten van derden die via open API's en reservatie API snel kunnen geïntegreerd worden). (Bestek AB/2019/05 – Technisch bestek).

²⁴⁴ Bestek AB/2019/05 – Technisch bestek.

²⁴⁵ Arrest Raad van State nr. 250.599 van 12 mei 2021 in de zaak A. 233.449/XII-9070. Arrest Raad van State nr. 251.378 van 19 augustus 2021 in de zaak A. 234.221/XII-9119.

Het lange gunningsproces van de mobiliteitscentrale speelde een belangrijke rol in het tweede uitstel van de uitrol van basisbereikbaarheid in september 2021. Uiteindelijk verschoof de start van de uitrol naar januari 2023. Daarom diende VIA bij het departement MOW op 14 april 2022 een schadevergoedingseis in. De Vlaamse Regering kwam overeen dat VIA voldeed aan een aantal mijlpalen voor de implementatie en betaalde daarvoor een vergoeding van minstens 265.000 euro. Voor de periode van juli 2022 tot en met juni 2023 werd een forfaitaire schadevergoeding van 8.539.722,62 euro (inclusief btw) uitbetaald²⁴⁶. Vanaf 1 juli 2023 zou dan de reguliere vergoeding starten, zoals afgesproken in bijakte 3²⁴⁷.

Het addendum bij het openbaredienstencontract bepaalt dat De Lijn als beheerder van het vervoersysteem toezicht moet houden op de uitvoering van de mobiliteitscentrale-opdrachten. Daardoor moest het contract met het departement MOW overgedragen worden aan De Lijn. Dat geschiedde eind juni 2023 en vanaf 1 juli 2023 was De Lijn de aanbestedende overheid. Deze overdracht bracht ook nieuwe afspraken mee tussen VIA en De Lijn, die eind juni 2023 werden vastgelegd in bijakte 3²⁴⁸. Die bijakte bevestigde dat het contract zal lopen tot eind augustus 2029. VIA en De Lijn hebben ook nieuwe werkafspraken gemaakt over hun samenwerking en over de diensten die de mobiliteitscentrale moet leveren in het kader van de gefaseerde uitrol. Volgens de planning in de bijakte zal het VOM Vast en het VOM Flex op 1 januari 2024 starten met de uitvoerders, zoals voorzien (reservaties al een maand eerder). Ook het *support center* voor informatie en de boeking van ritten zal dan operationeel zijn. Daarbij zullen ook mensen van De Lijn tewerkgesteld worden. Het leerlingenvervoer startte in het schooljaar 2023-2024 met een testfase, die zal opgeschaald worden en volledig uitgerold zal zijn in het schooljaar 2024-2025. Er zijn wel nog onzekerheden met betrekking tot het flexplusvervoer, de MaaS-functionaliteiten en eventuele consulting. Die werden nog niet in de planning opgenomen.

Ook de financiële afspraken werden herbekeken. De maandelijkse reguliere vergoedingen zijn nu opgenomen als vaste kosten, waarin een vast aantal ritten²⁴⁹ is inbegrepen, met extra kosten als meer ritten worden uitgevoerd. Bijakte 3 raamde de totale kosten voor de volledige looptijd van het contract voorlopig op ten minste 65.219.000 euro (inclusief btw)²⁵⁰, exclusief meerkosten voor extra ritten. Ook de kosten voor het flexplusvervoer zitten nog niet in de raming, hoewel vaste maandelijkse kosten daarvoor zijn afgesproken. Mogelijks moeten nog extra kosten ingeschat worden, zoals kosten voor de organisatie van het leerlingenvervoer²⁵¹, de ontwikkeling van MaaS-functionaliteiten en eventuele consulting. Voorlopig zijn voor 2023, behalve de forfaitaire maandelijkse kosten die liepen tot 1 juli 2023, nog 6.564.500 euro kosten geraamd (inclusief btw). Dat de nieuwe financiële afspraken uit bijakte 3 verschillen van die in het originele contract, bemoeilijkt een vergelijking en maakt het onduidelijk hoe hoog de kosten zullen oplopen en of ze beheerst zullen blijven bij de uitvoering van basisbereikbaarheid.

²⁴⁶ Opdracht nr. AB/2019/05, bijakte 1 en 2. Het bedrag werd uitbetaald in maandelijks aangroeiende schijven.

²⁴⁷ Opdracht nr. AB/2019/05, bijakte 3.

²⁴⁸ Opdracht nr. AB/2019/05, bijakte 3.

²⁴⁹ Dit aantal is vastgelegd per modus VOM.

²⁵⁰ Zie excel mobiliteitscentrale kosten, bijakte 3.

²⁵¹ Dit gaat over een 'school information portal', uit opdracht nr. AB/2019/05, bijakte 3.

De mobiliteitscentrale, ondertussen omgedoopt tot hoppincentrale, heeft de organisatie, planning, boeking en opvolging van het VOM Vast en VOM Flex gradueel uitgetest met proefprojecten in kleine gebieden binnen een aantal vervoerregio's²⁵². Tijdens die pilootprojecten was ook de hoppinwebsite voor het eerst beschikbaar. Die bood alleen de mogelijkheid een flexrit te boeken via de app of telefonisch, maar niet op de website zelf. Vanaf januari 2024 zou de hoppinwebsite ook een routeplanner moeten bevatten en de mogelijkheid een flexrit te boeken. Uit beperkte evaluaties bleek dat de reizigersaantallen in lijn lagen met de aantallen belbusreizigers en dat de feedback van de reizigers en de chauffeurs gunstig was. De pilootprojecten werden weliswaar uitgetest in drie kleine gebieden, zodat ook de evaluaties steunen op beperkte aantallen. Er zal niet meer in een groter gebied getest worden, maar de hoppincentrale zal onmiddellijk uitgerold worden over heel Vlaanderen. Er zijn ook proefprojecten om de huidige MAV's en DAV's in te kantelen in de hoppincentrale²⁵³. Het is echter nog niet bepaald hoe en tegen wanneer dat zal uitgewerkt worden.

Het lijkt erop dat de hoppincentrale pas twee jaar na de oorspronkelijk voorziene datum operationeel zal zijn op het contractueel vastgelegd MaaS-integratieniveau, dus met integratie van boeking en betaling voor VOM Vast en VOM Flex. De ambitie van de Vlaamse Regering blijft echter wel het hoogste integratieniveau, al is het onduidelijk wat de planning daarvoor is, hoe dat concreet zal uitgewerkt worden (nog binnen de huidige overheidsopdracht of niet) of wat de bijhorende kosten ervoor zijn. De overdracht van de hoppincentrale aan De Lijn vergde al veel tijd voor de opmaak van nieuwe werk- en financiële afspraken. De verdere uitwerking van MaaS vereist opnieuw tijd en middelen, terwijl eerdere inspanningen en afspraken verloren zijn gegaan.

Hoewel de hoppincentrale vanaf januari 2024 operationeel zal zijn, is de invulling voorlopig nog minimaal, vooral door de onzekerheid aangaande de concrete uitwerking van basisbereikbaarheid en, vooral, van het vervoer op maat. Er is nog geen zekerheid over de inkanteling van de MAV's en DAV's (flexplusvervoer), noch over de timing daarvan. Het is evenmin al duidelijk of de deelsystemen zullen worden opgenomen in de hoppincentrale en in welke mate (alleen in de routeplanner of ook voor de boeking en betaling). Het leerlingenvervoer is intussen wel in de testfase opgenomen in het schooljaar 2023-2024. Er is weinig informatie beschikbaar over het verloop van deze testen en hoe zij geëvalueerd zullen worden voor de definitieve uitrol. Ten slotte is er ook weinig duidelijkheid over de mogelijkheden tot boeking en betaling die de hoppincentrale zal aanbieden. Voor het kernnet, het aanvullend net, het VOM Vast en het VOM Flex is voorzien dat dit één en hetzelfde ticket is van De Lijn. Vanaf januari 2024 zal het mogelijk zijn een ticket of een tienrittenkaart van de Lijn te kopen via de hoppincentrale. Het is nog niet duidelijk of het mogelijk zal zijn om via de hoppincentrale een volledig traject te plannen, boeken en betalen, waarbij een reiziger gebruikt maakt van verschillende vervoerslagen (ook het treinnet) of verschillende vervoer-op-maattoepassingen.

²⁵² De pilootprojecten werden ingericht in respectievelijk Puurs-Sint-Amands (vanaf november 2022), De Vlaamse Ardennen (Ronse en Waregem, vanaf februari 2023) en Diest-Aarschot (vanaf juli 2023). Het departement MOW, De Lijn en VIA zorgden samen voor de uitvoering van deze pilootprojecten; De Lijn nam later door haar gewijzigde rol de lead.

²⁵³ VR 2023 2804 DOC.0480/1.

6.1.3 MaaS-afsprakenkader

Het was de bedoeling in een meerjarig co-creatieproces met publieke en private MaaS-stakeholders te komen tot een gedragen afsprakenkader. Een eerste cyclus liep in de periode van 2020 tot eind 2021-begin 2022. Die leidde tot een eerste versie van het Vlaams MaaS-afsprakenkader²⁵⁴, dat echter alleen basisafspraken bevat en slechts een beginpunt is in de opbouw van een Vlaams MaaS-afsprakenkader. Voor de verdere ontwikkeling van het MaaS-afsprakenkader werd in juli 2020 een opdracht gegund. Die opdracht moest twee keer uitgebreid worden in zowel scope als mandagen en liep af in maart 2023²⁵⁵. Uiteindelijk heeft de Vlaamse Regering er 146.099,94 euro aan besteed, ongeveer 160% van het vooropgestelde bedrag.

Intussen werkte ook het federale niveau naar een interfederale visie voor MaaS toe, die het valideerde op 7 september 2022. De visie bevatte ook actiepunten. Daarom werd besloten niet verder te gaan met de voorziene tweede cyclus van het Vlaams MaaS-afsprakenkader en na de implementatie van de federale actiepunten een beslissing te zullen nemen over het Vlaams kader.

Het Rekenhof merkt op dat het finaal Vlaams MaaS-afsprakenkader niet klaar was bij de start van de hoppincentrale en dat het ook onduidelijk is wanneer het zal worden opgeleverd. Er is evenmin al duidelijkheid of een onafhankelijke MaaS-regulator zal worden aangesteld. De MORA beklemtoonde dat de ontwikkelingen voor MaaS in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op het federale niveau al veel verder staan en dat Vlaanderen achterop dreigt te raken²⁵⁶.

6.2 Infrastructuuraanpassingen

6.2.1 Doorstroming openbaar vervoer

Zowel de conceptnota basisbereikbaarheid 2015 als de memorie van toelichting bij het decreet basisbereikbaarheid beklemtoonden het belang van een vlotte doorstroming van het openbaar vervoer, die moet bijdragen tot een hogere kostendekkingsgraad van het stads- en streekvervoer en moet zorgen voor aanvaardbare reistijden en stiptere dienstverlening. Voorbeelden van maatregelen zijn verkeerslichtenbeïnvloeding, busluizen en voorbehouden rijstroken. Het decreet bepaalt dat maatregelen voor een vlotte doorstroming van het openbaar vervoer moeten worden opgenomen in de regionale mobiliteitsplannen, dat de Vlaamse Regering daarvoor streefwaarden kan opstellen²⁵⁷ en dat de wegbeheerders er de nodige infrastructuur voor moeten aanleggen en onderhouden.

Bij het ontwerp van het kwaliteitseisenbesluit²⁵⁸ stelde de Vlaamse Regering dat een vlotte doorstroming bijdraagt tot de gedragsverandering die men wil creëren om eerder voor het openbaar vervoer te kiezen dan voor de wagen²⁵⁹. Het kwaliteitseisenbesluit²⁶⁰ koppelt de vlotte doorstroming aan betrouwbaarheid en efficiëntie en legt voor de lijnen van het kernnet en het aanvullend

²⁵⁴ maasafsprakenkader.vlaanderen.be/.

²⁵⁵ Bestek AB/2020/05.

²⁵⁶ Mobiliteitsverslag 2022. Basisbereikbaarheid, Goederenvervoerbeleid en Modal Shift, MORA, juni 2022; Zo werd bijvoorbeeld in september 2023 de app Floya van de MIVB voorgesteld, een multimodale app voor alle vervoersbehoeften in Brussel (<https://floya.brussels/nl/>).

²⁵⁷ Art. 47, decreet basisbereikbaarheid.

²⁵⁸ Ook voor dit ontwerpbesluit vroeg de Vlaamse Regering geen advies aan de MORA.

²⁵⁹ VR 2020 0409 DOC.0957/1. Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de kwaliteitseisen voor het kernnet en het aanvullend net en de streefwaarden voor wegbeheerders inzake de doorstroming van het openbaar vervoer, p. 8.

²⁶⁰ Art. 18, kwaliteitseisenbesluit.

net streefwaarden vast, maar bepaalt niet wie deze streefwaarden moet monitoren en opvolgen. Uit het openbaredienstencontract van juli 2022 kan worden afgeleid dat De Lijn daar een belangrijke taak in heeft. Zo adviseert De Lijn de Vlaamse Regering en de vervoerregio's over de verkeersaders en punten die bij voorrang moeten worden aangepakt op het vlak van doorstroming. Ook engageert De Lijn zich tot de opvolging en verbetering van de stiptheid, regelmaat en betrouwbaarheid van haar dienstverlening. Stiptheid en betrouwbaarheid zijn als prestatie-indicatoren, gerelateerd aan de benchmarkoefening 2020, opgenomen in het openbaredienstencontract (zie 5.2). Hoewel opgenomen als prestatie-indicatoren worden er geen streefwaarden opgenomen en evenmin wordt er verwezen naar de streefwaarden van het kwaliteitseisenbesluit die de gewenste resultaten van De Lijn op het vlak van betrouwbaarheid en efficiëntie wel scherpstelt.

Het kwaliteitseisenbesluit bepaalt dat de wegbeheerders projecten moeten realiseren om de streefwaarden te bereiken. Het AWV zet in haar reguliere werking (*task force* doorstroming²⁶¹) al vele jaren in op doorstromingsmaatregelen voor het openbaar vervoer, zoals de aanleg van vrije busstroken, verkeerslichtenbeïnvloeding en de verplaatsing van haltes (na een kruispunt). In het openbaredienstencontract verbinden de Vlaamse overheid en De Lijn zich tot de aanpak van de doorstromingsproblemen op de projectlijnen die de taskforce doorstroming bepaalt. De budgetten voor die taskforceprojecten zijn aanzienlijk: in de periode 2020-2022 ging het over 81,16 miljoen euro vastleggingen²⁶². Een deel van de middelen gaat naar projecten voor verkeerslichtenbeïnvloeding. De Lijn verbindt er zich in het openbaredienstencontract toe jaarlijks de winst uit de doorstromingsprojecten te evalueren.

Door de uitrol van basisbereikbaarheid veranderen de vervoersnetten. Om de overschakeling op het terrein uit te voeren en in de overgangsfase een vlotte doorstroming te kunnen blijven garanderen, heeft het AWV samen met De Lijn in 2021 een plan van aanpak opgemaakt. De gefaseerde uitrol heeft het plan van aanpak gewijzigd en het AWV heeft zich geëngageerd om voor de ingangsdatum van elke fase, de kritische aanpassingen uit te voeren en de niet-kritische aanpassingen op de planningslijst te zetten, opdat het die, in samenspraak met De Lijn, kan inplannen in functie van prioriteit en beschikbaarheid. Voor de aanpassingen in functie van basisbereikbaarheid werd in 2022 en 2023 respectievelijk 2,5 miljoen euro en 1,5 miljoen euro vrijgemaakt. Het ontwerp-GIP 2024 voorziet in een budget van ongeveer 1,5 miljoen euro.

6.2.2 Van mobipunten naar hoppinpunten

Het decreet basisbereikbaarheid vermeldt combimobiliteit als doelstelling van basisbereikbaarheid (artikel 5) en van het mobiliteitsbeleid (artikel 4). Combimobiliteit is het multimodaal reisgedrag, waarbij personen voor hun verplaatsingen verschillende vervoersmiddelen combineren. Ook het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 schuift het prominent naar voren als noodzaak om de *modal shift* te kunnen realiseren. Combimobiliteit realiseren vereist de uitbouw van goede en robuust verknoopte netwerken, die reizigers keuzemogelijkheden bieden om zich snel en comfortabel te verplaatsen.

²⁶¹ In de taskforce doorstroming zitten het departement MOW, het AWV en De Lijn.

²⁶² In de periode 2015-2019 ging het over vastleggingen van 125,29 miljoen euro. De kredieten voor doorstroming worden aangerekend op het algemeen investeringsartikel weginfrastructuur en tot 2023 ook op het FFEU.

De Vlaamse overheid werkt al sinds 2014 een beleid voor combimobiliteit en mobipunten uit²⁶³. Het decreet basisbereikbaarheid heeft dat beleid verder uitgewerkt in twee specifieke artikelen:

- Artikel 41 bepaalt dat het regionaal mobiliteitsplan maatregelen moet opnemen voor de uitbouw van kwaliteitsvolle infrastructuur aan de vervoersknooppunten en draagt de Vlaamse overheid op regels te bepalen over de inplanting en de aanleg van die infrastructuur.
- Artikel 42 bepaalt dat de wegbeheerder moet instaan voor de aanleg van mobipunten en car-poolparkings. Het decreet definieert mobipunten als: *vervoersknooppunten waar parkeermogelijkheden voor verschillende personenwagens en fietsen ter beschikking zijn of verschillende modi kunnen aangeboden worden door middel van onder meer deelsystemen, waardoor reizigers met geschikte modus een verplaatsing kunnen maken*. Verder bepaalt artikel 42 ook dat de Vlaamse Regering voor de aanleg, het onderhoud en het beheer van de mobipunten een toewijzing kan doen aan derden en deze derden specifieke rechten kan toekennen om tot optimale mobipunten te komen.

In mei 2019 communiceerde de Vlaamse overheid een beleidsvisie voor de ontwikkeling van de mobipunten²⁶⁴. In deze beleidsvisie en later ook in het regeerakkoord 2019-2024 schoof zij een netwerk van mobipunten²⁶⁵ naar voren met als doelstelling *te komen tot een uniform en herkenbaar netwerk van mobipunten, ondersteund door online informatie (website en app), zichtbaar in het straatbeeld (herkenbaar, gebruiksvriendelijk, toegankelijk), waarbij (real time) gebruikersinformatie geboden wordt aan de reiziger*²⁶⁶.

De beleidsvisie beklemtoont de sterke regie die nodig is voor de implementatie van de mobipunten. Aangezien het decreet de aanleg van de mobipunten bij de wegbeheerder legt, moet de beleidsvisie verspreid worden en een doorvertaling krijgen in het lokale en regionale mobiliteitsbeleid. Volgens de Vlaamse Regering is een sterke regie van het departement MOW essentieel om de samenhang tussen de mobipunten en het bredere mobiliteitsbeleid te realiseren. De beleidsvisie vertaalt de invulling van de decretale bepaling over de toewijzing van de aanleg, het onderhoud en het beheer van de mobipunten naar een mogelijkheid om, *ondersteunend aan de regierol van het departement*, een partner te engageren, die een aantal taken voor zijn rekening neemt. Deze taken kunnen de promotie, de exploitatie, het beheer van de gegevens en het aanspreekpunt van de mobipunten inhouden.

Eind 2020 keurde de Vlaamse Regering een besluit goed over het regelgevend kader van de mobipunten²⁶⁷. Vlaanderen investeert in samenspraak met de vervoerregio's in de uitrol van inter-regionale en regionale mobipunten en ondersteunt de lokale partners bij de uitrol op lokaal en

²⁶³ Beleidsnota 2014-2019 Mobiliteit en Openbare Werken. Stuk 152 (2014-2015) – Nr. 1.

²⁶⁴ VR 2019 1705 MED.0230/1BIS. Mobipunten – beleidsvisie en implementatiekader.

²⁶⁵ In de beleidsvisie verschilt de invulling van de mobipunten licht van het decreet: een mobipunt is een herkenbare plek met een aanbod aan diverse, op elkaar afgestemde vervoermogelijkheden, bij voorkeur aangevuld met extra diensten en ruimtelijk optimaal georganiseerd, met als doel de combimobiliteit te faciliteren; elk knooppunt van vervoermogelijkheden, nabij voldoende vervoerpotentieel, komt in aanmerking als mobipunt, mits het beantwoordt aan de nodige prestatie-eisen in functie van de ruimtelijke context.

²⁶⁶ Vlaamse Regering 2019-2024 - Vlaams Regeerakkoord, p.181; VR 2019 1705 MED.0230/1BIS – Mobipunten, beleidsvisie en implementatiekader, p. 3.

²⁶⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 betreffende de mobipunten en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid, verder afgekort tot mobipuntenbesluit.

buurtniveau²⁶⁸. Het AWW, Lantis en De Werkvennootschap staan in voor de realisatie van mobipunten langs gewestwegen. Steden en gemeenten worden via subsidiëring gestimuleerd om mobipunten aan te leggen langs gemeentewegen. De publicatie van het mobipuntenbesluit ontlokte veelvuldige bedenkingen, onder meer over de aanduiding van de mobipunten in onderscheiden categorieën en over de subsidieregeling. Aangezien vrijwel alle bepalingen van het besluit aanpassingen vergden, werd het besluit van 2020 opgeheven²⁶⁹.

In 2022 introduceerde een nieuw besluit de term *hoppinpunt*. Een hoppinpunt onderscheidt zich van de generieke term *mobipunt* in de mate dat het wordt aangeduid met een bepaalde merkarchitectuur op een of meer zuilen of palen en dat het aan kwaliteitseisen voldoet, zoals goed toegankelijk zijn voor alle gebruikers en een minimale uitrusting hebben²⁷⁰. Naargelang het niveau, wijzen de minister, de vervoerregioraad of de gemeente de hoppinpunten aan. De onderstaande tabel toont de finale categorisering van de vier types hoppinpunten volgens het hoppinpuntenbesluit²⁷¹. Zij moeten passen in de netwerklogica die de vervoerregioraad uitgetekend heeft en moeten dus worden aangeduid als in een bediening voorzien binnen het gelaagd openbaar vervoernet, door het spoornet, het kernnet, het aanvullend of het vervoer op maat. Buurt-hoppinpunten kan het lokaal bestuur aanduiden op basis van netwerklogica of, als ze niet bediend moeten worden door het openbaar vervoer, op basis van de aanwezigheid van deelmobiliteit.

In september 2020 werd het aantal mobipunten een eerste keer ingeschat op 1.764, waarvan steden en gemeenten er 1.000 zouden uitvoeren²⁷². Die inschatting diende vooral om het budget te kunnen ramen voor de uitvoering van de mobipunten in de huidige legislatuur. De Vlaamse Regering voorzag in een totaalbedrag van 101 miljoen euro voor mobipunten, waarvan 43 miljoen euro subsidies aan steden en gemeenten, terwijl het zwaartepunt van het aantal te realiseren mobipunten bij de lokale besturen als wegbeheerder ligt. Het voorontwerp van hoppinpuntenbesluit heeft in juni 2021 een inschatting gemaakt van 2.217 te realiseren hoppinpunten²⁷³. Het aantal hoppinpunten is echter dynamisch, aangezien de vervoerregio's en ook de lokale besturen (buurthoppinpunten) ze gaandeweg kunnen bijsturen. In juni 2023, twee jaar later, waren 2.105 hoppinpunten aangeduid. Dat aantal kan in de toekomst nog veranderen.

²⁶⁸ VR 2020 1707 DOC.0837-1BIS - Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de mobipunten en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid.

²⁶⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 februari 2022 over de hoppinpunten en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid, verder afgekort tot hoppinpuntenbesluit.

²⁷⁰ Parkeerplaatsen voor personen met een beperking als er parkeerplaatsen nodig zijn; een fietsenstalling met ruimte voor buitenmaatse fietsen; informatiedragers en infrastructuur om data-uitwisseling mogelijk te maken.

²⁷¹ Hoppinpuntenbesluit.

²⁷² VR 2020 1707 DOC.0837/1BIS. Voorontwerp BVR Mobipunten.

²⁷³ Voorontwerp BVR Hoppinpunten.

Tabel 12 – Aanduiding hoppinpunten, juni 2023

Type hoppinpunten	bepaald door	aantal
Interregionaal bediend door een ruim mobiliteitsaanbod van frequente inter-regionale, regionale en lokale verbindingen, van waaruit verplaatsingen tussen verschillende vervoerregio's mogelijk zijn; bevatten minstens hoogwaardige interregionale openbaarvervoerverbindingen van het treinnet.	de vervoerregioraad of de minister	47
Regionaal bediend door een frequente regionale verbinding van het kernnet of het treinnet.	de vervoerregioraad	178
Lokaal minstens bediend door een cadanslijn binnen het aanvullend net.	de lokale besturen en gevalideerd door de vervoerregioraad	1.268
Buurt alleen bediend door functionele lijnen van het aanvullend net of door het vervoer op maat, of niet bediend door openbaar personenvervoer, maar waarbij deelvoertuigen de basis vormen van het vervoeraanbod.	lokale besturen	612
Totaal		2.105

Bron: BVR Hoppinpunten en departement MOW

Niet alleen kunnen verschillende actoren hoppinpunten aanduiden en bijsturen, vaak zijn ook meer actoren betrokken bij hun uitvoering. Het decreet basisbereikbaarheid wees het beheer toe aan de respectieve wegbeheerders. Formeel gezien zijn dat het AWV en de lokale besturen, maar ook andere entiteiten van het beleidsdomein MOW kunnen formeel de opdracht krijgen een (deel van een) hoppinpunt uit te voeren. Bovendien kunnen De Lijn en de NMBS partners zijn bij de uitvoering van de hoppinpunten.

Van de 2.105 hoppinpunten (aangeduid in juni 2023) waren er 323 met meer dan één beheerder. Voor 321 punten deelden het AWV en een andere wegbeheerder de verantwoordelijkheid. Voor 313 punten was de andere wegbeheerder een lokaal bestuur. Voor elk punt moet in overleg worden gezocht naar de exacte locatie en moet worden bepaald wie als eigenaar de verantwoordelijkheid moet nemen. Voorts moeten afspraken gemaakt worden over effectieve invulling op het terrein, de minimale uitrusting dus²⁷⁴ en eventuele andere deelelementen of diensten die zijn opgenomen in de ontwerpwijzer voor de hoppinpunten²⁷⁵. Verder is er een gedeelde verantwoordelijkheid van alle beheerders van deelelementen, waarbij de actor met het grootste aandeel als trekker fungeert.

Er mag niet worden afgeweken van de minimale uitrusting die het BVR Hoppinpunten heeft beschreven. Het is wel toegestaan een hoppinpunt gefaseerd uit te voeren, dat wil zeggen dat op-eenvolgend elementen worden toegevoegd tot aan de minimale eisen is voldaan. Lokale besturen

²⁷⁴ BVR Hoppinpunten. De minimale uitrusting voor een Hoppinpunt: een Hoppinpunt is toegankelijk en is uitgerust met:

- parkeerplaatsen voor personen met een beperking als er parkeerplaatsen nodig zijn;
- een fietsenstalling met ruimte voor buitenmaatse fietsen;
- informatiedragers en
- infrastructuur om data-uitwisseling mogelijk te maken.

²⁷⁵ Deelelementen zoals deelfietsen, deelwagens en diensten zoals wachtaccommodatie, pakketautomaten. Ontwerpwijzer Hoppinpunten Richtlijnen voor het inrichten van kwalitatieve vervoersknooppunten, Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), januari 2022.

kunnen hoppinpunten eveneens gefaseerd aanleggen, maar de subsidie kan maar aangevraagd worden na de voltooiing van het hoppinpunt met de minimale uitrusting.

De minimale uitrusting vereist ook infrastructuur die data-uitwisseling mogelijk moet maken. De Vlaamse overheid heeft dit criterium beperkt ingevuld, het is volgens haar al voldoende te voorzien in een QR-code op de hoppinzuil waarmee de gebruiker op de hoppinwebsite terecht komt. Er is dus geen sprake van data-uitwisseling met het centrale beheer (zie verder). Er is ook geen enkele richtlijn opgenomen, niet in de hoppinhuisstijlgids, noch in de ontwerpwijzer Hoppinpunten, om het hoppinpunt mogelijks later nog verder uit te rusten met infrastructuur die *realtime* informatie zal kunnen uitwisselen of die informatie (bijvoorbeeld het aantal beschikbare deelfietsen) vanuit het hoppinpunt zal kunnen terugkoppelen naar de hoppinwebsite.

Hoewel de aanduiding van de hoppinpunten volgens netwerklogica logisch is, blijft het nog onduidelijk hoe het mobiliteitsaanbod op elk hoppinpunt zal worden ingevuld. Gelet op de veelheid van beheerders en partners (onder meer De Lijn en de NMBS) en de vrij beperkte verplichte minimale uitrusting, is het mogelijk dat hoppinpunten minimaal zullen worden ingevuld, waardoor het mobiliteitsnetwerk zijn mogelijke potentieel niet zal kunnen waar maken. Evenmin is bepaald wie verantwoordelijk is voor de afstemming op elkaar van de verschillende vervoerslagen op een hoppinpunt, wat noodzakelijk is om een hoppinpunt tot een volwaardig vervoersknooppunt te ontwikkelen.

De Vlaamse overheid opteerde voor een merkarchitectuur om te voldoen aan een uniform en herkenbaar netwerk van mobipunten, conform de beleidsvisie 2019 en het regeerakkoord 2019-2024. Eind 2019 gunde zij een opdracht om een logo voor de gevalideerde merkarchitectuur te ontwikkelen. De Vlaamse minister van MOW lanceerde het mobiliteitsmerk Hoppin in juli 2020²⁷⁶ en in april 2021 werd de huisstijlgids gepubliceerd²⁷⁷. Hoewel alle hoppinpunten moeten worden ingericht volgens deze merkarchitectuur, is het toch mogelijk een afwijking te vragen. Eind augustus 2023 kregen de twee grootsteden Antwerpen en Gent een goedkeuring tot beperkte afwijking van de hoppinmerkarchitectuur (gelimiteerd tot specifieke elementen zodat de herkenbaarheid gegarandeerd blijft). De reizigers zijn immers door de trage uitrol nog niet vertrouwd met het mobiliteitsmerk Hoppin en de hoppinpunten.

6.2.3 Regie en beheer hoppinpunten

Het departement MOW heeft de regierol gekregen voor combimobiliteit en de hoppinpunten. Daarvoor stelde het een hoppinpuntenmanager aan en schreef het onmiddellijk ook een overheidsopdracht uit om hem te ondersteunen. Sinds 1 september 2021 ondersteunen twee personen van de vzw Mobipunt de hoppinpuntenmanager. Dat contract is intussen al tweemaal verlengd en loopt nog tot 31 augustus 2024. De taken ter ondersteuning van de hoppinpuntenmanager zijn vrij uitgebreid, zoals: een hoppinpuntendatabank ontwikkelen, manueel invullen en updaten; inhoudelijke expertise voor de hoppinpunten leveren, maar ook voor de concepten van toegankelijkheid en deelmobiliteit; een bijdrage leveren aan de hoppinpunten-ontwerpwijzer en -huisstijlgids, en de contacten met lokale besturen verzorgen. Het departement MOW gaf aan dat zijn regierol zich beperkt tot het enthousiasmeren en stimuleren van de lokale besturen, het verstrekken van informatie over de uitrol van hoppinpunten aan die besturen en het zorgen voor overleg met alle betrokken actoren.

²⁷⁶ Q&A HOPPIN, Departement MOW, 26.02.2021, geraadpleegd op assets.vlaanderen.be/Hoppin.pdf.

²⁷⁷ Hoppin, Huisstijlgids, april 2021 – geraadpleegd op assets.vlaanderen.be/iHoppin_huisstijlgids.pdf.

Het beheer van alle hoppinpunten verloopt langs de hoppinpuntendatabank met een overzicht van alle punten. Dat is de unieke (data)bron waarvoor alle hoppinpuntbeheerders (het AWW, lokale besturen, De Werkvennootschap, De Vlaamse Waterweg en Lantis) de input en updates aan de hoppinpuntenmanager leveren (via mail of telefonisch). Daarnaast geeft de afdeling Toegepast Mobiliteitsbeleid van het departement MOW de data die de lokale besturen ingeven in de subsidieaanvraag, aan de hoppinpuntenmanager door. De databank beschikt ook over de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling, maar gebruikt die nog niet voor de uitwisseling van informatie met de hoppinpuntbeheerders. Zij geeft wel de informatie over de gerealiseerde hoppinpunten door aan de hoppinwebsite. Die, vooralsnog beperkte, informatie is daar sinds juli 2023 publiek beschikbaar²⁷⁸. Hoe dit datanetwerk verder zal worden uitgebouwd en hoe het mogelijk zal zijn om (real time) reisinformatie te verzekeren op de hoppinpunten, een vereiste om een volwaardig vervoersknooppunt te ontwikkelen, is nog niet bepaald.

6.2.4 Uitvoering op het terrein

Hoewel de Vlaamse Regering al in 2014 ambities formuleerde voor combimobiliteit en een netwerk van mobipunten en zij ook een duidelijke beleidsvisie klaar had bij de start van het decreet, verliep de inwerkingstelling en uitrol van de mobipunten (later hoppinpunten) tot dusver moeilijk en traag. Haar doelstelling blijft evenwel om tegen het einde van de legislatuur 1.000 hoppinpunten te realiseren.²⁷⁹ Alle hoppinpunten zouden tegen 2030 gerealiseerd moeten zijn.

Het heeft echter tot februari 2022 geduurd voor het hoppinpuntenbesluit de uitwerking, minimale uitrusting, merkarchitectuur en subsidiëring voor de hoppinpunten op de gemeentewegen heeft bepaald. Tot dan was de subsidiëring van de hoppinpunten voor de lokale besturen onduidelijk. De uitvoering van de hoppinpunten op het terrein kon daardoor pas echt starten vanaf februari 2022. Bovendien kon de overheidsopdracht (opdrachtcentrale Hoppinzuilen²⁸⁰) voor de plaatsing van analoge (mini-)hoppinzuilen pas na een tweede marktconsultatie worden gegund in augustus 2022²⁸¹. Ook vele steden en gemeenten namen door het uitstel van het hoppinpuntenbesluit een afwachtende houding aan bij de uitrol van de hoppinpunten op de gemeentewegen.

Hoppinpunten die de vervoerregioraden aanduiden om er in deelmobiliteit te voorzien in het kader van vervoer op maat, zijn cruciaal voor de werking van basisbereikbaarheid²⁸². Zij zouden dan ook prioritair moeten worden uitgerold. Over het aantal en de definitie van cruciale hoppinpunten bestaat geen eenduidigheid²⁸³. Volgens het departement MOW wordt geen prioritering gehanteerd bij de uitrol. Bovendien kan Vlaanderen geen prioriteiten opleggen aan de steden en gemeenten.

²⁷⁸ www.hoppin.be.

²⁷⁹ VR 2021 1607 DOC. 0972/1. Voorontwerp BVR Hoppinpunten.

²⁸⁰ De opdrachtcentrale Hoppinzuilen is een raamovereenkomst dat is opgezet als een opdrachtcentrale, zodat ook lokale besturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, de NMBS, de Vlaamse Waterweg en andere entiteiten van de Vlaamse overheid daarvan kunnen afnemen.

²⁸¹ Schriftelijke vraag nr. 1555 (2021-2022).

²⁸² Schriftelijke vraag nr. 1482 (2021-2022) van 16 juni 2022. Volgens het antwoord op deze schriftelijke vraag zijn er 345 hoppinpunten die cruciaal zijn voor de werking van basisbereikbaarheid.

²⁸³ Verslag van de gedachtewisseling over de uitrol van basisbereikbaarheid (tweede voortgangsrapportage) en het jaarverslag 2022 van De Lijn. Stuk 1828 (2023-2024) – Nr. 1 van 2 oktober 2023.

Volgens het Rekenhof zal het zeer moeilijk, zo niet onmogelijk zijn, tegen het einde van de legislatuur 1.000 hoppinpunten te realiseren. De eerste hoppinpunten kwamen er bij de lancering van het hoppinmerk in juli 2020²⁸⁴. In augustus 2022 waren maar 55 hoppinpunten (bijna 3%)²⁸⁵ klaar. In juni 2023 waren er 12 bijgekomen en op 24 augustus 2023 zijn er inmiddels 81 gerealiseerd, wat neerkomt op bijna 4%²⁸⁶. De administratie gaf geen recentere cijfers van *gerealiseerde hoppinpunten* en ook via de website kan dat niet transparant opgevolgd worden²⁸⁷. Voor alle hoppinpunten geldt dat, afhankelijk van de locatie en de nodige ingrepen, in tijd moet worden voorzien voor overleg, het vrijmaken van budget en de voorbereidende stappen voor de uitvoering (zoals onteigeningen, studies, omgevingsvergunning, etc.). Ook de doorlooptijd voor de opmaak van de vereiste raamcontracten (bijvoorbeeld voor de analoge hoppinzuilen of fietsenstallingen) was een belangrijk knelpunt bij de uitrol.

Het AWW gaf aan dat het zich nu vooral focust op het zoveel mogelijk uitrollen van hoppinpunten en dat het dat doet met analoge hoppinzuilen, omdat daar al raamcontracten voor bestaan. Verder focust het AWW zich op het voorzien van de belangrijkste basiselementen voor de werking van het mobiliteitssysteem, namelijk een hoppinzuil, fietsenstallingen en toegankelijke haltes. Het AWW streeft ernaar elk jaar, via jaarprogramma's, werken uit te voeren op 145 à 150 van de ingeschatte 600 hoppinpunten waarvoor zij wegbeheerder is. Daarbij streeft het ernaar, rekening houdend met de haalbaarheid, prioriteit te geven aan hoppinpunten met deelmobiliteit en hoppinpunten in de hogere categorieën (interregionale of regionale hoppinpunten).

Aangezien het grootste gedeelte van de hoppinpunten zich op gemeentewegen bevindt, probeert de Vlaamse overheid de lokale besturen zoveel mogelijk te overtuigen om (gesubsidieerde) hoppinpunten uit te rollen. Het regelgevende kader dat pas in 2022 beschikbaar was, de onduidelijkheden over de deelsystemen en het gebrek aan personeel en middelen in de meerjarenbegroting bij de lokale besturen, zijn enkele mogelijke verklaringen voor de trage uitrol van de hoppinpunten. Ondanks het advies van de MORA²⁸⁸, heeft de Vlaamse Regering toch gekozen voor een unieke uitbetaling van de hoppinpuntensubsidies na afloop van de werken, waardoor lokale besturen die geen hoppinpunten in hun meerjarenbegroting hadden ingeschreven, vaak niet in de mogelijkheid waren ze uit te rollen.

In de periode 2021-2022 namen de lokale besturen van de voorziene 15 miljoen euro subsidies voor de bouw van hoppinpunten, slechts 60.000 euro op. Door de zeer lage uitvoeringsgraad bij de lokale besturen werd een deel van de middelen doorgeschoven naar het AWW voor een versnelde investering. Het AWW legde in de periode 2021-2022 29 miljoen euro vast op het combifonds voor hoppinpunten. Daarvan is ongeveer 17 miljoen euro vereffend. Voor 2023 zal het AWW opnieuw 10 miljoen euro vastleggen.

²⁸⁴ Q&A HOPPIN, Departement MOW, 26.02.2021, geraadpleegd op vlaanderen.be/Q_A_burgers_Hoppin.

²⁸⁵ Hoppinpunten – Uitbouw. Schriftelijke vraag nr. 1482 van 16 juni 2022.

²⁸⁶ www.hoppin.be

²⁸⁷ De website toont hoppinpunten en hoppinpunten in ontwikkeling, maar het is onduidelijk of die volledig gerealiseerd zijn (met name voldoen aan de minimale uitrusting) of slechts gedeeltelijk. Laatste raadpleging eind december 2023.

²⁸⁸ MORA, Advies BVR Hoppinpunten, Brussel, 3 september 2021.

6.3 Conclusies

De Vlaamse Regering koos er in 2019 voor een volledig nieuwe mobiliteitscentrale uit te werken. Het duurde lang om de overheidsopdracht daarvoor uit te werken en ook de plaatsingsprocedure liep vertraging op. Dat had een impact op de timing van de uitrol van basisbereikbaarheid. Toen de mobiliteitscentrale (hoppincentrale) klaar was, kon zij door het uitstel van de uitrol van basisbereikbaarheid niet van start gaan, wat een schadevergoeding aan de opdrachtnemer meebracht. Bovendien moest De Lijn de aansturing van de hoppincentrale van het departement MOW overnemen. Uiteindelijk zal de hoppincentrale pas van start kunnen gaan op 1 januari 2024. Overigens zijn er nog tal van onzekerheden over de verdere invulling van het vervoer op maat, die ook een impact hebben op de hoppincentrale, zoals over de inkanteling van het flexplusvervoer of de toevoeging van de deelsystemen. De verandering van aansturing bracht nieuwe werk- en financiële afspraken mee en het is onduidelijk of de kosten van de hoppincentrale beheerst zullen blijven bij de uitvoering van basisbereikbaarheid.

De Vlaamse Regering was zeer ambitieus voor het MaaS-kader, dat beschikbaar moest zijn op het moment dat de mobiliteitscentrale operationeel zou zijn. Vijf jaar later is echter nog maar een eerste aanzet gegeven voor het Vlaams MaaS-afsprakenkader en is het onduidelijk of dat nog nodig is, gelet op de federale ontwikkelingen.

Het decreet basisbereikbaarheid beschouwt vlotte doorstroming voor het openbaar vervoer als essentieel om een hoge betrouwbaarheid en efficiëntie te kunnen bieden. In het kwaliteitseisenbesluit heeft de Vlaamse Regering streefwaarden vastgelegd voor de betrouwbaarheid en efficiëntie van het kernnet en het aanvullend net, maar zij heeft niet bepaald hoe die zullen worden opgevolgd. Het openbaredienstencontract heeft stiptheid en betrouwbaarheid opgenomen als prestatie-indicatoren, zonder daarbij naar de streefwaarden van het kwaliteitseisenbesluit te verwijzen of zelf een te behalen doel te bepalen. Het garanderen van doorstroming behoort tot de reguliere werking van het AWV, die daar samen met De Lijn maatregelen voor uitwerkt en heel wat middelen voor vrijmaakt. Het AWV blijft ook tijdens de gefaseerde uitrol van de nieuwe vervoersnetten van basisbereikbaarheid verantwoordelijk om een vlotte doorstroming te garanderen en daarvoor werd een budget van 4 miljoen euro vrijgemaakt.

Niettegenstaande in 2019 al een duidelijk beleidskader bestond voor de uitvoering van de mobiliteitspunten, was er pas drie jaar later een werkbaar uitvoeringsbesluit. Ondanks het aanzienlijk budget, verloopt de uitvoering van de hoppinpunten door alle wegbeheerders zeer traag door allerlei knelpunten zoals het ontbreken van een duidelijke prioritering, de moeizame opmaak van het regelgevend kader, de tijd nodig voor overleg tussen alle stakeholders bij de uitrol op het terrein, de doorlooptijd die de opmaak van raamcontracten vergt en de tijd die de realisatie op het terrein vereist. Eind augustus 2023 was maar 4% van alle hoppinpunten gebouwd en de doelstelling om 1.000 hoppinpunten te realiseren tegen het einde van de legislatuur lijkt dan ook onhaalbaar. Ten slotte blijft het onduidelijk of en hoe een performante data-uitwisseling zal worden georganiseerd.

Hoofdstuk 7

Algemene conclusies

Was de beleidsvoorbereiding voor het decreet basisbereikbaarheid (2014-2019) adequaat?

Ondanks de ambitie te vertrekken van een evaluatie van basismobiliteit voor de uitwerking van het concept basisbereikbaarheid, hield de beleidsvoorbereiding geen overkoepelende, diepgaande studie van het basismobiliteitsmodel in. Wel trok De Lijn lessen uit haar ervaringen met basismobiliteit, die ze aanvulde met stakeholdersinput. Om het concept basisbereikbaarheid invulling te geven vonden ook studies en buitenlandse inspiratiebezoeken plaats.

Evenmin werden concrete proefprojecten of innovatieve oplossingen voor basisbereikbaarheid uitgetest vóór de inwerkingtreding van het decreet in 2019, waarvoor de Vlaamse Regering nochtans een regelluw kader had gecreëerd. De resultaten van de proefregio's bleven beperkt tot organisatorische lessen voor de vervoerregioraadwerking en de opmaak van openbaarvervoerplannen.

De beleidsvoorbereiding leverde onvoldoende eenduidig geformuleerde decretale doelstellingen voor basisbereikbaarheid op. De doelstellingen van basisbereikbaarheid kunnen onvoldoende de basis vormen voor concrete maatregelen voor een betere afstemming tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening en voor de aanpak van vervoersarmoede. De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Agenda 2030 van de Verenigde Naties, die in Vizier 2030 zijn vertaald, zijn onvoldoende uitgewerkt in basisbereikbaarheid.

Werd de regelgevingsagenda voor het decreet basisbereikbaarheid (2019-2023) op afdoende wijze georganiseerd en uitgevoerd?

Kort na de goedkeuring, op 26 april 2019, van het decreet basisbereikbaarheid, dat als kaderdecreet was opgevat, werd een lijst met een voorlopige planning van vereiste uitvoeringsbesluiten opgesteld en geprioriteerd, maar die initiële planning bleek niet adequaat. De onduidelijkheden over de vereiste uitvoeringsbesluiten brachten vertragingen mee en de kwaliteit van sommige besluiten, zoals dat voor de mobipunten, was onvoldoende. De uitvoeringsbesluiten uitwerken tegen de krappe, vooropgestelde startdatum van basisbereikbaarheid (1 januari 2021), bleek uiteindelijk onhaalbaar te zijn, mede door diverse wijzigingen aan het decreet basisbereikbaarheid zelf. Dit leidde tot een weinig transparant en onvolledig regelgevingskader, met rechtsonzekerheid tot gevolg. Een grootschalige uitrol op één datum steunde overigens niet op voorafgaand onderzoek, en nadat verscheidene elementen meermaals noopten tot uitstel, besloot de minister in augustus 2022 om vanaf 2023 over te gaan tot een gefaseerde uitrol.

Werd de operationele uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid (2019-2023) op afdoende wijze georganiseerd en uitgevoerd?

Een aantal elementen wijzen op een suboptimale aansturing van de omschakeling naar en implementatie van basisbereikbaarheid:

- Het decreet basisbereikbaarheid heeft de taakomschrijving van de regierollen onvoldoende uitgeklaard. De concrete taakverdeling wijzigde reeds aanzienlijk door het openbardienstencon-

tract 2023-2027, dat belangrijke regiefuncties verschoof van het departement MOW naar De Lijn. Dat bemoeilijkt de ontwikkeling van een echt geïntegreerd mobiliteitsnetwerk over de verschillende modi heen en vertroebelt de initieel beoogde scheiding tussen beleid en regie enerzijds en uitvoering anderzijds.

- Door de oprichting van de vervoerregioraden worden de lokale besturen betrokken bij het mobiliteitsbeleid, maar de slagkracht van de vervoerregioraden wordt ingeperkt door het gebrek aan rechtspersoonlijkheid. Voorts weerspiegelt de decretale minimale samenstelling van de vervoerregioraden niet de beoogde beleidsdomeinoverschrijdende werking. Ten slotte brengt de aanzienlijke ondersteuning door studiebureaus een risico op afhankelijkheid mee.
- Het uitblijven van een overkoepelend richtinggevend Vlaams mobiliteitsplan en de latere vervanging ervan door een nog louter *inspirerende* Vlaamse mobiliteitsvisie, die laattijdig werd opgeleverd, hypothekeerde de sturing ten aanzien van de regionale mobiliteitsplannen en de openbaarvervoerplannen.
- Het gebrek aan kwantificeerbare, tijdsgebonden en tussentijdse doelstellingen bemoeilijkt de meetbaarheid van de voortgang en de effecten van zowel de Vlaamse mobiliteitsvisie als de regionale mobiliteitsplannen.

De aanduiding van de interne exploitant en de vaststelling van het kernnet en aanvullend net gebeurde tijdig. Toch vertoont de exploitatie door de diverse openbaarvervoeractoren van basisbereikbaarheid een aantal knel- en aandachtspunten:

- Het is zeer complex om de precieze vervoersvraag volledig te kennen en op basis daarvan een vraaggestuurd netwerk uit te tekenen. De permanent evoluerende vervoersnoden bemoeilijken dit nog meer.
- De uitrol van het vervoer op maat is een noodzakelijke voorwaarde voor de volledige uitrol van het kernnet en het aanvullend net, aangezien anders *blinde vlekken* kunnen ontstaan, die kunnen leiden tot vervoersarmoede. Verschillende onderdelen van het vervoer op maat zijn evenwel nog niet uitgewerkt (o.a. deelsystemen, flexplusvervoer, en werknemersvervoer).
- De Vlaamse Regering duidde De Lijn opnieuw voor tien jaar aan als interne operator voor het kernnet en het aanvullend net. De verbeterpunten uit het beoordelingsrapport zijn omgezet in doelstellingen en opgenomen in het openbaredienstencontract, zonder streefwaarden.
- Bij de totstandkoming van het openbaarvervoernet hielden De Lijn en de vervoerregio's rekening met de budgettaire grenzen. De Lijn berekende met haar kostenmodel de kostprijs van het kernnet en aanvullend net, die hoger lag dan een externe studie vooropstelde. Het openbaredienstencontract van 2022 heeft een operationele meerkost van 14,3 miljoen euro bekrachtigd. De nieuwe budgetneutraliteit impliceert dat het niet mogelijk is de ingeschatte vraag - integraal in te vullen, zodat het eerder gaat om een budgetgestuurd dan een vraaggestuurd openbaar vervoerssysteem. Ook voor het vervoer op maat leggen de besliste budgetten beperkingen op aan de invulling van de vraag. Dit strookt niet met de intentie de openbaarvervoervraag te laten toenemen in het kader van de *modal shift*.
- Het is onzeker of de vooropgestelde reizigerswinst en de daarmee samenhangende vervoersontvangsten haalbaar zijn. Als die lager uitvallen dan voorzien, kan dat een negatieve impact hebben op het aanbod.
- De ambitie om een doorgedreven tarief- en ticketintegratie in te voeren en de schotten tussen de verschillende modi en private en publieke spelers weg te nemen wordt bemoeilijkt door enerzijds de onduidelijke reikwijdte van de beoogde tarief- en ticketintegratie in de regelgeving, en anderzijds de gespreide verantwoordelijkheden inzake net- en tariefbepaling.

Door het uitstel van de uitrol van basisbereikbaarheid, kon de nieuw ontwikkelde mobiliteitscentrale (hoppincentrale) niet tijdig van start gaan, met een schadevergoeding aan de opdrachtnemer tot gevolg. Uiteindelijk zal de hoppincentrale pas volledig van start kunnen gaan op 1 januari 2024. Bovendien moest De Lijn binnen een strakke timing de aansturing van de hoppincentrale overnemen, wat nieuwe werk- en financiële afspraken meebracht. Doordat er nog tal van onzekerheden zijn over de verdere invulling van het vervoer op maat, de inkanteling van de deelsystemen, het flexplusvervoer, en het werknemersvervoer, is ook de kostenbeheersing van de hoppincentrale onzeker.

Ten slotte beperken ook enkele moeilijkheden bij de aanpassing van de openbaarvervoersinfrastructuur de efficiënte uitrol van basisbereikbaarheid:

- De Vlaamse Regering bepaalt niet wie verantwoordelijk is om de streefwaarden uit het kwaliteitseisenbesluit te realiseren waardoor de urgentie van de maatregelen voor een vlotte doorstroming van het openbaar vervoer verloren gaat.
- De inrichting van kwalitatieve en herkenbare mobipunten (later hoppinpunten), die de overstap tussen vervoersmodi moeten faciliteren en stimuleren, verloopt moeizaam. Eind augustus 2023 was daarvan slechts 4% gerealiseerd. Het blijft ook onduidelijk of en hoe een performante data-uitwisseling zal worden georganiseerd zodat (*realtime*) reisinformatie mogelijk wordt op de hoppinpunten. De doelstelling om 1.000 hoppinpunten in te richten tegen het einde van de legislatuur lijkt dan ook onhaalbaar.

Het Rekenhof oordeelt op basis van zijn onderzoek dat de complexiteit van de omschakeling van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid is onderschat, met een versnipperde en niet-transparante regelgeving en een vertraagde uitrol tot gevolg. De beleidswijzigingen perkten de mobiliteitsregie door het modusneutrale departement in. Het vraaggestuurd model leeft bovendien op gespannen voet met het beschikbaar budget, wat vragen oproept over de haalbaarheid van de *modal shift*. De integratie van de netwerklagen en vooral de effectiviteit van het vervoer op maat, zijn in de praktijk nog niet gerealiseerd, noch gegarandeerd.

Hoofdstuk 8

Aanbevelingen

In deze audit worden algemene aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige hervormingen. Daarnaast formuleert het Rekenhof ook specifieke aanbevelingen in het kader van basisbereikbaarheid. De algemene aanbevelingen zal het Rekenhof enkel opvolgen waar dat relevant is, terwijl het de specifieke aanbevelingen periodiek zal opvolgen overeenkomstig de afspraken met het Vlaams Parlement.

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Beleidsvoorbereiding (algemeen)	1 Baseer toekomstige decreten voor ingrijpende hervormingsprojecten minimaal op de resultaten van de volgende elementen: (1) een evaluatie van de bestaande situatie, (2) een heldere toekomstvisie, (3) eenduidige, evenwichtige en realistische doelstellingen en (4) een realistische en efficiënte uitvoeringskalender.	Vlaamse Regering	2.1, 2.2 en 3.3
Beleidsvoorbereiding (algemeen)	2 Test essentiële elementen van nieuwe concepten uit in proefprojecten, die op voorhand duidelijke doelstellingen meekrijgen en nadien voldoende tijd krijgen om geëvalueerd te worden.	Vlaamse Regering	2.3.1 en 2.3.2
Beleidsafstemming (algemeen)	3 Veranker passende beleidsafstemming met andere beleidsdomeinen, zoals Omgeving, met het oog op een bijdrage tot het Vlaams Energie- en Klimaatplan en het toekomstig beleidsplan ruimte.	Vlaamse Regering	2.2 en 4.2
Beleidsafstemming (algemeen)	4 Aligneer nieuw beleid met de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, alsook het principe dat niemand mag worden achterlaten (<i>leave no one behind</i>) uit de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties. Stuur Vizier 2030 in die zin bij.	Vlaamse Regering	2.2
Regelgeving (algemeen)	5 Voorzie bij ingrijpende hervormingsprojecten tijdig in een eenduidige en allesomvattende regelgevingsagenda en voer die binnen een redelijke termijn uit om de inwerkingtreding en toepassing op het terrein vlot te laten verlopen.	Vlaamse Regering	3.1 en 3.2

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Regelgeving (algemeen)	6 Voorzie bij grote hervormingsprojecten tijdig concrete taakomschrijvingen en een heldere rolverdeling.	Vlaamse Regering	4.1.1, 4.1.2, 4.2.2 en 5.3
Projectplanning (algemeen)	7 Voorzie bij grote hervormingsprojecten in een realistische projectplanning voor zowel de conceptuutwerking als de implementatie, met aandacht voor de onderlinge afhankelijkheden van deelbeslissingen, strategische en operationele risicoanalyses met passende beheersmaatregelen, voortgangsrapportering en bijsturingmogelijkheden.	Vlaamse Regering	3.3, 4.3.2, 4.3.3 en 5.1
Mobiliteitsregie	8 Realiseer een goed uitgebouwd en aantoonbaar toezicht van het departement MOW op De Lijn als beheerder van het vervoersysteem.	Vlaamse Regering	4.1.2, 5.1 en 5.3
Vervoerregioraden	9 Waarborg, in samenspraak met de lokale besturen, een continue werking van de vervoerregioraden door passende ondersteuning te voorzien voor de uitvoering en opvolging van basisbereikbaarheid.	Departement MOW	4.2.2
Mobiliteitsplannen	10 Voorzie in een periodieke opvolging van de doelstellingen opgenomen in de Vlaamse mobiliteitsvisie aan de hand van indicatoren met tussentijdse streefwaarden.	Departement MOW	4.3.2
Mobiliteitsplannen	11 Zie erop toe dat de actieplannen van de regionale mobiliteitsplannen voorzien zijn van (1) een prioritering van acties, (2) de vereiste budgetten om deze te realiseren en (3) mijlpalen.	Minister	4.3.2
Vervoersaanbod	12 Zorg dat de doelstellingen inzake modal shift en andere Vlaamse, grondwettelijk en internationaal verankerde doelstellingen kunnen gerealiseerd worden op basis van het principe van vraaggestuurd aanbod.	Vlaamse Regering	5.1, 5.4, 5.5.3 en 5.5.4
Vervoersvraag	13 Voorzie in een regelmatige, periodieke monitoring van en rapportage over de werkelijke vervoersvraag en de eventuele discrepantie met het aanbod. Maak op basis hiervan duidelijk wat de budgettaire noden zijn om de dienstverlening bij te sturen en zo blinde vlekken en overaanbod te vermijden.	De Lijn en departement MOW	5.1, 5.3, 5.4, 5.5.3 en 5.5.4

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Kostprijsberekening	14 Het is aangewezen na te gaan of de a priori kostprijsberekening voor kernnet en aanvullend net overeenkomt met de werkelijke kost na uitvoering en hierover transparant te communiceren.	De Lijn	5.5.2
Begroting	15 Zorg voor voldoende detaillering van de verschillende vervoerslagen van basisbereikbaarheid in de BBT en maak in de begroting van De Lijn een onderscheid tussen exploitatiekosten, algemene werkingskosten en vervoersontvangsten, zodat het gevoerde beleid kan geëvalueerd worden.	Minister en De Lijn	5.5.9
Reizigersaantallen	16 Volg de reizigersaantallen gedetailleerd op en onderzoek de oorzaken van de evoluties om de invulling van de vervoersvraag te optimaliseren.	De Lijn	5.5.5
Vervoer op maat	17 Werk alle vormen van vervoer op maat met spoed uit en integreer ze in het aanbod van de hoppincentrale, ook op het vlak van tarifiering, reservatie en betaling.	De Lijn en departement MOW	5.1, 5.3, 5.6.3 en 6.1.3
Doorstroming openbaar vervoer	18 Neem de nodige doorstromingsmaatregelen om het openbaar vervoer te bevorderen en aldus de modal shift te realiseren.	AWV en De Lijn	6.2.1
Hoppinpunten	19 Voorzie in een prioriteringsmechanisme voor de realisatie van alle hoppinpunten, opdat de cruciale hoppinpunten versneld worden ingericht.	Departement MOW en AWV	6.2.4
Hoppinpunten	20 Ontwikkel de hoppinpunten tot volwaardige vervoersknooppunten door in te zetten op performant databeheer en een performante data-uitwisseling, opdat aan de gebruiker <i>realtime</i> -informatie kan worden aangeboden.	Departement MOW, AWV en De Lijn	6.2.4



Het Rekenhof brengt de opvolging van de aanbevelingen in beeld op monitor.ccrek.be ten vroegste 1 jaar na publicatie.

Hoofdstuk 9

Reactie op het ontwerpverslag

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken antwoordde op 25 januari 2024 (zie [bijlage 6](#)).

De minister gaf aan dat het auditverslag terecht verwijst naar de complexiteit van de omschakeling van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid en sluit zich aan bij de analyse van het Rekenhof met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en de regelgevingsagenda. Een meer diepgaande voorbereiding zou volgens de minister de complexiteit van bepaalde elementen vroeger zichtbaarder hebben gemaakt en daarmee geleid hebben tot minder onduidelijkheden en een meer realistische planning voor de opmaak van de uitvoeringsbesluiten. Wat de operationele uitvoering betreft, hadden de in het verslag aangehaalde gebeurtenissen een impact op de vooropgestelde tijdslijn. Het Rekenhof formuleert daarvoor verscheidene aanbevelingen.

Het openbaredienstencontract 2023-2027 wees de rol van beheerder van het vervoersysteem toe aan De Lijn en wijzigde de taakomschrijving en -verdeling tussen De Lijn en het departement MOW op het vlak van beleid, regie en uitvoering. De minister kan zich niet aansluiten bij het standpunt van het Rekenhof dat deze keuze de ontwikkeling van een geïntegreerd mobiliteitsnetwerk bemoeilijkt. Integendeel, volgens de minister versterkt de keuze van deze gewijzigde rolverdeling de synergie in de operationalisering van de verschillende vervoerslagen en verzekert zij een toch onafhankelijke bewaking van de realisatie van de strategische doelstellingen. De minister beklemtoonde dat de overkoepelende mobiliteitsregie in de eerste plaats toekomt aan het modusneutrale MOW. Hoewel de minister de gewijzigde rolverdeling verdedigt, blijft het Rekenhof bij zijn standpunt dat die de ontwikkeling van een echt geïntegreerd mobiliteitsnetwerk over de verschillende modi heen bemoeilijkt.

De minister verduidelijkte de financiering van de hoppinpunten en ontkende dat de middelen niet op een correcte manier verdeeld zijn naar de lokale besturen. Zij onderschreef de bevinding van het auditverslag dat de realisatie van de hoppinpunten traag van start ging en wees er daarbij op dat het AWV in 2023 alvast een inhaalbeweging heeft ingezet en dat ze ook rekent op een dergelijke beweging bij de lokale besturen. Het Rekenhof doet geen uitspraak over de correcte verdeling van de middelen voor de hoppinpunten ten gunste van de lokale besturen. Het merkt op dat het zwaartepunt van de hoppinpunten bij de lokale besturen ligt en dat die om allerlei redenen tot nu toe weinig hoppinpunten uitrolden en de beschikbare subsidies amper hebben aangewend.

De minister beklemtoonde dat het succes van basisbereikbaarheid niet alleen afhankelijk is van het aantal gerealiseerde hoppinpunten, maar dat het vooral belangrijk is dat het mobiliteitsaanbod aanwezig is, zodat combimobiliteit (bijvoorbeeld overstap bus-fiets) mogelijk is. De inrichting van het hoppinpunt zelf werkt daarbij luidens de minister ondersteunend en faciliterend. Het Rekenhof stelt evenwel dat combimobiliteit binnen basisbereikbaarheid nog maar in de kinderschoenen staat, doordat de uitwerking van het vervoer op maat, zoals de deelmobiliteit, nog altijd niet op punt staat, en doordat de hoppinpunten zeer beperkt zijn uitgerold.

Aangaande de verhouding tussen een vraaggestuurd model enerzijds en budgetneutraliteit anderzijds, verwees de minister naar eerdere standpunten. Zij sprak de assumptie tegen dat basisbereikbaarheid *sowieso* vervoersarmoede creëert. Die getuigt volgens haar van een te snelle conclusie. De minister wees er nogmaals op dat basisbereikbaarheid betekent dat waar de vraag groot is, meer ingezet wordt, en dat waar de vraag kleiner is, er meer maatwerk komt binnen de *gekende* budgetten. Volgens de minister is er trouwens een verdubbeling van de VOM-middelen om blinde vlekken te voorkomen. Bijkomend herhaalde ze dat continu gemonitord, geëvalueerd en eventueel bijgestuurd zal worden, en dat eventueel extra middelen zullen moeten worden ingezet om te allen tijde te voorkomen dat vervoersarmoede ontstaat in sommige regio's. Het Rekenhof stelt niet dat basisbereikbaarheid *sowieso* vervoersarmoede creëert, maar wel dat de volledige uitrol van het vervoer op maat een noodzakelijke voorwaarde is voor een performant mobiliteitssysteem met zo weinig mogelijk blinde vlekken. Het wijst er ook op dat de VOM-middelen zelfs met de verdubbeling nog altijd substantieel lager zijn dan wat in 2018 berekend werd als noodzakelijk om de lokale vervoersvraag af te dekken. Het Rekenhof merkt ook op dat de lokale besturen in de vervoerregioraden het aanbod moesten bepalen binnen de budgetneutrale enveloppe. Het vindt het positief dat de Vlaamse overheid continu zal monitoren, evalueren en indien nodig zal bijsturen om vervoersarmoede te voorkomen. De minister kondigt aan eventueel zelfs extra middelen daarvoor in te zetten. Dit komt overeen met aanbeveling 13 van het verslag.

In het algemeen bekleemtoonde de minister de eerder ongeziene *bottom-up*-aanpak die aangevend werd om de regionale vervoerplannen vorm te geven, alsook de intense samenwerking en co-creatie tussen haar administraties, de vervoerregio's en andere betrokken partners en stakeholders. Door deze aanpak werd het mogelijk het aanbod aan vervoer optimaal te laten aansluiten op de lokale vraag. Deze aspecten vroegen volgens de minister de nodige tijd en waren en blijven essentieel voor het slagen van deze ingrijpende transitie, waarin de vervoerregio's een cruciale rol spelen.

In tweede instantie onderstreepte de minister dat een dergelijk groot veranderingsproces vanuit een *voortschrijdend inzicht* enerzijds een blijvende focus op de doelstelling vraagt, namelijk een vraaggericht openbaar vervoersmodel, maar anderzijds ook flexibiliteit vereist om tijdens het veranderingsproces bij te sturen en aanpassingen aan te brengen. Volgens de minister is op die manier gehandeld.

De minister erkende ook dat het belangrijk is lessen te trekken uit het verleden en daarmee rekening te houden bij volgende ingrijpende hervormingsprojecten.

Met uitzondering van de aanbeveling over de mobiliteitsregie, gaf de minister aan zich globaal te kunnen aansluiten bij de voorgestelde aanbevelingen om te komen tot een verbetering in de werking van de betrokken partners. Zij zal dan ook haar administraties vragen rekening te houden met deze aanbevelingen en er, waar mogelijk en opportuun, uitvoering aan te geven. Het Rekenhof noteert dat de minister globaal akkoord gaat met de aanbevelingen. Het wijst er evenwel op dat, gezien de hervorming nog in uitvoering is, het op korte termijn mogelijk is aanpassingen en verbeteringen uit te werken en door te voeren.

Bijlage 1

Begrippen

In deze begrippenlijst worden de definities gebruikt van het decreet basisbereikbaarheid, tenzij anders vermeld.

Aanbodgestuurd model	In dit vervoersmodel wordt openbaar vervoer over het hele grondgebied aangeboden, zonder koppeling aan de reële vraag.
Aanvullend net	De vervoerslaag die een aanvoerfunctie heeft naar de lijnen van het kernnet en het treinnet. Het vult ook het kernnet aan, gericht op specifieke, potentieel houdende verplaatsingsstromen. Het bestaat uit vast, lijgebonden openbaar vervoer. Op regionaal niveau richt het zich op een combinatie van alle verplaatsingsmotieven.
Basisbereikbaarheid	Concept voor openbaar vervoer dat uitgaat van vier vervoerslagen: het treinnet, het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat.
Basismobiliteit	Concept voor openbaar vervoer met als doel binnen de woonzones van grootstedelijke, stedelijke, randstedelijke, kleinstedelijke en buitengebieden een minimumaanbod van geregeld vervoer aan de gebruiker aan te bieden.
Combimobiliteit	Het multimodaal reisgedrag waarbij personen voor hun verplaatsingen verschillende vervoersmiddelen combineren.
Deelmobiliteit	Vervoersaanbod binnen het vervoer op maat dat bestaat uit (e-)deelwagens en (e-)deelfietsen, (e-)deelbromfietsen en (e-)deelsteps. De deelvoertuigen zijn beschikbaar op een afgesproken plaats en kunnen op voorhand worden geboekt via de mobiliteitscentrale (Introductie basisbereikbaarheid, departement MOW).
Flexvervoer	Vervoersaanbod dat reizigers vervoert van halte naar halte zonder vaste trajecten en vaste vertrek- en aankomsttijden.
Flexplusvervoer	Dit vervoer richt zich op personen die door een mobiliteitsbeperking geen gebruik kunnen maken van de overige openbaarvervoerswijzen. Bij flexplusvervoer rijdt een voertuig op vraag van een reiziger van stoep tot stoep of van gang tot gang.
Gelaagd vervoersmodel	Basisbereikbaarheid vertrekt van een vierlagig vervoersmodel. Treinen zijn de ruggengraat van het openbaar vervoer en zorgen in de eerste plaats voor de interregionale verbindingen. Het kernnet speelt in op de hoge vervoersvraag op grote assen. Het aanvullend net bestaat uit de lokale buslijnen tussen kleinere steden en gemeenten en zorgt voor de aanvoer naar het kernnet en het treinnet. De vierde en laatste vervoerslaag is het vervoer op maat, dat een antwoord biedt op specifieke individuele mobiliteitsvragen van mensen die om verschillende redenen (doelgroep, locatie, tijdstip) geen toegang hebben tot de andere vervoerslagen.
Interne exploitant	Een juridisch onafhankelijke entiteit waarover een bevoegde plaatselijke overheid – of in geval van een groepering van overheden, ten minste één bevoegde plaatselijke overheid – net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent. (Verordening (EG) Nr. 1370/2007)

Kernnet	De vervoerslaag die inspeelt op de huidige en potentiële hoge vervoersvraag op grote assen. Het is een netwerk van vast, lijngebonden openbaar vervoer, dat de grote kernen op gewestelijk schaalniveau met elkaar verbindt en complementair is aan het treinnet. Het voorziet in een performant aanbod voor de voorstedelijke en interstedelijke structurele verplaatsingsnoden. Op regionale schaal bedient het kernnet de belangrijke regionale kernen en attractiepolen.
MaaS (Mobility as a Service)	Het aanbod van verschillende mobiliteitsdiensten (zowel privaat als publiek), waarbij op maat gemaakte, geïntegreerde reismogelijkheden via één digitaal platform met <i>realtime</i> multimodale informatie worden aangeboden, inclusief boeking en betaling. Op die wijze heeft de reiziger toegang tot verschillende mobiliteitsoplossingen in de vorm van diensten, zonder daarvoor de investeringen in de aankoop te moeten doen.
MaaS-aanbieder	Private en publieke MaaS-operatoren met een (multi)modaal aanbod met <i>plan-book-pay</i> naar diverse klantensegmenten. Een MaaS-aanbieder is een entiteit die mobiliteitsdiensten bundelt tot één aanbod via een gebruikers-interface (meestal een MaaS-toepassing). Het is mogelijk dat een MaaS-aanbieder ook een vervoersexploitant is, maar dat is niet noodzakelijk. De MaaS-toepassing vereist een digitale architectuur die de relevante gegevens van de verschillende aanbieders en diensten integreert die nodig zijn om MaaS te laten werken. Het is mogelijk dat deze integratierol wordt vervuld door een entiteit die los staat van de MaaS-aanbieder, maar het is gebruikelijk dat MaaS-aanbieders de integratie zelf beheren.
MaaS-ecosysteem	Systeem waarin de verschillende publieke en private spelers samenwerken in transparantie. In dit systeem kunnen verschillende partijen onderscheiden worden, waaronder de belangrijkste de MaaS-aanbieder is.
MaaS-operator	Om aan de vraag van de klant te voldoen, voorziet een MaaS-operator een gevarieerd aanbod van vervoersmogelijkheden, gaande van openbaar vervoer, deelvervoersmiddelen (bv. auto's, steps, scooters of fietsen), taxivervoer of autohuur of een combinatie van al deze mogelijkheden. De MaaS-operator is de brug tussen de mobiliteitsvraag (reiziger) en het mobiliteitsaanbod (de vervoerder).
MaaS-regulator	Instantie die zorgt voor MaaS-regelgeving om de beleidsdoelstellingen te bereiken.
Mobiliteitscentrale aangepast vervoer (MAV)	Om het aanbod van openbaar en aangepast vervoer op elkaar af te stemmen, werd per provincie een mobiliteitscentrale aangepast vervoer of MAV opgericht. Dat is een samenwerking tussen overheden en verschillende vervoersaanbieders. Personen met een mobiliteitsbeperking of die hulp nodig hebben bij het zoeken naar aangepast vervoer of advies op maat, kunnen er een beroep op doen.
Mobipunten (later hoppinpunten)	Vervoersknooppunten waar parkeermogelijkheden voor verschillende personenwagens en fietsen ter beschikking zijn of verschillende modi kunnen aangeboden worden door middel van onder meer deelsystemen, waardoor reizigers met geschikte modus een verplaatsing kunnen maken.
Modal shift	Een wijziging van de <i>modal split</i> (verdeling van zich verplaatsende personen of goederen over de gebruikte modaliteiten en vervoerswijzen) tussen verschillende vervoersmodaliteiten. Als iemand in plaats van met de auto, met de fiets gaat, is dat een <i>modal shift</i> , hij verplaatst zich immers van de ene naar de andere modaliteit. Als iemand in plaats van met de trein, met de bus gaat, is dat ook een <i>modal shift</i> , maar binnen de grotere modaliteit openbaar vervoer.

Openbaarvervoerplan	Het openbaarvervoerplan van een vervoerregio richt zich op de planning van het openbaar vervoer op korte termijn. Het plan maakt gebruik van de bestaande infrastructuur en budgetten en streeft ernaar ze optimaal te benutten binnen de vervoerregio, maar ook over de grenzen van de regio heen. Het bepaalt de routes van de reguliere bussen (en trams) in de vervoerregio, evenals de locaties waar flexvervoer beschikbaar is.
Openbaredienstencontract	Een juridisch bindende overeenkomst tussen een bevoegde instantie en een exploitant van openbare diensten waarbij de exploitant van openbare diensten in het kader van de openbaredienstverplichtingen wordt belast met het beheer en de exploitatie van openbare personenvervoersdiensten (Verordening (EG) Nr. 1370/2007). In het openbaredienstencontract met de exploitanten worden de vereisten inzake de interne controlestructuur vastgelegd, alsook de regels betreffende het toezicht op de naleving van de toepasselijke regelgeving door de exploitanten en het doen naleven van deze regelgeving.
Publiek gefinancierde integrator	Een mogelijk organisatiemodel van de MaaS-operator. Naast de publiek gefinancierde integrator zijn er drie andere mogelijke vormen, namelijk de commerciële MaaS-operatoren, de openbaar vervoer-operator (die andere vervoersdiensten e.g. taxi's, carpooling, deelfietsen, ... integreert met openbaar vervoer) of de publiek-private-samenwerkingsoperator (pps-operator). Doelstellingen die niet (of in mindere mate) worden behaald door commerciële operatoren (bv. sociale inclusie) of door openbaarvervoeroperatoren (bv. innovatie), worden wel behaald door de publiek gefinancierde integrator.
Referentieregio	Met de regiovorming (een gebiedsafbakening van verschillende gemeenten samen) streeft de Vlaamse overheid naar een sanering van het intergemeentelijke landschap, met zowel de door haarzelf opgerichte verbanden (bv. eerstelijnszones of vervoerregio's), als die waar de gemeenten of OCMW's zelf aan de basis van liggen. Het principe is dat samenwerking voortaan maximaal binnen zogenaamde referentieregio's moeten vallen, en dat bestaande verbanden de komende jaren maximaal binnen die referentieregio's moeten worden georganiseerd.
Regionaal mobiliteitsplan	Plan dat het kader aangeeft voor het gewenste mobiliteitsbeleid voor de vervoerregio. Het bepaalt de toekomstvisie voor alle vervoersmodi binnen de vervoerregio. Het plan is op maat van elke vervoerregio zodat het gericht regionale mobiliteitsuitdagingen kan aanpakken.
STOP-principe	Dit principe wordt gebruikt bij slimme inplanning van mobiliteitsbeleid, waarbij de prioriteit eerst naar Stappen, dan Trappen (fiets), vervolgens Openbaar vervoer gaat, en dan pas naar Personenwagens.
Synchromodaliteit	De mobiliteit waarbij voor de verplaatsing van goederen verschillende vervoersmiddelen worden gecombineerd en waarbij het mogelijk is om vlot over te schakelen of over te laden tussen verschillende vervoersmiddelen.
Vast en semi-flexvervoer	Vervoersaanbod met vaste trajecten, vaste halteplaatsen en vaste vertrek- en aankomsttijden, waarvan een deel van de route flexibel ingevuld kan worden, met name het flexgedeelte.
Vraaggestuurd model	Dit vervoersmodel bestaat uit vier lagen. Elke laag binnen het openbaar vervoer heeft een specifieke rol en de vervoerlagen worden optimaal op elkaar afgestemd. Openbaar vervoer wordt alleen aangeboden waar de vraag, of het reizigerspotentieel, voldoende hoog is.

Vervoer op maat (VOM)	De vervoerslaag die bestaat uit collectief aangeboden vervoer, dat inspeelt op specifieke, individuele mobiliteitsvragen van personen die geen toegang hebben tot de andere vervoerslagen wegens doelgroep, locatie of tijdstip. Op regionaal niveau is het vervoer op maat complementair aan het kernnet en het aanvullend net. Het vervoer op maat richt zich dus op twee doelgroepen, mobiele personen en personen met een mobiele beperking, en is onderverdeeld in vijf categorieën, drie voor mobiele personen (1-3) en twee voor personen met een mobiele beperking (4-5): 1) Vast en semi-flexvervoer (VOM Vast): vervoersaanbod met vaste trajecten, vaste halteplaatsen en vaste vertrek- en aankomsttijden, waarvan een deel van de route flexibel ingevuld kan worden (het flexgedeelte). 2) Flexvervoer (VOM Flex): vervoersaanbod dat reizigers vervoert van halte naar halte zonder vaste trajecten en vaste vertrek- en aankomsttijden. 3) Deelmobiliteit: vervoersaanbod bestaande uit deelvoertuigen, zoals (e-)deelwagens, (e-)deelfietsen, (e-)deeltromfietsen en (e-)deelsteps. 4) Flexplusvervoer (VOM Flex+): dit vervoer richt zich op personen die door een mobiliteitsbeperking geen gebruik kunnen maken van de overige openbaarvervoerswijzen. Bij flexplusvervoer rijdt een voertuig op vraag van een reiziger van stoep tot stoep of van gang tot gang. 5) Leerlingenvervoer: dit vervoer betreft woon-schoolverkeer voor leerlingen van het buitengewoon onderwijs.
Vervoerregio (VVR)	Een cluster van gemeenten die een samenhangend geheel vormen voor mobiliteit met een vervoerskern en een invloedsgebied.
Vervoerregioraad (VVRr)	Per vervoerregio wordt een vervoerregioraad opgericht. De vervoerregioraad is een overlegorgaan dat multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend is samengesteld.
Vervoersautoriteit	Een overheidsinstantie die belast is met verkeersbeheer of -planning of met de controle op of het beheer van een bepaald vervoersnetwerk en/of bepaalde vervoerswijzen die onder haar territoriale bevoegdheid vallen. (Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1926)
VIA	De dienstverlener van de Mobiliteitscentrale.

Bijlage 2

Conceptnota's en regelgeving vermeld in het auditrapport

18/12/2015	Conceptnota basisbereikbaarheid
8/07/2016	Decreet regelluw kader voor proefprojecten basisbereikbaarheid
20/01/2017	BVR invoering regelluw kader proefprojecten basisbereikbaarheid
8/09/2017	BVR toevoeging VVR Antwerpen aan proefproject
27/10/2017	Stand van zaken conceptnota Basisbereikbaarheid
23/03/2018	Decreet verlenging regelluw kader proefprojecten
26/04/2019	Decreet basisbereikbaarheid
17/05/2019	Omzendbrief opstart en werking vervoerregio's
17/05/2019	Mobipunten beleidsvisie en implementatiekader
10/05/2019	Conceptnota uitwerking mobiliteitscentrale
6/09/2019	BVR projectmethodologie en projectstuurgroep
20/12/2019	BVR subsidie grensoverschrijdend proefproject VVR Westhoek
24/01/2020	BVR tariefbeleid
21/02/2020	BVR regels benchmark interne exploitant
4/09/2020	BVR kwaliteitseisen kernnet en aanvullend net en streefwaarden doorstroming
11/09/2020	BVR Mobipunten
9/10/2020	Verzameldecreet MOW I
20/11/2020	BVR regionale mobiliteitsplannen met integratie MER
1/01/2021	Initieel beoogde volledige uitrol basisbereikbaarheid
8/01/2021	BVR tariefbeleid (besluit tot wijziging)
4/06/2021	BVR vaststelling kernnet
9/07/2021	BVR vaststelling Vlaamse Mobiliteitsvisie
17/12/2021	BVR exploitatie kernnet en aanvullend net
23/12/2021	Verzameldecreet MOW II
11/02/2022	BVR Hoppinpunten
25/02/2022	Decreet vervoersautoriteit (opgeheven)
25/03/2022	BVR tariefbeleid (besluit tot wijziging)
13/05/2022	BVR mobiliteitsmonitoring en voortgangsrapportage

1/01/2023	Start gefaseerde uitrol basisbereikbaarheid
31/03/2023	Verzameldecreet MOW III
28/04/2023	BVR subsidie pilootprojecten Mobiliteitscentrale Aangepast Vervoer
17/11/2023	Ontwerp decreet wijziging decreet basisbereikbaarheid n.a.v. openbaredienstencontract
21/02/2024	Goedkeuring decreet wijziging decreet basisbereikbaarheid n.a.v. openbaredienstencontract

Bijlage 3

Hoeveelheden netwerk basismobiliteit en basisbereikbaarheid

Vervoerregio	Uren chauffeur			Onbeladen km			Totale km			Kostprijs		
	BM	BBH	verschil	BM	BBH	verschil	BM	BBH	Verschil	BM	BBH	Verschil
Antwerpen	2.590.035	2.701.093	111.058	4.572.051	4.310.920	-261.132	41.069.151	40.931.589	-137.562	206.916.096	211.518.383	4.602.287
Mechelen	453.942	426.821	-27.121	1.607.415	1.386.449	-220.966	8.889.090	7.507.695	-1.381.396	33.596.089	30.470.701	-3.125.388
Kempen	468.280	614.188	145.907	2.218.125	2.770.883	552.758	12.105.552	14.605.703	2.500.151	39.396.446	50.572.603	11.176.157
Aalst	284.919	302.967	18.048	890.372	1.055.223	164.852	5.610.311	5.650.570	40.259	21.007.675	21.467.594	459.919
Waasland	248.774	277.410	28.636	963.319	1.120.374	157.055	5.391.023	5.765.769	374.746	19.592.150	20.964.089	1.371.939
Gent	1.234.242	1.358.878	124.636	2.797.140	3.846.058	1.048.917	20.437.099	22.502.848	2.065.749	95.320.982	105.763.158	10.442.176
Vlaamse Ardennen	139.483	157.834	18.350	728.234	849.181	120.948	3.631.045	3.639.970	8.926	11.334.334	11.882.157	547.823
Leuven	1.162.777	1.168.147	5.369	4.307.712	3.287.850	-1.019.862	24.442.239	22.499.733	-1.942.506	88.521.246	82.940.608	-5.580.638
Vlaamse Rand	1.428.842	1.459.920	31.078	3.665.193	3.773.661	108.468	26.866.574	26.454.139	-412.435	104.341.068	103.795.936	-545.132
Limburg	1.252.390	1.225.883	-26.507	6.435.356	4.806.872	-1.628.485	30.360.062	28.289.984	-2.070.078	99.082.823	94.758.597	-4.324.226
Westhoek	181.188	135.571	-45.617	799.492	536.082	-263.409	4.183.529	3.374.651	-808.878	13.998.448	10.639.837	-3.358.611
Kortrijk	271.725	261.205	-10.519	895.109	774.150	-120.959	5.004.206	4.702.842	-301.364	19.627.176	18.298.073	-1.329.103
Midwest	128.993	169.978	40.985	412.020	549.239	137.219	2.938.041	3.476.860	538.819	9.961.590	12.125.264	2.163.674
Oostende	410.527	438.939	28.412	546.210	534.992	-11.219	7.158.190	7.348.806	190.616	36.092.066	38.117.811	2.025.745
Brugge	461.568	501.841	40.272	911.807	956.315	44.508	8.151.783	8.352.149	200.365	33.396.166	35.021.185	1.625.019
Totaal	10.717.686	11.200.674	482.988	31.749.556	30.558.249	-1.191.307	206.237.896	205.103.308	-1.134.588	832.184.356	848.335.997	16.151.641

Uren chauffeur: totale diensturen van de chauffeurs op jaarbasis. Kostprijs betreft prijspeil 2023.

BM: Hoeveelheden van het openbaar vervoersnet basismobiliteit zoals uitgevoerd in 2022.

BBH: Hoeveelheden van het goedgekeurde openbaar vervoersnet basisbereikbaarheid (kernnet en aanvullend net) bij volledige uitvoering.

Bron: De Lijn

Bijlage 4

Kostenoverzicht

De hele voorbereiding en uitrol van basisbereikbaarheid brachten verschillende kosten met zich. Het punt Exploitatiebudget (5.5) ging uitgebreid in op de jaarlijkse kostprijs van de exploitatie in basisbereikbaarheid en de andere hoofdstukken bespraken de meest relevante uitgaven waar nodig. Deze bijlage brengt een totaaloverzicht van de eenmalige uitgaven, zoals studiekosten, ondersteuningskosten en de al gekende uitvoeringskosten. Zij houdt geen rekening met de interne werkingskosten en de personeelskosten van de verschillende entiteiten. Het kostenoverzicht is niet exhaustief. Uit het overzicht blijkt dat basisbereikbaarheid al minstens 64,7 miljoen euro kosten heeft meegebracht.

Uitgaven tijdens de voorbereiding en uitrol van basisbereikbaarheid 2014-2023 (in euro)

Soort kost	Vorbereiding 2014-2019	Uitrol 2019-2023	Totaal
consultancy	559.248	25.213.642	25.772.890
hoppinpunten		17.699.046	17.699.046
hoppincentrale		8.885.074	8.885.074
doorstroming		4.000.000	4.000.000
communicatie		3.444.194	3.444.194
(proef)projecten	761.435	1.944.309	2.705.745
Studiekosten	1.560.481	552.566	2.113.047
Diversen (zoals vertaalkosten, catering VVRR,..)		74.866	74.866
Totaal	2.881.165	61.813.698	64.694.863

Bron: gegevens verkregen van het departement MOW, De Lijn en het AWV

In de komende jaren zullen er nog jaarlijks vaste kosten in rekening moeten worden gebracht, zoals de jaarlijkse exploitatiekosten en de kosten van de hoppincentrale. Verder zullen nog kosten verbonden zijn aan de verdere uitwerking van basisbereikbaarheid, zoals voor de hoppinpunten en de doorstroming bij de uitrol van het nieuwe net, en voor de communicatie naar de burgers als (potentiële) passagiers. Andere kosten die nog niet bepaald zijn, maar wel al voorzien kunnen worden, zijn die voor de verdere consultancy aan de vervoerregio's voor de monitoring en evaluatie van de regionale mobiliteitsplannen, de studiekosten om basisbereikbaarheid te evalueren en de onderhoudskosten van de infrastructuur (zoals hoppinpunten en doorstromingsinfrastructuur).

Bijlage 5

Goedkeuring openbaarvervoerplannen

Vervoerregio	Goedkeuringsdatum
Aalst	29/10/2020
Antwerpen	*15/12/2020
Brugge	23/11/2020
Gent	11/12/2020
Kempen	**14/12/2020
Kortrijk	04/12/2020
Leuven	13/10/2020
Limburg	26/10/2020
Mechelen	25/11/2020
Midwest	24/11/2020
Oostende	13/11/2020
Vlaamse Ardennen	11/09/2020
Vlaamse Rand	16/03/2021
Waasland	15/07/2020
Westhoek	18/11/2020

* = Goedkeuring niet aantoonbaar via verslagen

** = Goedkeuring in delen

Bron: Rekenhof en departement MOW

Bijlage 6

Antwoord van de minister

Geachte Voorzitter,

Ik heb kennis genomen van het ontwerprapport van de audit ‘Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer. Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda en operationele uitwerking van het decreet basisbereikbaarheid’.

U verwijst terecht, zowel in het ontwerprapport als in de voorlopige algemene conclusies, naar de complexiteit van de omschakeling van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid. Elementen die daarbij aan bod komen, zijn onder andere de complexe aspecten met betrekking tot het regelgevend kader (zoals meerdere decreetwijzigingen en het groot aantal uit te werken uitvoeringsbesluiten), het integreren van alle vormen van vervoer op maat en het uittekenen van een vraaggestuurd netwerk door de vervoerregio's.

Verwijzend ook naar mijn diverse toelichtingen en antwoorden bij de gedachtewisselingen die plaatsvonden in het Vlaams parlement in 2023, kan ik mij aansluiten bij de analyse van het Rekenhof met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en de regelgevingsagenda. Een meer diepgaande voorbereiding zou de complexiteit van bepaalde elementen vroeger zichtbaarder hebben gemaakt en hiermee geleid hebben tot minder onduidelijkheden en een meer realistische planning voor de opmaak van de uitvoeringsbesluiten.

Wat de operationele uitvoering betreft, hebben een aantal bijkomende gebeurtenissen waarnaar u ook in het rapport verwijst, een impact gehad op de vooropgestelde tijdslijn. Ik denk hierbij aan het feit dat eerst diende uitgemaakt of VMM De Lijn als interne operator kon aangeduid worden, waarvoor een benchmark studie diende uitgeschreven. Ik denk ook aan de diverse procedures (UDN) inzake de aanbesteding van de Hoppincentrale, de complexiteit van het VOM en het onvoldoende aantal offertes bij ondermeer aanbesteding voor de deelsystemen. Het heruitvinden van een mechanisme waar de vervoerregio's, zonder rechtspersoonlijkheid, toch autonomie krijgen in de keuze en uitrol van de deelsystemen en de complexiteit van Flex+.

Zoals u ook heeft aangehaald in het voorlopig rapport, is er in de afgelopen periode een verschuiving geweest in de taakverdeling tussen VMM De Lijn en DMOW, dit op basis van gewijzigde inzichten.

In het kader van het Openbaar Dienstencontract 2023-2027, gesloten tussen de Vlaamse Overheid en VMM De Lijn, werd aan VMM De Lijn de rol van Beheerder Vervoerssysteem toegewezen. De Lijn zal daarbij niet enkel als interne operator in co-creatie met de vervoerregio's, de operationalisering van het kernnet (KN) en het aanvullend net (AN) verzekeren, doch eveneens advies geven over de optimale invulling van het net in wisselwerking met de verschillende vervoerslagen.

Daarnaast werd ook de keuze gemaakt om de ondersteuning van het vervoer op maat (VOM) binnen De Lijn te brengen gezien de aanwezige expertise op het terrein. De operationalisering van het VOM gebeurt door de mobiliteitscentrale en is operationeel vanaf begin dit jaar. Vooraf werd aan de hand van drie pilootprojecten in 2022 de VOM flex voorbereid door VIA, De Lijn en Dmow.

Belangrijk en ook een aandachtspunt van de MORA, is dat het departement MOW overkoepelend vanuit haar regierol toeziet of dit alles gebeurt binnen het vooropgestelde strategische kader en de in het Openbaar Dienstencontract gemaakte afspraken. Het opheffen van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de vervoersautoriteit impliceert dan ook enkel dat de vervoersautoriteit niet als dienst met afzonderlijk beheer (afzonderlijke rechtspersoon) zal worden opgericht maar dus een afzonderlijke entiteit binnen DMOW blijft. In de commissie Mobiliteit en Openbare Werken werden de decreetwijzigingen deze week al gestemd en zal nu worden voorgelegd aan de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement.

Ik kan mij dan ook niet aansluiten bij het standpunt dat deze keuze de ontwikkeling van een geïntegreerd mobiliteitsnetwerk bemoeilijkt. Integendeel, de keuze van deze gewijzigde rolverdeling versterkt de synergie in de operationalisering van de verschillende vervoerslagen en verzekert een toch onafhankelijke bewaking van de realisatie van de strategische doelstellingen. Deze keuze is niet in strijd met de principes vooropgesteld in de Europese Verordening nr. 1370/2007 zoals ook bevestigd in het advies van de Raad van State. Bovendien blijft ook artikel 5 van het decreet Basisbereikbaarheid ongewijzigd dat duidelijk stelt dat de overkoepelende mobiliteitsregie in de eerste plaats toekomt aan het modusneutrale departement MOW.

Verder wil ik graag een verduidelijking geven bij uw stelling dat het totale bedrag voor Hoppin niet op een correcte manier werd verdeeld richting de lokale besturen alsook het ontbreken van Hoppinpunten voor de verdere uitrol van basisbereikbaarheid. Vooreerst klopt het dat het zwaartepunt van het aantal te realiseren hoppinpunten bij de lokale besturen als wegbeheerder ligt. Zij zijn een cruciale partner in de realisatie op het terrein van de hoppinpunten, in het bijzonder van de lokale en buurthoppinpunten, in mindere mate in de regionale en bovenlokale Hoppinpunten die nu eenmaal grotere investeringen vragen. Tevens worden er voor de inrichting van de hoppinpunten volgens het subsidiebesluit plafondbedragen vastgelegd (i.f.v. de categorie van het hoppinpunt) en zijn niet alle kosten subsidiabel. Bovenstaande verklaart waarom het voorziene subsidiebedrag niet in dezelfde verhouding staat als het aantal hoppinpunten voor lokale overheden t.o.v. het totaal aantal hoppinpunten. Finaal wil ik ook meegeven dat er tot op vandaag weinig subsidieaanvragen zijn vanuit de lokale besturen. Mocht dit anders zijn geweest, kon er altijd op basis van feiten aanpassingen zijn gebeurd aan het BVR en aan het voorziene subsidiebedrag.

Verder onderschrijf ik ook uw bevinding in uw ontwerprapport dat de realisatie van de hoppinpunten traag van start ging. In 2023 werd er alvast een inhaalbeweging ingezet door het AWW. Met de operationele uitrol op het terrein van basisbereikbaarheid reken ik ook op een inhaalbeweging van de lokale besturen. De Hoppinmanager van het departement MOW ondersteunt maximaal de steden en gemeente in hun aanvragen, net zoals het team Basisbereikbaarheid van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG).

Het belangrijkste echter bij de hoppinpunten is het gegeven dat het mobiliteitsaanbod aanwezig is, dat combimobiliteit mogelijk is (bv. overstap bus – fiets). De inrichting van het hoppinpunt zelf werkt daarbij ondersteunend/faciliterend. Ter hoogte van bijvoorbeeld stationsomgevingen is vandaag reeds combimobiliteit aanwezig (overstap trein-bus-auto-(deel)fiets), terwijl het merendeel van stationsomgevingen momenteel nog niet als hoppinpunt in het straatbeeld zichtbaar zijn. Ik wil hiermee verduidelijken dat het succes van basisbereikbaarheid niet enkel en alleen afhankelijk is van het aantal gerealiseerde hoppinpunten.

In het ontwerppapport en ook in de conclusies wordt regelmatig melding gemaakt dat een vraaggestuurd model contradictorisch is met de budgetneutraliteit die in de vorige legislatuur, bij de stemming van het decreet basisbereikbaarheid in april 2019, werd bepaald. Ik verwijs hiervoor naar eerdere standpunten, meer bepaald enerzijds de conceptnota ‘met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag’, goedgekeurd door de Vlaamse regering op 18 december 2015 waarin het concept van basisbereikbaarheid nader werd geconcretiseerd, alsook naar het decreet basisbereikbaarheid zelf goedgekeurd in het Vlaams parlement dd. 3 april 2019. Concreet betekent dit dat binnen het nieuwe denkkader van basisbereikbaarheid er een switch is van hoe we het openbaar vervoer plannen en regelen. Daar waar de vraag groot is, zetten we meer op in, daar waar de vraag kleiner is komt er meer maatwerk binnen de gekende budgetten. Bovendien is er binnen dit vraaggestuurd model meer dan een verdubbeling van de VOM middelen; VOM moet er voor zorgen dat er geen blinde vlekken zijn. Dus de assumptie dat basisbereikbaarheid ‘sowieso’ vervoersarmoede creëert, wil ik tegenspreken en lijkt me te getuigen van een te snelle conclusie.

Bijkomend bleef en blijf ik bij elke communicatie ook beklemtonen dat er continu gemonitord, geëvalueerd en eventueel bijgestuurd moet worden, en desgevallend extra middelen moeten ingezet worden om ten alle tijde te voorkomen dat er vervoersarmoede ontstaat in bepaalde regio's.

De opmerking in de conclusie met betrekking tot de keuze van de Vlaamse regering om De Lijn voor 10 jaar aan te stellen als interne operator inclusief de verwijzing naar gematigd negatief score in de benchmark, lijkt me in deze niet relevant voor de audit.

Algemeen wil ik graag twee bijkomende aspecten beklemtonen.

Allereerst is er de eerder ongeziene bottom-up aanpak die aangewend werd om de regionale vervoersplannen vorm te geven. Er is tevens de intense samenwerking en co-creatie tussen mijn administraties, de vervoerregio's alsook andere betrokken partners en stakeholders. De twee aspecten die ik hier aanhaal, vroegen de nodige tijd en waren, en zijn, essentieel voor het slagen van deze ingrijpende transitie.

De vervoerregio's spelen een cruciale rol in deze transitie. Zij hebben samen met de lokale besturen vorm gegeven aan de vervoersplannen die nu uitgerold worden en hierbij maximaal rekening kunnen houden met de lokale gevoeligheden. Door deze aanpak werd het mogelijk om het aanbod aan vervoer optimaal te laten aansluiten op de lokale vraag. Ook bij de verdere evaluatie en bijsturing van de plannen spelen de vervoerregio's een uiterst belangrijke rol.

Ten tweede wil ik beklemtonen dat vanuit ‘voortschrijdend inzicht’ een dergelijk groot veranderingsproces enerzijds een blijvende focus op de doelstelling vraagt, namelijk een vraaggericht openbaar vervoersmodel, maar anderzijds ook de nodige flexibiliteit vraagt om tijdens het veranderingsproces bij te sturen, aanpassingen door te voeren en dit is ook wat er gebeurd is.

Finaal werd mij gevraagd mijn opmerkingen te geven in het bijzonder op de conclusies en de aanbevelingen van het voorlopig auditrapport.

Het is goed om te kijken naar wat er tot nu toe gerealiseerd werd, maar het is even belangrijk om lessen te trekken uit het verleden en hiermee rekening te houden bij volgende ingrijpende hervormingsprojecten.

Ik heb begrepen dat inmiddels De Lijn, AWV en het departement MOW gezamenlijk opmerkingen en aanvullende informatie hebben overgemaakt, waarbij ik alle vertrouwen heb dat het Rekenhof deze nog passend zal beoordelen. Rekening houdend met deze bijkomende input en uitgezonderd de huidige formulering van aanbeveling 8 met betrekking tot de mobiliteitsregie en mijn opmerkingen hierboven aan het ontwerprapport kan ik mij tenzij verdere tekstuele verbeteringen aangebracht door de administratie op het ontwerprapport globaal aansluiten bij de voorgestelde aanbevelingen om te komen tot een verbetering in de werking van de verschillende betrokken partners.

Ik ga dan ook mijn administraties vragen om rekening te houden met deze aanbevelingen en er waar mogelijk en opportuun uitvoering aan te geven.

Met vriendelijke groeten

Lydia Peeters

Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/11

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be