

PERSBERICHT

Maart 2024

Verslag aan het Vlaams Parlement

Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer

Op vraag van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof de beleidsvoorbereiding, regelgeving en uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid onderzocht. Daarmee wilde de Vlaamse Regering de aanbodgestuurde basismobiliteit vervangen door een vraaggestuurd vervoersmodel met verschillende vervoerslagen, waaronder het vervoer op maat. Het Rekenhof oordeelde dat de complexiteit van deze omschakeling is onderschat, met een weinig transparante en versnipperde regelgeving en een vertraagde uitrol tot gevolg. Beleidswijzigingen perkten de modusneutrale mobiliteitsregie in. Het vraaggestuurd model staat bovendien op gespannen voet met budgetbeperkingen, wat vragen oproept over de haalbaarheid van de gewenste modal shift. De integratie van de vervoerslagen en, vooral, de effectiviteit van het vervoer op maat, zijn in de praktijk nog niet gerealiseerd, noch gegarandeerd.

Basisbereikbaarheid

Met basisbereikbaarheid wilde de Vlaamse Regering op 1 januari 2021 een vraaggestuurd vervoersmodel invoeren met vier lagen: het treinnet, het kernnet, het aanvullend net en het vervoer op maat. De omschakeling van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid werd echter meermaals uitgesteld en wordt nu gefaseerd uitgerold. Het Rekenhof heeft op vraag van het Vlaams Parlement de beleidsvoorbereiding, de regelgeving en de uitwerking van het decreet basisbereikbaarheid onderzocht wat het openbaar personenvervoer betreft.

Beleidsvoorbereiding

Een grondige evaluatie van basismobiliteit bleef uit, ook al had de Vlaamse Regering dat als uitgangspunt vooropgesteld. De doelstellingen in het decreet basisbereikbaarheid steunen vooral op een conceptnota uit 2015. Ze zijn niet eenduidig geformuleerd en duidelijke koppelingen aan het ruimtelijk kader, de bestrijding van vervoersarmoede of de klimaatdoelstellingen ontbreken. Enkele relatief dure proefprojecten moesten de concepten van basisbereikbaarheid uittesten, maar zij hadden slechts beperkte resultaten.

Opmaak van regelgeving en uitvoeringstraject

Met het decreet basisbereikbaarheid wilde de Vlaamse Regering het mobiliteitsbeleid in Vlaanderen op integrale wijze regelen. Zij koos daarbij voor een kaderdecreet, dat in werking trad zonder uitvoeringsbesluiten. In 2019 werd een voorlopige planning van op te maken regelgeving opgesteld, maar die bleek al snel niet adequaat te zijn. Bovendien wijzigde het decreet al meermaals. Samen met de versnipperde oplevering van de uitvoeringsbesluiten, leidde dat tot een weinig transparant regelgevingskader en bijgevolg tot rechtsonzekerheid. De Vlaamse Regering besliste in de zomer van 2022 de gewenste eenmalige, grootschalige, volledige uitrol van het decreet, met inbegrip van een nieuw, gelaagd vervoersnet, te vervangen door een gefaseerde uitrol vanaf januari 2023.

Aansturing en planning

Het decreet basisbereikbaarheid voorzag aanvankelijk in een mobiliteitsplanning op drie niveaus: Vlaams, regionaal en lokaal. Gaandeweg verschoof het zwaartepunt van de mobiliteitsplanning echter van het gewestelijke naar het regionale niveau. Pas ongeveer twee jaar na de start van de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen kwam de Vlaamse mobiliteitsvisie er, die maar een beperkt sturende kracht heeft. Ook de opmaak van deze regionale plannen liep vertraging op. In de voorlopige ontwerpen ervan ontbreken vooralsnog meetbare doelstellingen, wat monitoring bemoeilijkt. Om toch te kunnen starten met de uitrol van het nieuwe openbaarvervoernetwerk, werden openbaarvervoerplannen opgemaakt.

Medio 2018 werden vijftien Vlaamse vervoerregio's opgericht, die de regionale mobiliteitsplannen moesten opmaken en opvolgen. Dat de vervoerregioraden geen rechtspersoonlijkheid hebben, beperkt hun slagkracht. De vervoerregioraden steunen ook sterk op begeleiding door externe studie bureaus, wat aanzienlijke kosten meebrengt en een risico op afhankelijkheid creëert.

De verschuiving van belangrijke regietaken van het modusneutrale departement MOW naar De Lijn bemoeilijkt de ontwikkeling van een echt geïntegreerd mobiliteitsnetwerk over de verschillende modi heen.

Exploitatie

Eind 2020 duidde de Vlaamse Regering na een benchmark De Lijn voor tien jaar opnieuw aan als interne operator voor het kernnet en aanvullend net. De Lijn tekent, in samenwerking met de vervoerregio's en studie bureaus, deze netten uit. De Lijn is ondertussen ook verantwoordelijk voor een groot deel van de operationalisering van de exploitatie van het vervoer op maat. Een budgetneutrale exploitatie was volgens de Vlaamse Regering het uitgangspunt: de overgang van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid mocht geen extra exploitatiekosten meebrengen. De Lijn berekende in 2019 met een verfijnd model dat basisbereikbaarheid een operationele meerkost inhield. Budgetneutraliteit impliceert volgens het Rekenhof dat de invulling van de vraag gelimiteerd is en komt zo in conflict met het uitgangspunt van een vraaggestuurd vervoersmodel, en de beoogde toename van de vraag in het kader van de modal shift. Budgetneutraliteit creëert bovendien een risico op blinde vlekken in het netwerk (vervoersarmoede).

De Lijn voorzag initieel een reizigerswinst van 7,5% door de invoering van basisbereikbaarheid, maar het Rekenhof acht het onzeker dat dit aantal zal worden gerealiseerd en waarschuwt ervoor dat de financierbaarheid van basisbereikbaarheid onder druk kan komen. 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% steeg tegenover 2019, vooral door indexatiemechanismen en prijspeilstijgingen.

Ook de gewenste, doorgedreven tarief- en ticketintegratie bleef uit doordat de Vlaamse Regering nog geen tarievenkader goedkeurde en doordat het tariefbeleid verdeeld is over zestien actoren.

Mobiliteitscentrale en infrastructuraanpassingen

De Vlaamse regering besliste tot de oprichting van een mobiliteitscentrale, die, onder meer, de 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. Het duurde meer dan twee jaar voor de ontwikkeling ervan kon starten en de mobiliteitscentrale, intussen omgedoopt tot hoppincentrale, zou pas in januari 2024, twee jaar na de oorspronkelijk voorziene datum, operationeel zijn, en dan nog met een minimale werking.

Combimobiliteit, het reisgedrag waarbij personen verschillende vervoersmiddelen combineren, is een van de doelstellingen van basisbereikbaarheid. De realisatie van kwalitatieve en herkenbare mobipunten (later omgedoopt tot hoppinpunten) is van belang

om de overstap tussen vervoersmodi te faciliteren en te stimuleren. Die realisatie 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 heeft geantwoord dat ze zich grotendeels kon vinden in het verslag. Ze erkende dat het belangrijk is om lessen te trekken uit het verleden en hiermee rekening te houden bij volgende ingrijpende hervormingsprojecten. Voorts wijst de minister op de verdubbeling van de middelen voor vervoer op maat waardoor volgens haar niet kan gesteld worden dat basisbereikbaarheid vervoersarmoede creëert. Ze stemde globaal in met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof en zal waar mogelijk en opportuun uitvoering geven aan deze aanbevelingen.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag *Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer* is bezorgd aan het Vlaams Parlement. Het verslag en dit persbericht staan op de website van het Rekenhof (www.rekenhof.be).