



MOBILITEITSVERSLAG 2022  
BASISBEREIKBAARHEID  
GOEDERENVERVOERBELEID EN MODAL SHIFT

Rapport van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W [www.mobiliteitsraad.be](http://www.mobiliteitsraad.be) – T +32 2 209 01 11 – E [info@mobiliteitsraad.be](mailto:info@mobiliteitsraad.be)

Bij gebruik van gegevens en informatie uit dit rapport wordt een correcte bronvermelding op prijs gesteld.

**Goedkeuring raad**            17 juni 2022

**Contactpersoon**            Frank Van Thillo            [fvthillo@serv.be](mailto:fvthillo@serv.be)

# Inhoud

Voorwoord	5
Kerncijfers	7
1    Mobiliteitsindicatoren	8
2    Ruimtelijke indicatoren	18
3    Maatschappelijke indicatoren	21
Basisbereikbaarheid	26
1    Situering	26
2    Doelstellingen basisbereikbaarheid	27
2.1    Vlaamse Regering	27
2.2    Vlaams Parlement	29
2.3    Mobiliteitsraad van Vlaanderen	32
2.4    Gemeenschappelijke doelstellingen	35
3    Vaststellingen	36
3.1    Afstemming ruimtelijk en mobiliteitsbeleid blijft een uitdaging	36
3.2    Geen combimobiliteit voor alle beschikbare modi	37
3.3    Is modal shift nog een ambitie?	39
3.4    Samenwerking tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus kan beter	40
3.5    Sociale doelstellingen worden onvoldoende meegenomen	42
3.6    Vervoerregio's structureren invoering basisbereikbaarheid	43
3.7    MaaS kader blijft uit	44
3.8    Budgetneutraliteit botst op zijn grenzen	45
3.9    Volledige integratie tickets en tarieven nog niet in zicht	46
4    Bouwstenen voor een slagkrachtige basisbereikbaarheid	47
4.1    Basisbereikbaarheid: een ruimtelijk en mobiliteitsverhaal	47
4.2    Combimobiliteit met alle modi	48
4.3    Meer samenwerking tussen beleidsdomeinen en -niveaus	49
4.4    Naar een sociaal en inclusief mobiliteitssysteem	50

4.5	Duidelijkere taken en meer ondersteuning vervoerregio's	51
4.6	Richt een onafhankelijke MaaS regulator op	52
4.7	Meer middelen voor concretisering basisbereikbaarheid en realisatie modal shift	53
4.8	Naar een optimale integratie van tickets en tarieven	53
	Goederenvervoerbeleid en modal shift	54
1	Modal shift in het goederenvervoerbeleid	55
1.1	Modal shift als algemene doelstelling in regeerakkoorden en beleidsnota's	55
1.2	Modal shift als antwoord op uiteenlopende ambities	57
1.3	Accent op infrastructuur	61
1.4	Financiële ondersteuning/subsidies	65
1.5	Context en omgevingsfactoren	66
1.6	Samenvattende conclusies	76
2	Vervoersstromen in de praktijk	77
2.1	Factoren bij moduskeuze	77
2.2	Complexiteit van de transportketen	80
2.3	Voorwaarden aan de goederen	84
2.4	De drie minimumvereisten voor multimodaal transport	87
2.5	Impact van de omgeving op moduskeuze	93
2.6	Samenvattende conclusies	95
3	Bouwstenen voor een efficiënt goederenvervoerbeleid	97

# Voorwoord

Het opstellen van het Mobiliteitsverslag geeft het MORA-secretariaat altijd weer de mogelijkheid om los van brandend actuele thema's met de leden dieper in debat te gaan over de voor hen belangrijke maatschappelijke thema's.

Nu we iets over de helft van de huidige legislatuur zijn, is het een mooi moment om na te gaan hoe ver de Vlaamse Regering opgeschoten is met de mooie, duurzame en slimme voorstellen die werden opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024.

Voor dit Mobiliteitsverslag richten we ons op het thema 'modal shift'. In het regeerakkoord neemt dit thema, zowel voor goederenvervoer als voor personenmobiliteit, een prominente plaats in als globale oplossing voor de vele uitdagingen waar het beleidsdomein voor staat. De focus komt hierbij volledig te liggen bij de maatregelen die modal shift mogelijk moeten maken. Zo verglijdt de focus op de onderliggende doelstelling, namelijk het bereiken van een vlot, milieuvriendelijk, efficiënt en veilig mobiliteitssysteem naar de achtergrond. En kijken we nu dus meer en meer naar de oplossing en minder naar het eigenlijke probleem.

Basisbereikbaarheid was op het einde van de vorige legislatuur een maatschappelijk wervend verhaal waarmee naast een modal shift ook andere beleidsdoelstellingen werden beoogd. Het was ook logisch dat deze legislatuur in het teken zou staan van de verdere operationalisering. We maken in dit Mobiliteitsverslag een evaluatie van de gemaakte vooruitgang en reiken de bouwstenen aan opdat basisbereikbaarheid een maatschappelijk gedragen en legislatuur overschrijdend project zou kunnen blijven.

Voor de modal shift in het goederenvervoer doen we een grondige reality-check. We gaan daarbij in op de vele factoren die de modale verdeling beïnvloeden en geven aan dat de vervoersmarkt niet zo makkelijk te sturen valt. Op basis van deze vaststellingen geven we ook een aantal bouwstenen mee voor een efficiënter en duurzamer goederenvervoerbeleid.

Voorafgaand aan de twee hiervoor vermelde thema's trachten we onze decretales opdracht waar te maken door een overzicht te geven van de toestand van de Mobiliteit in Vlaanderen aan de hand van bestaande cijferreeksen. Hoewel de MORA ziet dat er hard gewerkt wordt om het Vlaamse Mobiliteitsbeleid verder cijfermatig te onderbouwen, menen we de minister te moeten waarschuwen dat ook hier perfectie de vijand van het goede dreigt te worden en dringen we aan om alle reeds verzamelde data beschikbaar te maken voor alle belanghebbenden binnen het beleidsdomein.

Alle pogingen tot bestuurlijke vernieuwing ten spijt blijven regeerakkoorden en beleidsnota's moeilijk te evalueren documenten. De politieke verantwoording van de gemaakte voorstellen blijft vooral een opsomming van de besteding van de middelen of de opgeleverde acties dan een overzicht van de effectieve behaalde vooruitgang in bereikbaarheid, efficiëntie en duurzaamheid.

Daarom heeft de MORA dit jaar de ambitie opgevat om voor de volgende legislatuur in kaart te brengen waar de maatschappelijke doelstellingen nog sporen met de oplossingen en voorstellen die in regeerakkoorden en beleidsnota's worden opgenomen. Voor een aantal dossiers is het immers erg belangrijk dat het beleidsproces voorziet in een continuïteit over de legislaturen heen.

Wij wensen u alvast veel leesgenot.

Daan Schalck  
voorzitter

# Kerncijfers

Een uitgewerkt en functioneel mobiliteitsmonitoringsysteem is een essentiële bouwsteen voor het vormen van een beleidsvisie en het opvolgen van de beleidsdoelstellingen.

Zowel in het Regeerakkoord 2019-2024 als in het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de mobiliteitsmonitoring en de voortgangsrapportage (ter uitvoering van het decreet basisbereikbaarheid), geeft de Vlaamse Regering aan dat zij een mobiliteitsmonitoringsysteem zal opzetten dat inzicht geeft in de evolutie van de mobiliteitstoestand in relatie tot de beleidsdoelstellingen, en dat evolueert naar een centraal kennisplatform. Het departement MOW werkt momenteel aan een gegevensdatabank die op termijn breed toegankelijk zou zijn.

Om een kwalitatief monitoringsysteem te verkrijgen, is het volgens de MORA noodzakelijk om de gegevens van zowel publieke als private spelers te integreren, een brede thematische set van indicatoren te hanteren, de data maximaal te ontsluiten en een brede toegankelijkheid van de gegevensdatabank te voorzien. Het mobiliteitsmonitoringsysteem moet het opvolgen van de voortgang in het bereiken van de beleidsdoelstellingen mogelijk maken op Vlaams, regionaal en lokaal niveau, en op korte, middellange en lange termijn. De gegevens moeten inzicht verschaffen in de mobiliteitstoestand en de evolutie ervan, en aangewend kunnen worden voor de onderbouwing van het politiek en maatschappelijk debat. Is Vlaanderen echt op weg naar een modal shift, basisbereikbaarheid, meer verkeersveiligheid en een betere luchtkwaliteit?

Het Regeerakkoord 2019-2024 vermeldt de ambitie van de Vlaamse Regering om het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) tijdens de huidige legislatuur aan te scherpen tot een volwaardig beleidsinstrument. Helaas is het nieuwe OVG (6) er nog niet en wordt de verwerking pas in het najaar van 2023 afgerond.

Aangezien zowel het nieuwe mobiliteitsmonitoringsysteem, de gegevensdatabank als het geoptimaliseerde OVG nog niet beschikbaar is, wil de MORA de nood aan goede data voor de opvolging van de mobiliteit in Vlaanderen blijven aankaarten.

Om de maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen op het vlak van mobiliteit, zoals de operationalisering van basisbereikbaarheid, te kunnen analyseren en de beleidsdoelstellingen te kunnen aftoetsen, is het belangrijk om naast mobiliteitsindicatoren, ook ruimtelijke en maatschappelijke indicatoren weer te geven.

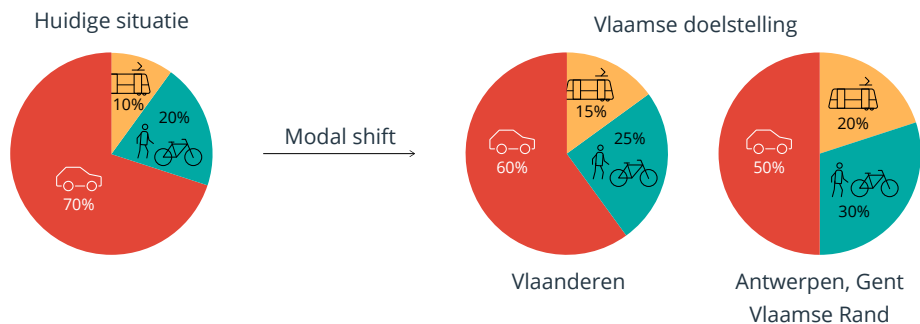
# 1 Mobiliteitsindicatoren

Mobiliteitsindicatoren zijn onontbeerlijk om een klare kijk te krijgen op de mobiliteitstoestand, de evoluties te ontdekken en de beleidsdoelstellingen af te toetsen: volumes van personenmobiliteit en goederenvervoer, de modale verdeling, het voertuigenpark, maar ook cijfers over doorstroming, combimobiliteit en deelmobiliteit zullen (nu of later) aan bod komen.

## Modal shift

Een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de huidige legislatuur is een modal shift. Inzake personenmobiliteit wil de Vlaamse Regering volgens het regeerakkoord het aandeel duurzame modi voor heel Vlaanderen verhogen tot 'minstens 40%' en voor de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent tot 'minstens 50%'.

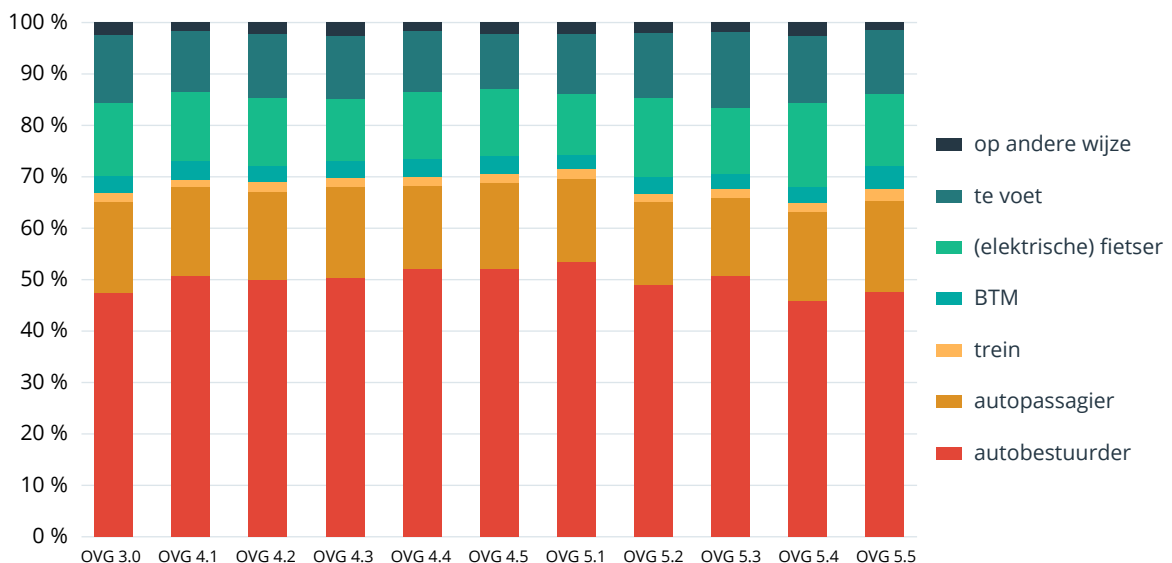
**Figuur 1: Vlaamse beleidsdoelstelling 'modal shift'**



Bron: MORA

Onderstaande grafiek toont echter aan dat de modale verdeling van het personenvervoer globaal genomen nauwelijks verschoven is tussen 2008 en 2019.

**Figuur 2: Modal split of modale verdeling van het gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze, cijfers OVG 3, 4 en 5**



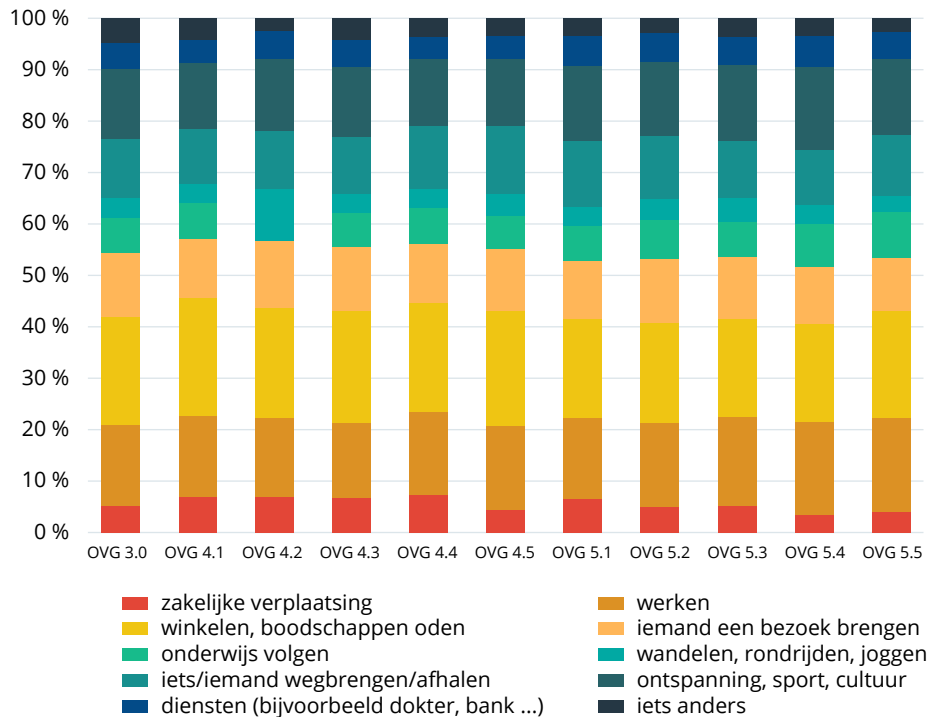
Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg>)



## Verplaatsingsmotief

Het beleid richt zich vaak op woon-werk- en woon-schoolverkeer. Onderstaande grafieken tonen aan dat andere verplaatsingsmotieven, onder andere in de recreatieve sfeer, niet uit het oog verloren mogen worden. De MORA speelt in op de verwachting van het toenemend aandeel van vrijetijdsverkeer in de modale verdeling door de cijfers met betrekking tot het verplaatsingsmotief toe te voegen aan de kerncijfers.

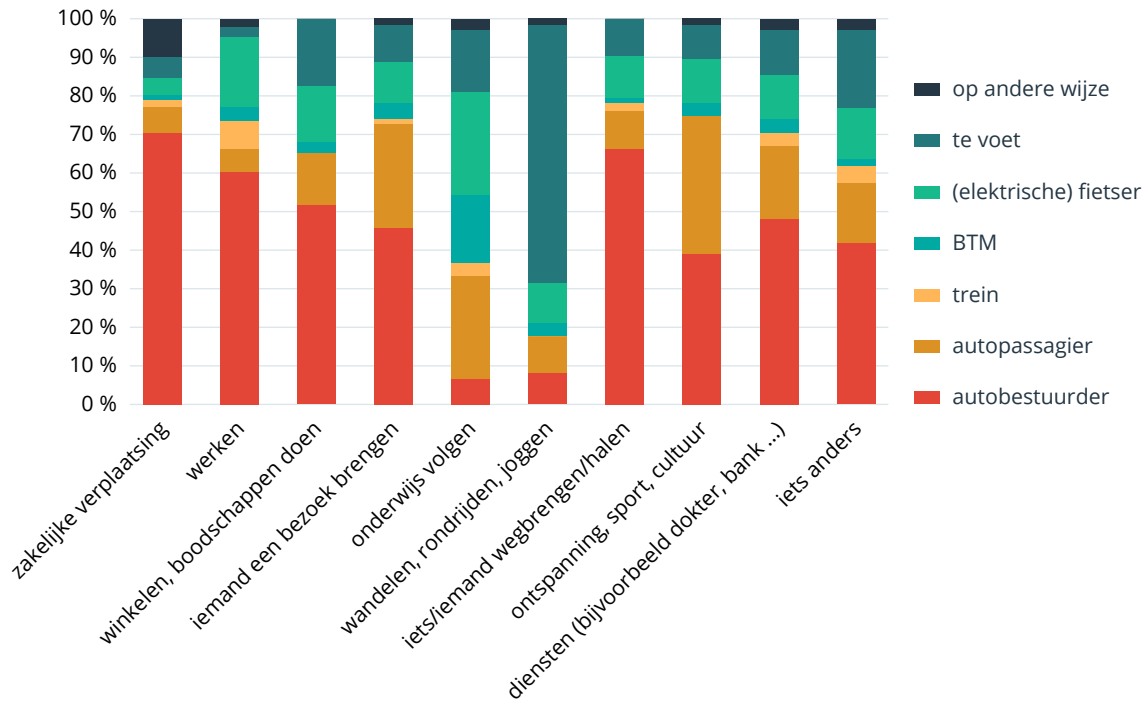
**Figuur 3: Verdeling van het gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag volgens motief, cijfers OVG 3, 4 en 5**



Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg>)

De modale verdeling blijkt ook erg te verschillen naargelang het verplaatsingsmotief. De MORA wijst erop dat hier rekening mee gehouden moet worden bij het uitwerken van het beleid en de maatregelen.

**Figuur 4: Verdeling van het gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze per motief, OVG 5.5**

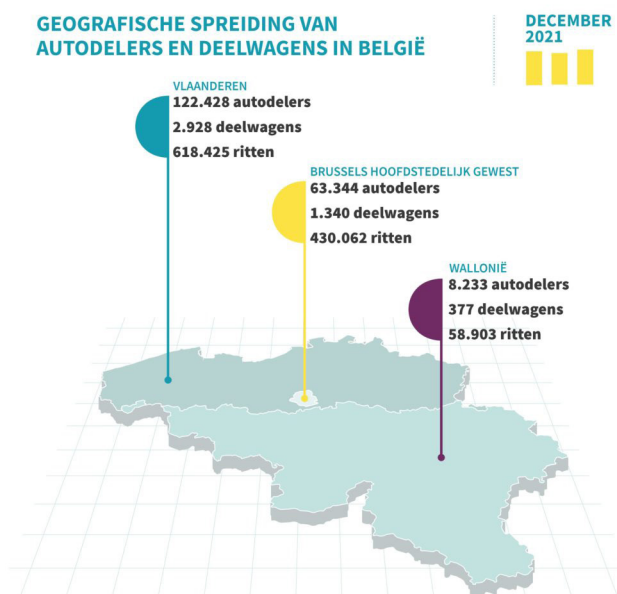


Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg>)

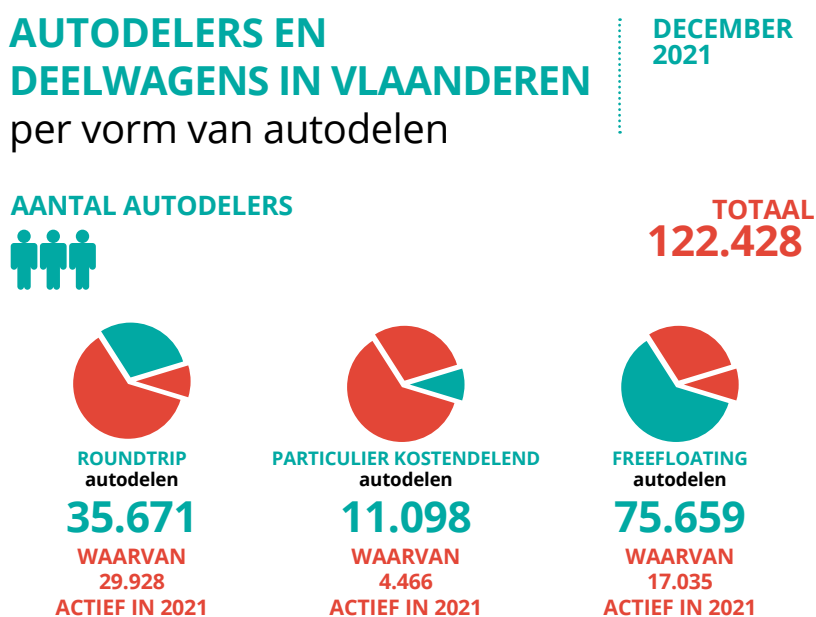
## Deelmobiliteit

De MORA wil deelmobiliteit hier aanschouwelijk maken als opkomende trend, die beleidsaandacht verdient omdat het past in een transitie naar duurzame mobiliteit. Deelmobiliteit heeft een aanzienlijke impact op enkele ruimtelijke en andere aspecten van het Vlaamse mobiliteitslandschap. Het biedt een ruimte-efficiënte oplossing voor het stallen van voertuigen in de openbare ruimte, faciliteert combimobiliteit, heeft een positief effect op de modal shift en vormt de ideale aanvulling op het gebruik van openbaar vervoer, met name voor de first, last en city mile.

Figuur 5: Aantal autodelers en deelwagens in België (per gewest) in december 2021



Figuur 6: Aantal autodelers in Vlaanderen (per vorm van autodelen) in 2021



Bron: autodelen.net

Het onderzoek FietsDNA 2020<sup>1</sup> van Fietsberaad verkondigt dat het gebruik van deelfietsssystemen een belangrijk onderdeel van het Vlaams mobiliteitssysteem wordt, vooral in stedelijke regio's én in combinatie met het openbaar vervoer. In 2020 heeft bijna 10% van de Vlamingen al eens gebruik gemaakt van een deelfiets, tegenover 2% in 2018. Ook het aanbod aan deelfietsen in Vlaanderen neemt toe. Aanbieders breiden hun vloot uit en ook het aantal uitleenpunten neemt toe. De vijf deelfietsaanbieders (Blue-bike, Cloudbike, Donkey Republic, Mobit en Velo Antwerpen) beheren samen precies 8000 deelfietsen. In 2019 legden deze deelfietsen meer dan 7,3 miljoen ritten af. Elke deelfiets wordt 4,5 keer per dag gebruikt. Deelfietsen zijn handig in combinatie met het openbaar vervoer, maar voorlopig maakte slechts 30% van de Vlamingen reeds gebruik van deze combinatie.

1 Fietsberaad (2020) FietsDNA 2020: <https://fietsberaad.be/documenten/fietsdna2020/>.

Personenmobiliteit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

### Auto

*Sinds 2017 is er bij de cijfers van de FOD Mobiliteit en Vervoer geen opsplitsing voor voertuigkm per voertuigtype meer beschikbaar. Ook de cijfers voor reizigerskilometers zijn niet meer beschikbaar sinds 2019. De MORA vraagt andere cijfers of andere bronnen om deze leemte op te vullen.*

Voertuigkm personenwagens (miljard)	48,69	48,66	48,27	48,22	48,96	49,93	49,67	N/A	N/A	N/A	N/A
Reizigerskm personenwagens (miljard)	62,8	63,6	63,1	61,54	60,48	59,2	59,4	63	63	N/A	N/A

Bron: FOD Mobiliteit ([https://mobilit.belgium.be/nl/mobiliteit/mobiliteit\\_cijfers/kilometers\\_door\\_belgische\\_voertuigen](https://mobilit.belgium.be/nl/mobiliteit/mobiliteit_cijfers/kilometers_door_belgische_voertuigen)) en [https://mobilit.belgium.be/nl/mobiliteit/mobiliteit\\_cijfers/verkeer\\_belgisch\\_wegennet](https://mobilit.belgium.be/nl/mobiliteit/mobiliteit_cijfers/verkeer_belgisch_wegennet))

### De NMBS miljoen reizigersritten

*Sinds 2010 zijn er geen regionale data meer beschikbaar omdat de publicatie daarvan niet voorzien werd in het vorige beheerscontract 2008-2012 en zijn verlengingen. Momenteel is er een nieuw openbaredienstencontract opgemaakt, dat nog een goedkeuringsprocedure moet doorlopen. Omdat de trein als ruggengraat van het openbaar vervoer fungeert binnen basisbereikbaarheid en om het regionale mobiliteitsbeleid op dat vlak op te volgen, vindt de MORA het onontbeerlijk dat er ook regionale cijfers gepubliceerd worden. Daarom vraagt de MORA aan de federale regering om bepalingen hierover op te nemen in het toekomstige Contract van Openbare Dienst 2023-2032 met de NMBS.*

### Luchtvaart

Luchtvaart (miljoen passagiers) - Brussels Aiport - Oostende/Brugge - Antwerpen/Deurne	19,17	19,41	19,58	22,37	23,68	22,6	25,40	26,39	27,13	6,95	9,73
--	-------	-------	-------	-------	-------	------	-------	-------	-------	------	------

Bron: Statbel (<https://statbel.fgov.be/nl/themas/mobiliteit/vervoer/luchtvaart#figures>) of aparte luchthaven-websites

Personenmobiliteit

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2019

2020

2021

De Lijn miljoen reizigersritten

Tot 2018 worden de provinciale cijfers weergegeven. Voor 2017 en 2018 werden door De Lijn geen reizigersaantallen gerapporteerd in afwachting van een nieuw telsysteem. Vanaf 2019 worden de reizigersaantallen berekend op basis van de effectieve registraties met de MOBIB-kaart, in de plaats van schattingen van het aantal verplaatsingen per abonnement. Dit verklaart de daling van de cijfers. Vanaf 2019 rapporteert De Lijn het aantal miljoen reizigersritten ook per vervoerregio. De MORA neemt deze methodiek over om de mobiliteitsontwikkelingen binnen de vervoerregio's op te volgen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016			2019	2020	2021
Provincie Antwerpen	210,1	206,8	202,3	198	198,6	194	Antwerpen	100,47	46,44	52,33	
							Kempen	9,01	4,02	4,07	
							Mechelen	8,10	3,54	3,37	
Provincie Oost-Vlaanderen	113,3	111,6	112	111,2	109,7	108,5	Aalst	6,36	3,24	3,42	
							Gent	58,87	30,16	30,54	
							Vlaamse Ardennen	2,38	1,31	1,24	
							Waasland	6,80	3,53	3,42	
							Leuven	35,84	16,13	15,71	
Provincie Vlaams-Brabant	104,8	108	109,7	108,7	108,6	107,4	Vlaamse Rand	36,80	15,07	12,45	
Provincie Limburg	50,2	48,7	47,6	47,9	47	46	Limburg	26,14	13,61	14,14	
Provincie West-Vlaanderen	70,7	68,9	67,7	66,4	65,9	62,8	Brugge	12,22	5,99	6,36	
							Kortrijk	6,46	3,58	4,00	
							Midwest (Roeselare)	3,02	1,73	1,88	
							Oostende	21,92	10,84	13,62	
							Westhoek	3,65	1,94	1,98	
							rest	-	13,69	4,31	
Totaal Vlaams Gewest	549,1	544	539,5	532,2	529,8	518,8	N/A	N/A	338,04	174,82	172,84

Bron: De Lijn

Personenmobiliteit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Modal split</b>											
Modal split % (gemiddeld aantal verplaatsingen per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze)	OVG4.3	OVG4.4	OVG4.5			OVG5.1	OVG 5.2	OVG 5.3	OVG 5.4	OVG 5.5	
Autobestuurder	50	52,05	51,89	N/A	N/A	53	48,64	50,71	45,6	47,6	N/A
Autopassagier	17,89	15,7	16,9	N/A	N/A	16,4	16,23	15,12	17,27	17,4	N/A
Te voet	12,28	11,98	10,84	N/A	N/A	11,38	12,47	14,76	13,6	12,34	N/A
Fiets	11,91	12,64	12,78	N/A	N/A	11,3	14,34	11,18	13,88	11,34	N/A
Elektrische fiets	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0,81	1,09	1,39	2,35	2,85	N/A
Bus/tram/metro	3,42	3,68	3,48	N/A	N/A	2,78	3,13	3,19	3,02	4,2	N/A
Autocar	0,85	0,63	0,47	N/A	N/A	0,95	0,77	0,67	0,54	0,34	N/A
Trein	1,78	2,02	1,74	N/A	N/A	1,68	1,77	1,73	1,96	2,59	N/A
Brom/snor/motorfiets	1,02	0,51	1,08	N/A	N/A	0,43	0,52	0,68	1,31	0,44	N/A
Andere/onbepaald	0,84	0,8	0,96	N/A	N/A	1,29	1,03	0,57	1,02	0,91	N/A

Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg>)

Personenmobiliteit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Modal split</b>											
Modal split % (gemiddeld aantal afgelegde kilometers per persoon per dag volgens hoofdvervoerswijze)	OVG4.3	OVG4.4	OVG4.5			OVG5.1	OVG 5.2	OVG 5.3	OVG 5.4	OVG 5.5	
Autobestuurder	46,34	46,04	57,29	N/A	N/A	47,46	47,87	44,65	50,76	49,76	N/A
Autopassagier	20,25	18,55	23,29	N/A	N/A	20,11	19,73	18,42	21,8	16,74	N/A
Te voet	0,99	1,46	1,07	N/A	N/A	1,19	1,65	1,24	1,31	1,41	N/A
Fiets	3,48	3,19	3,8	N/A	N/A	2,7	3,82	3,33	3,88	3,2	N/A
Elektrische fiets	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0,38	0,3	0,34	0,94	0,93	N/A
Bus/tram/metro	2,43	2,56	2,42	N/A	N/A	2,16	3,32	1,79	2,39	3,42	N/A
Autocar	0,85	0,63	0,47	N/A	N/A	0,95	0,77	1,17	1	1,29	N/A
Trein	6,58	7,3	6,01	N/A	N/A	4,16	10,69	5,02	6,69	8,68	N/A
Brom/snor/motorfiets	0,74	0,69	2,04	N/A	N/A	0,21	0,55	0,4	1,4	0,27	N/A
Andere/onbepaald	0,8	0,96	0,96	N/A	N/A	1,29	1,03	23,64	9,79	14,27	N/A

Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/onderzoek-verplaatsingsgedrag-vlaanderen-ovg>)

<b>Voertuigen</b>											
Voertuigpark personenwagens (miljoen)	3,200	3,224	3,254	3,297	3,348	3,405	3,456	3,493	3,523	3,527	3,542
Voertuigenmarkt nieuwe personenwagens	305.639	269.237	267.860	263.110	281.517	310.346	320.235	325.569	332.225	259.934	234.885
Markt tweedehands ingeschreven voertuigen VL	355.212	356.272	365.748	362.998	376.151	353.205	361.524	355.502	356.957	341.241	355.816

Bron: Febiac

Goederenmobiliteit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

#### Tonkilometer per modus

Voor het spoorvervoer neemt de MORA cijfers over van de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Voor de periode 2007-2009 zijn dit cijfers van NMBS Logistics. Vanaf 2010 publiceert NMBS Logistics om concurrentieredenen geen statistieken meer, en is het cijfer een schatting gebaseerd op Eurostatgegevens. Deze cijfers zullen meer en meer onbetrouwbaar worden.

Weg (tonkm-miljard)*	36,82	37,67	47,31	41,46	41,74	42,34	45,18	N/A	N/A	N/A	N/A
Binnenvaart (tonkm-miljard)	4,5	4,17	3,98	3,89	3,89	4,08	4,35	4,43	4,29	4,25	4,5
Spoor (tonkm-miljard)	3,81	3,67	3,69	3,72	3,74	3,77	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Pijpleiding (tonkm)											
Luchtvracht (1.000 ton)**	475	459	430	454	489	495	535	543,5	500,7	511,6	668,1
Maritieme ladingen en lossingen zeehavens (1.000 ton)	265.040	257.174	261.578	268.881	274.394	282.558	294.603	309.521	318.043	308.581	321.810

Bron: Statistiek Vlaanderen (<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/mobiliteit>)

\* Sinds 2012 worden de cijfers van het Promovia-model gebruikt. De cijfers vanaf 2013 zijn daardoor niet vergelijkbaar met de vorige gegevens.

\*\* Deze cijfers bevatten enkel de vrachtgegevens van de nationale luchthaven. De cijfers van de regionale luchthavens zijn niet opgenomen.

#### Voertuigkilometer (miljoen)

Bestelwagens	6.027,7	6.283,4	5.989,9	6.239,8	6.423,2	6.678,5	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Vrachtwagens (uit 1 stuk)	1510,6	1512,5	1639,1	1670,1	1673,2	1715,5	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Trekker met oplegger	2.995,0	2.975,2	3.106,5	3.217,5	3.306,1	3.377,7	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Vrachtwagens met aanhangwagen	575,9	572,6	601,4	623	640,4	652,9	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Bron: Transportdatabank van het Federaal Planbureau



Goederenmobiliteit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Voertuigen</b>											
Voertuigpark vrachtwagens (> 3,5 ton) + trekkers	98.684	97.269	95.955	95.167	94.982	94.406	95.697	97.146	98.692	98.396	98.886
Voertuigpark lichte vrachtwagens (≤ 3,5 ton)	377.949	389.659	399.982	401.800	414.801	433.100	450.047	468.556	487.045	507.661	527.923
Markttotaal nieuwe zware vrachtwagens (> 3,5 ton) + trekkers	6.883	6.120	5.389	5.589	6.387	7.101	7.334	8.093	8.480	5.344	5.967
Voertuigenmarkt nieuwe lichte vrachtwagens (≤ 3,5 ton)	36.734	32.265	31.581	30.569	36.600	41.587	46.461	45.739	49.510	45.417	44.005

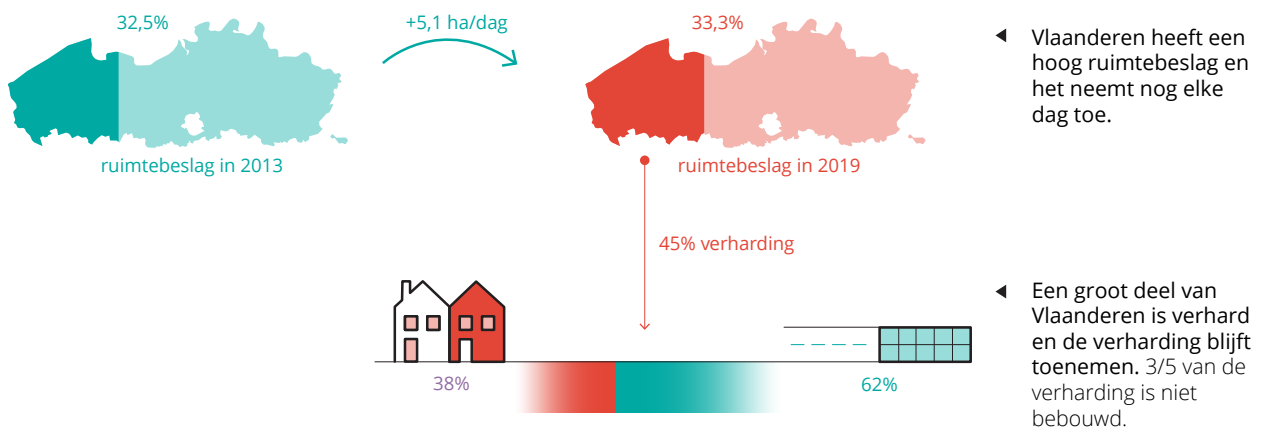
Bron: Febiac

## 2 Ruimtelijke indicatoren

Het Vlaams Regeerakkoord van 2019-2024 stipuleert ook beleidsdoelstellingen over ontsnippering, kernversterking en ontharding. De wederzijdse impact van ruimte en mobiliteit is ontegensprekelijk groot. Dit moet zich volgens de MORA vertalen in een nauwe verbondenheid tussen het ruimtelijk en het mobiliteitsbeleid. Daarom krijgen ook ruimtelijke indicatoren een plaats in het Mobiliteitsverslag.

De uiteindelijke bedoeling van het mobiliteitsbeleid is het verbeteren van de bereikbaarheid van allerlei functies en bestemmingen. De MORA wil dan ook wijzen op de noodzaak van bereikbaarheidsindicatoren in de mobiliteitsmonitoring. Daarnaast geven cijfers over het ruimtebeslag en de verdeling van de openbare ruimte een idee over mogelijke verbanden met de problemen en evoluties op mobiliteitsvlak. Zo was het moeilijk om het openbaarvervoer-concept 'basismobiliteit' financieel en organisatorisch vol te houden door de slechte Vlaamse ruimtelijke ordening. De Vlaamse Regering is daarom overgestapt op basisbereikbaarheid. De MORA is benieuwd of en hoe 'basisbereikbaarheid' het mobiliteitsland- schap effectief kan veranderen.

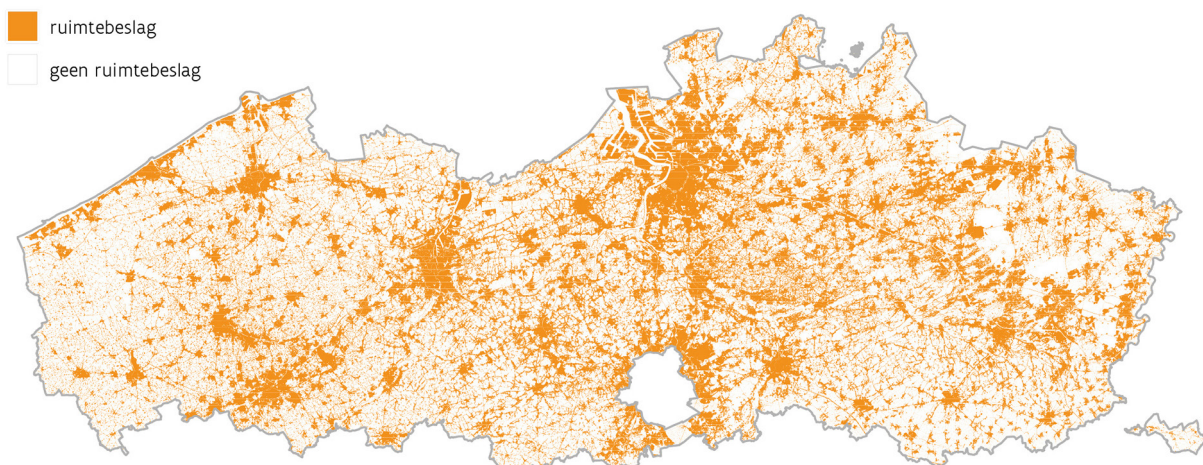
**Figuur 7: Ruimtebeslag en verharding in Vlaanderen in 2019**



Bron: departement Omgeving, Ruimterapport 2021 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimterapport-2021>)

Onderstaande figuur toont het grote en verspreide ruimtebeslag in Vlaanderen.

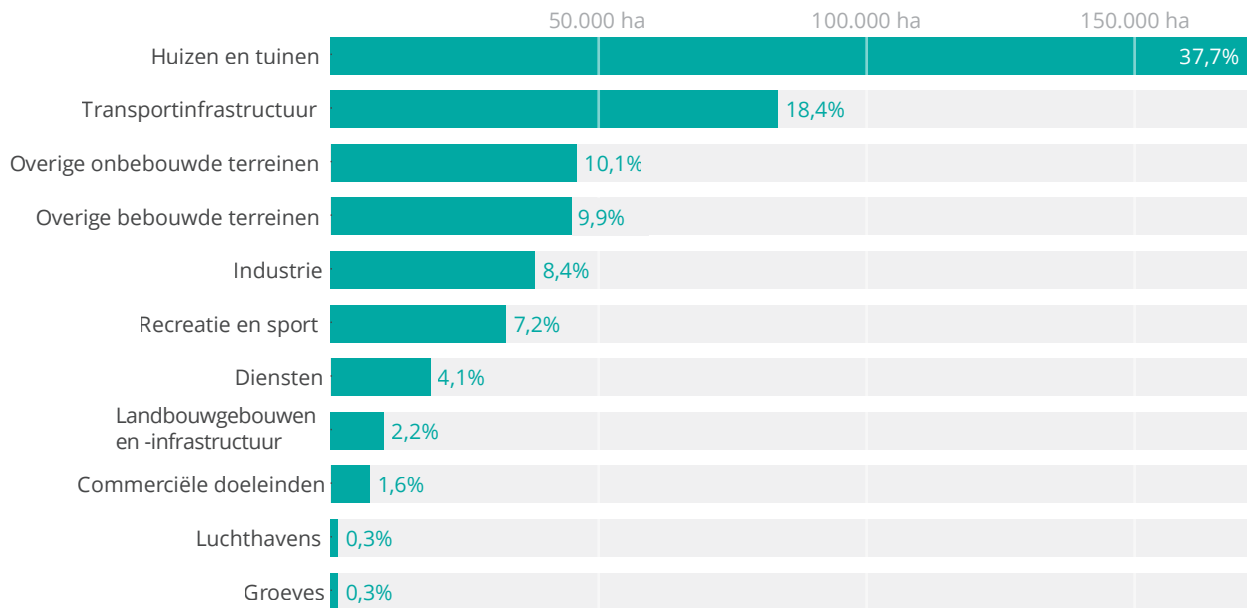
**Figuur 8: Het grote en verspreide ruimtebeslag in Vlaanderen in 2019**



Bron: departement Omgeving, Ruimterapport 2021 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimterapport-2021>)

Transportinfrastructuur neemt een aanzienlijk deel van het ruimtebeslag voor zijn rekening.

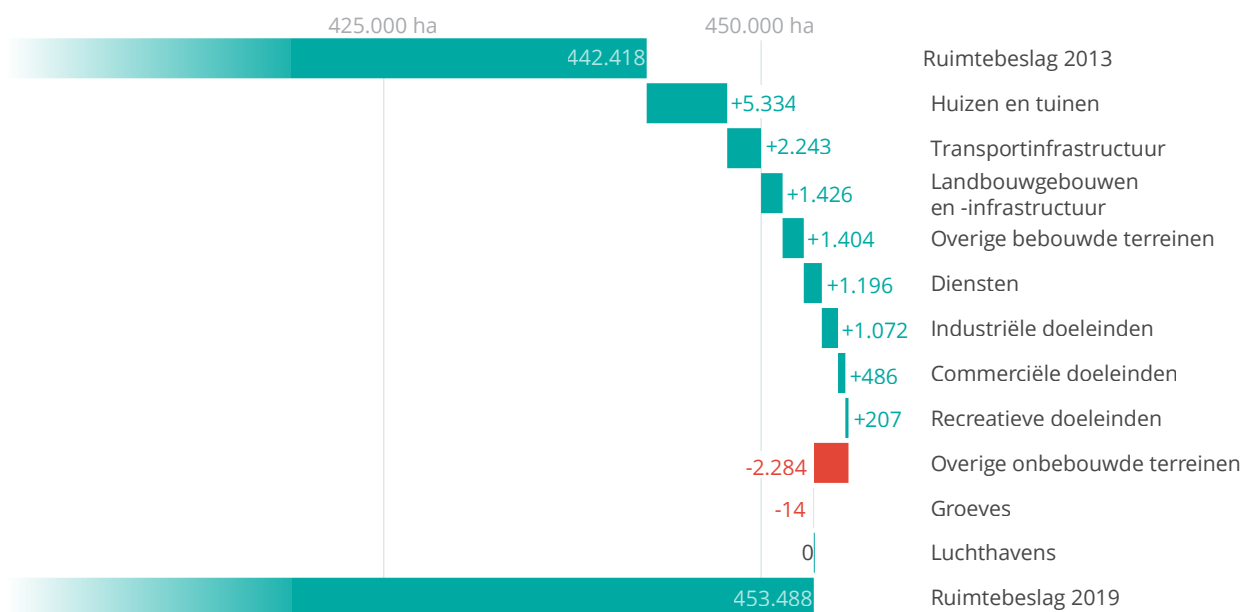
**Figuur 9: Landgebruik binnen het ruimtebeslag in Vlaanderen in 2019**



Bron: departement Omgeving, Ruimterapport 2021 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimterapport-2021>)

Bovendien neemt het ruimtebeslag door transportinfrastructuur nog toe.

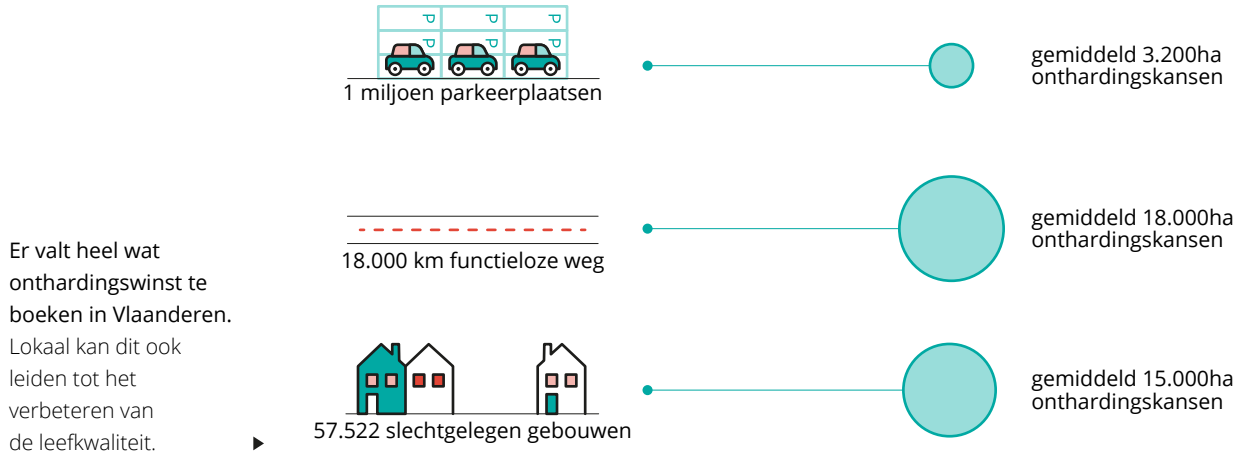
**Figuur 10: Absolute evolutie van het landgebruik binnen het ruimtebeslag in Vlaanderen tussen 2013 en 2019**



Bron: departement Omgeving, Ruimterapport 2021 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimterapport-2021>)

Er zijn wel nog heel wat mogelijkheden om te ontharden in Vlaanderen.

**Figuur 11: Onthardingskansen in Vlaanderen in 2019**



Bron: departement Omgeving, Ruimterapport 2021 (<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimterapport-2021>)



### 3 Maatschappelijke indicatoren

Als strategische adviesraad volgt de MORA maatschappelijke ontwikkelingen op. Enkele belangrijke maatschappelijke indicatoren met betrekking op mobiliteit kunnen in de kerncijfers dan ook niet ontbreken. Naast algemene zaken rond bevolking, economische waarde en werkgelegenheid, spelen de effecten van mobiliteit een grote rol op maatschappelijk vlak: verkeersveiligheid, transportemissies, filezwaarte, stiptheid enz. Daarnaast vraagt de MORA om indicatoren rond draagvlak op te nemen in de mobiliteitsmonitor van de Vlaamse Regering.

Maatschappelijke indicatoren	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Bevolking</b>											
Bevolkingsaantal (miljoen)	6,307	6,351	6,382	6,411	6,444	6,478	6,516	6,553	6,589	6,629	6,653
Bevolkingsgroei	54.655	44.127	31.094	28.846	33.422	33.677	38.207	36.956	36.102	40.074	23.919

Bron: Statbel (<https://statbel.fgov.be/nl/open-data/bevolking-naar-woonplaats-nationaliteit-burgerlijke-staat-leeftijd-en-geslacht-13>)

<b>Bruto Regionaal Product (NBB - regionale rekeningen)</b>											
BRP tegen lopende prijzen (miljoen €)	219.051	225.893	229.770	233.432	240.627	248.751	259.787	269.886	278.793	266.342	N/A
Totale Bruto Toegevoegde Waarde Vlaanderen tegen basisprijzen tegen lopende prijzen (miljoen €)	196.220	202.081	205.696	208.825	215.857	222.049	231.873	240.561	248.906	238.892	N/A

Bron: Nationale Bank van België Online Statistieken (<https://stat.nbb.be/Index.aspx?DataSetCode=REGACSEC&lang=nl>)

<b>Algemene loontrekkende tewerkstelling (3de kwartaal) - tewerkgestelde werknemers RSZ (miljoen)</b>											
Tewerkgestelde werknemers Vlaanderen	2,110	2,102	2,102	2,113	2,128	2,154	2,359	2,386	2,424	2,415	2,448
Tewerkgestelde werknemers Brussel	0,270	0,268	0,269	0,271	0,276	0,281	0,316	0,324	0,334	0,330	0,337
Tewerkgestelde werknemers Wallonië	0,969	0,959	0,954	0,955	0,962	0,972	1,120	1,132	1,151	1,145	1,166

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (<https://www.rsz.be/stats/arbeidsmarktanalyse-gedetailleerde-kwartaalgegevens>)



Effecten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Emissies transportsector</b>											
NO <sub>x</sub> (ton)	97.889	96.225	91.631	89.883	88.174	83.868	81.087	77.992	73.023	N/A	N/A
PM <sub>10</sub> (ton)	5.245	5.005	4.617	4.399	4.249	4.090	3.940	3.825	3.692	N/A	N/A
PM <sub>2,5</sub> (ton)	4.313	4.064	3.693	3.460	3.298	3.125	2.966	2.839	2.699	N/A	N/A
Broeikasgassen personen weg (kton CO <sub>2</sub> -eq)	8.042	8.176	7.820	7.823	8.072	7.929	7.834	7.814	7.781	N/A	N/A
Broeikasgassen goederen weg (kton CO <sub>2</sub> -eq)	5.225	5.323	5.368	5.468	5.735	5.773	5.906	6.105	6.242	N/A	N/A
CO <sub>2</sub> totaal wegtransport (kton CO <sub>2</sub> -eq)	13.268	13.499	13.187	13.292	13.807	13.702	13.740	13.918	14.023	N/A	N/A
CO <sub>2</sub> totaal transport (kton CO <sub>2</sub> -eq)	15.692	15.454	15.046	15.317	16.414	16.276	15.782	15.939	15.586	N/A	N/A

Bron: Vlaamse Milieumaatschappij (<https://www.vmm.be/data/milieudata>)

## Verkeersveiligheid

Een van de negatieve effecten van mobiliteit is de impact op verkeersveiligheid. Het Verkeersveiligheidsplan 2016 van de Vlaamse Regering stelde enkele beleidsdoelstellingen rond verkeersveiligheid voorop. De doelstelling om slechts 200 verkeersdoden te hebben in 2020 werd helaas niet gehaald. De Vlaamse Regering benadrukte in zijn beleidsnota 'Mobiliteit en Openbare Werken' 2019-2024 het belang van verkeersveiligheid. Het verbaast de MORA dan ook dat de beleidsdoelstelling op middellange termijn aangepast werd: van 133 naar 158 verkeersdoden in 2030. De MORA benadrukt daarom de noodzaak aan meer doortastende beleidsinspanningen en -maatregelen.

Effecten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Verkeersveiligheid</b>											
Letselgevallen*		27.902	26.058	25.858	24.894	24.809	23.095	23.573	22.895	18.517	21.021
Doden*		376	379	377	389	328	282	296	305	246**	291
Gewonden*		35.267	33.402	33.102	31.934	31.431	29.314	29.736	28.528	22.361	25.236

Bron: VIAS Verkeersveiligheidsbarometer (<https://www.vias.be/nl/onderzoek/verkeersveiligheidsbarometer/>)

\*Letselgeval = verkeersongeval op de openbare weg met ten minste één voertuig, dat lichamelijke schade veroorzaakt voor minstens één van de betrokkenen.

\*Dode = elke persoon die overleed ten gevolge van een verkeersongeval.

\*Gewonde = elke persoon die in een verkeersongeval gewond raakt (met of zonder ziekenhuisopname), maar hierbij niet om het leven komt. (Ongeveer 8,5 à 10% van de gewonden zijn zwaargewonden (gewogen cijfer)(tussen 2012 en 2019))

\*\*Doelstellingen van het Vlaams Verkeersveiligheidsplan 2016:

- 200 verkeersdoden in 2020

Ter informatie: doelstellingen van het Verkeersveiligheidsplan Vlaanderen 2021-2025 (Vision Zero 2050):

- verkeersdoden: 237 in 2025 > 158 in 2030 > 0 in 2050

- zwaargewonden: 1.855 in 2025 > 1.237 in 2030 > 0 in 2050

- letselgevallen: 17.301 in 2025 > 11.534 in 2030 > 2.884 in 2050



Onderstaande grafiek toont het aantal verkeersdoden in relatie met de bijgestelde beleidsdoelstellingen van het laatste Verkeersveiligheidsplan.

**Figuur 12: evolutie van het aantal verkeersdoden in het Vlaams Gewest (1991-2020)**



Bron: Van Raemdonck, K., Lammar, P. (2022). Jaarrapport Verkeersveiligheid: Analyse van verkeersveiligheidsindicatoren in Vlaanderen tot en met 2021. Afdeling Beleid, departement MOW, Vlaamse Overheid. (Rode balken: de gegevens van de jaren 2003 en 2004 zijn minder betrouwbaar)



# Basisbereikbaarheid

## 1 Situering

Het is de ambitie van deze Vlaamse Regering om basisbereikbaarheid in de praktijk te brengen op 1 juli 2023. Tijdens de huidige en vorige legislatuur heeft de MORA een actieve rol gespeeld bij de conceptualisering van basisbereikbaarheid.

De vooropgestelde doelstellingen van basisbereikbaarheid leverden een wervend verhaal op dat kon rekenen op maatschappelijk draagvlak en goodwill bij veel spelers binnen het mobiliteitsmiddenveld om het concept samen verder te concretiseren.

In dit Mobiliteitsverslag gaat de MORA na of de politieke beleidsbeslissingen richting een verdere concretisering van basisbereikbaarheid overeenkomen met de initiële doelstellingen van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement en met de consensus binnen de MORA.

De MORA geeft in dit verslag aan welke doelstellingen maximaal meegenomen werden en van welke werd afgeweken. We duiden de realisaties die ons positief stemmen en identificeren de hindernissen op korte- en middellange termijn bij de realisatie van het vooropgestelde, nieuwe mobiliteitssysteem.

In dit Mobiliteitsverslag reiken we ook de bouwstenen aan om van basisbereikbaarheid terug een maatschappelijk gedragen en legislatuuroverschrijdend project te maken. Zo kan de concretisering van basisbereikbaarheid ook bijdragen aan de doelstelling van het investeringsplan 'Vlaamse Veerkracht' om het maatschappelijk en economisch weefsel te herstellen en te optimaliseren.

## 2 Doelstellingen basisbereikbaarheid

### 2.1 Vlaamse Regering

Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste doelstellingen en het beleidsproces basisbereikbaarheid van de vorige en de huidige Vlaamse Regering.

#### 2014-2019

De eerste uitgangspunten van basisbereikbaarheid vinden we terug in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019. Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Ben Weyts, lanceerde de ambitie om het decretaal verankerde concept van basismobiliteit te evalueren en inhoud te geven aan het begrip basisbereikbaarheid. Het decreet personenvervoer zou worden aangepast aan de nieuwe principes van basisbereikbaarheid. Deze principes hielden in dat:

- de Vlaamse Regering budgetneutraal zou focussen op job- en schoolbereikbaarheid door in te zetten op een weldoordacht locatiebeleid en combimobiliteit;
- verplaatsingen met het openbaar vervoer zouden worden gestimuleerd door een meer vraaggestuurde mobiliteit met optimaal verknoopte netwerken, de inzet van privécollectieve en deelsystemen en eenvoudig geïntegreerde dienstverlening, tickets en tarieven;
- De Lijn gevraagd zou worden om de kostendekkingsgraad te verhogen en het stads- en streekvervoer af te stemmen op de trein, de ruggengraat van het openbaar vervoer;
- in dunbevolkte gebieden in nauw overleg met de lokale besturen een antwoord zou geformuleerd worden op specifieke vervoersvragen en met een gericht aanbod vervoersarmoede vermeden zou worden.

Deze algemene principes werden in de loop van de legislatuur verder uitgewerkt. Na enkele verschuivingen in de tijd, werd aan het einde van de legislatuur, op 26 april 2019, een breed decreet basisbereikbaarheid finaal goedgekeurd. Het werd op 12 juni 2019 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en trad op 22 juni 2019 in werking.



De doelstellingen van basisbereikbaarheid worden in artikel 5 van het decreet basisbereikbaarheid als volgt bepaald:

#### Doelstellingen decreet basisbereikbaarheid (art. 5)

- Het bereikbaar maken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers- en financiële middelen.
- Combimobiliteit en synchromodaliteit faciliteren en een geïntegreerd mobiliteitsnetwerk uitwerken.
- Alle initiatieven voor collectief aangeboden vervoer of vervoer op maat, inclusief doelgroepenvervoer en collectief aangeboden taxivervoer, capteren, integreren en de exploitatievoorwaarden vereenvoudigen.
- Een gedeelde verantwoordelijkheid creëren van de verschillende actoren.

Basisbereikbaarheid gaat hand in hand 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 de doelstellingen en de geïntegreerde aanpak te verwezenlijken, wordt een overkoepelende mobiliteitsregie uitgebouwd. De overkoepelende mobiliteitsregie komt in de eerste plaats toe aan het modusneutrale departement Mobiliteit en Openbare Werken.'

Het decreet voorzag verder in de oprichting en samenstelling van vijftien vervoerregio's, een gelaagd vervoersnet, een duidelijke planningshiërarchie waarbij het Mobiliteitsplan Vlaanderen richtinggevend zou zijn voor de regionale mobiliteitsplannen, een wegencategorisering en regels rond infrastructuur en doorstroming.

Het decreet basisbereikbaarheid werd breed geformuleerd als kaderdecreet. Veel van de uit te werken uitvoeringsbesluiten waren bijgevolg van strategische aard en moesten in de volgende legislatuur nog worden vormgegeven.

#### 2019-2024

Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Lydia Peeters, herhaalde in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en haar beleidsnota de doelstelling om met basisbereikbaarheid te zorgen voor een vraaggerichte mobiliteit aan een betaalbare prijs en een voldoende gebiedsdekkend vervoersnetwerk.

Minister Peeters sluit daarbij aan bij een aantal doelstellingen van haar voorganger:

- De focus van het investeringsbeleid voor personenvervoer blijft liggen op het woon-werk en woon-schoolverkeer waarbij gestreefd wordt naar een modal shift van minstens 40% in de vervoerregio's en minstens 50% in de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent.
- De Lijn dient een hogere kostendekkingsgraad te realiseren.

- Er wordt ingezet op doorstroming en met het oog op combimobiliteit wordt, in overeenstemming met de Vlaamse beleidsvisie, ingezet op een netwerk van uniforme, herkenbare, toegankelijke en gebruiksvriendelijke mobipunten waarbij ook private spelers van deelsystemen worden gefaciliteerd.
- Er wordt een open markt gecreëerd om diverse MaaS spelers toe te laten.
- Met de Vlaamse Spoorstrategie wil men wege op het federale spoorbeleid.

Minister Peeters legt deze legislatuur ook enkele nieuwe accenten. De Lijn wordt, mits het doorstaan van een benchmark in 2020, de interne operator voor het kern- en aanvullend net. In de tweede helft van de regeerperiode komt er in een vervoerregio een pilootproject om via tendering een operator voor het kern- en aanvullend net aan te duiden binnen die vervoerregio. De minister wil ook investeren in een verkeersveilig, kwalitatief en aantrekkelijk fietsnetwerk. Daartoe zullen de investeringen in fietsinfrastructuur via een steil groeipad worden opgetrokken naar 300 miljoen euro tegen het eind van de legislatuur.

Deze legislatuur vormt ook deels een breuk met een aantal uitgangspunten uit de vorige legislatuur en met het decreet basisbereikbaarheid. Zo werd de duidelijke planningshiërarchie tussen een richtinggevend Mobiliteitsplan Vlaanderen en de regionale plannen verlaten en werd ook de koppeling tussen ruimte en mobiliteit losgelaten.

Door de nieuwe accenten en wijzigingen en doordat het zeer brede kaderdecreet basisbereikbaarheid nog verder moest worden ingevuld, hebben de Vlaamse Regering en Vlaamse overheid deze legislatuur hun handen vol om een duidelijk wetgevend kader basisbereikbaarheid te finaliseren. Dit vertaalde zich al in drie wijzigingen aan het decreet basisbereikbaarheid en meer dan twintig uitvoeringsbesluiten.

## 2.2 Vlaams Parlement

Al sinds het ontstaan van het concept basisbereikbaarheid in 2014 heeft het Vlaams Parlement de uitwerking ervan nauwgezet gemonitord en gevoed met eigen standpunten. In dit hoofdstuk schetsen we de visie van het Vlaams Parlement over basisbereikbaarheid en de mate waarin deze een evolutie heeft ondergaan.

### 2.2.1 2014-2019: resolutie, conceptnota's, hoorzittingen en decreet

In haar regeerakkoord gaf de Vlaamse Regering een eerste – beperkte – omschrijving van het nieuwe concept basisbereikbaarheid. Een jaar na de start van de legislatuur diende het Vlaams Parlement op 8 juli 2015 een resolutie in “betreffende het invoeren van het principe van basisbereikbaarheid bij het Vlaamse stads- en streekvervoer”<sup>2</sup>. Het Vlaams Parlement gaf dus als eerste institutionele actor een basisinvulling aan basisbereikbaarheid.

<sup>2</sup> Vlaams Parlement, 8 juli (2015). Voorstel van resolutie over het invoeren van het principe van basisbereikbaarheid bij het Vlaamse stads- en streekvervoer. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1109892>

Het Vlaams Parlement benadrukte een aantal te realiseren doelstellingen:

- Zet nog meer in op een kwaliteitsvolle dienstverlening, stoelend op stiptheid, comfort en snelheid. Vergeet hierbij de randvoorwaarden niet zoals doorstroming en de realisatie van vervoersknooppunten. Zet in op het inschakelen van het juiste voertuig met de juiste capaciteit op de juiste plaats, afhankelijk van de vraag en op basis van een minimale kostendekkingsgraad. Zowel stedelijke als landelijke gebieden moeten op deze manier een optimale ontsluiting krijgen.
- Maak werk van een versoepeling van de exploitatievoorwaarden voor de pachters.
- Teken een gelaagd, samenhangend en hiërarchisch gestructureerd vervoersmodel uit waarbij dienstverlening van OV-operatoren en alternatieve vervoersconcepten complementair zijn.
- Verschaf een duidelijk inzicht in de manier waarop de regierol vandaag uitgetekend en verdeeld wordt over decreetgever, regering, departement MOW en De Lijn.
- Onderzoek de invoering van een onafhankelijk mobiliteitsregisseur om het openbaar vervoer op een transparante manier en vanuit een holistische benadering te organiseren binnen de criteria die de Vlaamse Regering vooropstelt.
- Stem regie op gewestelijk en gemeentelijk niveau op elkaar af door gemeenten binnen vervoerregio's medezeggenschap te geven;
- Zorg voor constante evaluatie en vraaggestuurde aanpassingen op basis van informatie over reizigersvervoersstromen.
- Doe aanpassingen aan het huidige aanbod zoveel mogelijk in samenhang met de uitrol van een valabel vervoersalternatief, en in overleg met de betrokken gemeenten/regio's.

In de eerste conceptnota Basisbereikbaarheid (14 januari 2016)<sup>3</sup> werden veel uit de parlementaire resolutie elementen meegenomen, wat wijst op de inspirerende rol van dit document. Het Vlaams Parlement heeft het verhaal van basisbereikbaarheid bij de aanvang opengetrokken tot een maatschappelijk verhaal met aandacht voor ruimtelijk beleid, toegankelijkheid en vervoersarmoede waarin verschillende actoren op verschillende bestuursniveau een specifieke rol moeten spelen.

### **Decreet basisbereikbaarheid**

Tussen 2016 en 2019 is veel tijd verloren met het uitschrijven van het decreet basisbereikbaarheid. Pas aan het einde van de legislatuur lag er een kaderdecreet dat uiteindelijk een startpunt zou zijn voor de

---

3 Vlaamse Regering (2016). Conceptnota 'Met basisbereikbaarheid naar een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen dat optimaal tegemoetkomt aan de globale en lokale vervoersvraag'. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1152283>

Elementen die werden overgenomen door de conceptnota zijn o.m.: het bereiken van maatschappelijke functies als centrale doelstelling. Het inbedden van stads- en streekvervoer in een systeem van combimobiliteit met zo veel mogelijk beschikbare modi op verschillende vervoerslagen in verknoopte trajecten, een gericht vervoersaanbod moet vervoersarmoede vermijden ...

nieuwe regering die in 2019 van start ging. Hierdoor is er een duidelijke breuk tussen twee legislaturen ontstaan en tussen het maatschappelijk project basisbereikbaarheid en de versnipperde, technische uitwerking ervan.

Aan het einde van de legislatuur werd het voor het Vlaams Parlement duidelijk dat het decreet basisbereikbaarheid een cruciale fase naderde en daarom koos de Commissie Mobiliteit en Openbare Werken ervoor een aantal hoorzittingen en een grondig debat te organiseren over het ontwerpdecreet.

In de loop van februari 2019 werden twaalf verschillende actoren uit het middenveld en de administratie gehoord over het ontwerpdecreet Basisbereikbaarheid: de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, Voka, de Werknemersvertegenwoordiging, het Netwerk Duurzame Mobiliteit, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Vereniging van Vlaamse Provincies, het Overlegplatform Diensten Aangepast Vervoer, de Belgische Federatie van Autocar en Autobus Ondernemers, de Nationale Groepering van ondernemingen met Taxi- en Locatievoertuigen met chauffeur, TreinTramBus, VWM De Lijn en het departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Via amendementen in de parlementscommissie Mobiliteit en Openbare Werken werden veelal formele aanpassingen aan het decreet gedaan. Een aantal amendementen werden niet goedgekeurd waaronder het toevoegen van een negende doelstelling “werken aan sociale inclusieve mobiliteit”, het uitbreiden van de decretaal verplichte leden in de vervoerregioraad en projectstuurgroep (provincies, gebruikers, middenveld).

Aan het einde van de legislatuur 2014-2019 werd door het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering een open decreet goedgekeurd: een ruim kader dat nog veel mogelijkheden bood tot verdere invulling. In het Vlaams Parlement gaven meerdere parlementairen aan dat dergelijk kaderdecreet een magere oogst was na een volledige legislatuur politieke en ambtelijke werkzaamheden over de vormgeving van basisbereikbaarheid. Op deze manier werd de toon gezet voor de volgende legislatuur, met een grotere nadruk op het invullen van alle (eerder lege) kamers in basisbereikbaarheid aan de hand van uitvoeringsbesluiten

### 2.2.2 2019-2024: vertragingen en gedachtewisselingen

De inwerkingtreding van basisbereikbaarheid werd in de eerste helft van de huidige legislatuur meerdere keren uitgesteld, onder meer door problemen met de gunning van de Mobiliteitscentrale. Na verschillende verschoven startdata staat de voorlopige inwerkingtreding van basisbereikbaarheid gepland voor 1 juli 2023. Verschillende parlementaire fracties confronteerden minister en administratie meermaals met vragen hierover.

De vele uitvoeringsbesluiten die de Vlaamse Regering de voorbije jaren gebruikte om invulling te geven aan basisbereikbaarheid waren een voorbeeld van de complexiteit en techniciteit van de invulling van basisbereikbaarheid, hetgeen uiteraard een gevolg had voor de vooropgestelde deadlines. De parlementsleden trachtten evenwel om de vinger aan de pols te houden en het overzicht te bewaren door een aanzienlijk aantal schriftelijke vragen, actuele vragen en interpellaties. De minister kwam tegemoet

aan de vraag om transparantie door meermaals uitleg te geven over de vorderingen van het project basisbereikbaarheid tijdens gedachtewisselingen en hoorzittingen<sup>4</sup>.

Belangrijk is ook dat enkele decreten gelieerd aan basisbereikbaarheid aan bod kwamen in de commissie MOW en de plenaire vergadering. Voorbeelden zijn het decreet betreffende de Vervoersautoriteit, verschillende verzameldecreten die wijzigingen aan het decreet basisbereikbaarheid bevatten ...

## 2.3 Mobiliteitsraad van Vlaanderen

De MORA speelde een actieve rol in de conceptualisering van basisbereikbaarheid. De Raad formuleerde op eigen initiatief een maatschappelijke, gaf advies op conceptnota's, het voorontwerp van decreet en vele ontwerpbesluiten, organiseerde klankbordgroepen en een studiedag in het Vlaams Parlement. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de maatschappelijke visie en het adviesproces van de MORA.

### Maatschappelijke visie

Op 21 april 2015 bracht de MORA met zijn 'Maatschappelijke Visie' op eigen initiatief de strategische elementen aan die volgens het mobiliteitsmiddenveld moeten meegenomen worden bij het debat en de conceptualisering van basisbereikbaarheid.

Basisbereikbaarheid is voor de MORA een maatschappelijk concept dat meer is dan een openbaar vervoersmodel. Bij basisbereikbaarheid gaat het niet om hoeveel kilometer iemand kan afleggen, maar wel over welke bestemmingen en activiteiten iemand kan bereiken. Basisbereikbaarheid bestaat uit een ruimtelijke dimensie die inzet op de nabijheid van diverse functies en uit een mobiliteitsdimensie die met een aantal criteria inzake snelheid, frequentie, comfort, betaalbaarheid, toegankelijkheid en betrouwbaarheid van duurzame modi een maximale participatie van de burger aan de samenleving garandeert.

Voor de MORA kan basisbereikbaarheid een sterk concept worden als het voldoet aan een aantal maatschappelijke uitgangspunten. Basisbereikbaarheid vertrekt vanuit de nood van een inwoner van Vlaanderen aan de bereikbaarheid van basisfuncties om volwaardig te kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven.

Volgens de MORA kan de Vlaamse overheid basisbereikbaarheid garanderen door:

- Een ruimtelijk beleid te voeren dat maximaal inzet op de bundeling van functies en het versterken van kernen. Bij nieuwe ontwikkelingen moeten ruimtelijke principes als nabijheid en verdichting als uitgangspunt worden genomen. Nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden ingeplant nabij knooppunten van openbaar vervoer.

---

<sup>4</sup> Een niet-exhaustief overzicht van parlementaire initiatieven m.b.t. basisbereikbaarheid tussen eind 2019 en juni 2022 is terug te vinden via <https://www.vlaamsparlement.be/nl/basisbereikbaarheid>



- Een bestemmingsgericht mobiliteitssysteem in te voeren dat duurzame verplaatsingen te voet, met de fiets en met het openbaar vervoer maximaal stimuleert en faciliteert. Binnen dit mobiliteitssysteem zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor het openbaar vervoer. De organisatie van een hoogwaardig netwerk van openbaar vervoer is een openbare dienstverplichting die moet worden gegarandeerd door de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid dient een aantal criteria over afstand, snelheid, frequentie, tijdsduur, veiligheid, betaalbaarheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid en comfort decretaal vast te leggen voor dit openbaar vervoersnetwerk zodat de gebruiker de beoogde bestemmingen vlot kan bereiken.

De MORA gaf aan dat de concretisering van basisbereikbaarheid aan een aantal randvoorwaarden zal moeten voldoen:

- Basisbereikbaarheid zal maatschappelijk efficiënt moeten zijn. Volgens de MORA zal basisbereikbaarheid niet altijd en overal met dezelfde instrumenten kunnen worden gerealiseerd. Het zal daarbij belangrijk zijn dat wordt vertrokken van de bereikbaarheidsnoden en dat dit wordt getoetst aan een maatschappelijke kosten-baten analyse die op een transparante manier de kostprijs voor de maatschappij afweegt tegenover de maatschappelijke baten.
- Basisbereikbaarheid moet kaderen in een totale mobiliteitsvisie en moet een hefboom zijn om mee de congestie te bestrijden en de 40-60 doelstelling van het PACT 2020 te behalen, alsook de milieu- en luchtkwaliteitsdoelstellingen en de doelstellingen over verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid.
- Basisbereikbaarheid moet vertrekken vanuit het perspectief en de vraag van alle reizigers om zo een inclusief en toegankelijk bereikbaarheidsmodel te garanderen.

### **Advies voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid**

In zijn advies van 19 september 2018 over het voorontwerp van decreet basisbereikbaarheid vertrekt de MORA vanuit zijn maatschappelijke visie en adviseerde om volgende strategische elementen mee te nemen in het verdere beleidsproces:

- Het ontwerpdecreet legt vooral de nadruk op de mobiliteitsaspecten van basisbereikbaarheid en legt te weinig linken met de ruimtelijke aspecten. Basisbereikbaarheid vraagt een volledig uitgewerkt en op elkaar afgestemd Mobiliteitsplan Vlaanderen en Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Daarom vroeg de Raad dat er snel een parlementair en maatschappelijk debat wordt gevoerd over beide plannen en dat de Vlaamse Regering beide plannen snel goedkeurt. De MORA adviseert om de principes uit de strategische visie BRV zoals knooppuntwaarde, voorzieningenniveau en een hiërarchisering van knooppunten voor personenvervoer en goederenvervoer op te nemen in het decreet.
- De MORA vindt de doelstellingen voor het mobiliteitsbeleid te operationeel. Om tot een inclusief en toegankelijk mobiliteitssysteem te komen, vraagt de Raad om voor het mobiliteitsbeleid en basisbereikbaarheid ook maatschappelijke doelstellingen op te nemen in het decreet: vervoersarmoede wegwerken, beantwoorden aan de noden van doelgroepen die fysieke, financiële en sociale problemen ervaren aan de hand van kwalitatieve en betrouwbare diensten en een ver-

hoogde vervoersautonomie nastreven voor mensen die voor hun verplaatsingen afhankelijk zijn van derden.

- De MORA adviseert om in elke vervoerregio een stakeholdermanager aan te stellen die, op maat van de specifieke vervoerregio of van een specifiek project, alle relevante stakeholders en het maatschappelijk middenveld betreft bij de beleidsvoorbereiding en evaluatie van basisbereikbaarheid in de vervoerregio. De stakeholdermanager moet als onafhankelijke schakel kunnen opereren tussen de leden van de vervoerregioraad, de stakeholders en het maatschappelijk middenveld.
- Voor de MORA is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering service levels bepaalt voor het vervoer op maat en dat er een strategische visie wordt ontwikkeld over de rol van MaaS-operatoren en de Mobiliteitscentrale in het vervoer op maat. De MORA herhaalt zijn vraag om een onafhankelijke MaaS-regulator op te richten. De Raad adviseert om dit binnen het ontwerpdecreet te doen.
- De MORA ondersteunt de ambitie om basisbereikbaarheid op een maatschappelijk-efficiënte manier te bewerkstelligen maar vindt het belangrijk dat de betaalbaarheid van het vervoersaanbod voor de gebruiker wordt gegarandeerd. De MORA vraagt transparante en eenduidige tariefstructuren en – voorwaarden en één uniek vervoerbewijs voor het volledige vervoerssysteem. De Raad vraagt dat de Vlaamse Regering het tarief- en ticketbeleid coördineert en bepaalt voor alle netten.

### Verder adviesproces

Het decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019 werd breed geformuleerd waardoor vele politieke keuzes tijdens de huidige legislatuur nog moesten uitgewerkt worden. De exacte timing voor de uitrol van basisbereikbaarheid werd al een paar keer verschoven. De MORA stelt vast dat de vooropgestelde doelstelling momenteel midden 2023 is. Dat betekent dat de tijd dringt.

In zijn vele adviezen erkende de MORA het vele werk dat de Vlaamse Regering en overheid deze legislatuur al hebben verzet om een duidelijk wetgevend kader basisbereikbaarheid vorm te geven. De Raad betreurt echter ook dat de versnipperde oplevering van het verdere wettelijke kader basisbereikbaarheid in verzamel- en oprichtingsdecreten en vele strategische uitvoeringsbesluiten voor onduidelijkheid zorgen bij het mobiliteitsmiddenveld en de reiziger. Het is onduidelijk wanneer bepaalde wetgeving wordt opgeleverd, in welke vorm en hoe de verschillende actoren zich tot elkaar zullen verhouden.

De Raad stelt vast daarnaast vast er deze legislatuur erg instrumenteel wordt gekeken naar basisbereikbaarheid, mede door de strakke deadline. Voor de MORA is het net belangrijk dat de grote strategische principes van basisbereikbaarheid worden meegenomen in het volledige beleidsproces en dat er geen gaten vallen tussen legislaturen. De Raad wijst er telkens op dat het grote maatschappelijke verhaal voorop moet staan en er niet enkel mag gefocust worden op de technische uitwerking van basisbereikbaarheid. Dit is noodzakelijk om het momentum en het brede draagvlak voor basisbereikbaarheid terug te winnen.

## 2.4 Gemeenschappelijke doelstellingen

Op vlak van visievorming en overkoepelende doelstellingen was er een zekere eensgezindheid tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering en de MORA.

Hieronder lijsten we deze gemeenschappelijke doelstellingen op. In het volgende hoofdstuk 'Vaststellingen' toetsen we deze doelstellingen aan de realiteit van vandaag.

- Basisbereikbaarheid vraagt een optimale afstemming tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid. De transitie moet meer zijn dan de reorganisatie van een openbaar vervoersmodel, maar vraagt een actief ruimtelijk beleid dat inzet op kernversterking, verdichting en vermenging van functies.
- Onder de koepelterm 'combimobiliteit' bundelen we alle bestaande vervoersinitiatieven. De Lijn zal één van de operatoren zijn die basisbereikbaarheid concretiseert. We maken daarbij de transitie van een aanbodgericht naar vraaggestuurd openbaar vervoer.
- Met basisbereikbaarheid willen we een modal shift bereiken in elke Vlaamse Vervoerregio. We streven 40% duurzame modi na in elke vervoerregio, 50% in de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent.
- We streven actieve samenwerking na tussen verschillende beleidsdomeinen en -niveaus. De federale overheid en actoren als de NMBS en Infrabel, het departement Omgeving, enz. zetten zich allen actief in voor de concretisering van basisbereikbaarheid.
- De transitie naar basisbereikbaarheid moet sociaal en inclusief zijn. Vervoersarmoede wordt actief bestreden.
- We richten vijftien vervoerregio's op om lokale besturen en het middenveld nauwer te betrekken bij de vormgeving van het regionale mobiliteitsbeleid.
- Mobility as a Service (MaaS) dient de beleidsdoelstellingen van basisbereikbaarheid mee te ondersteunen.
- We rollen basisbereikbaarheid uit op een maatschappelijk efficiënte manier.
- Naast de integratie van het aanbod en de dienstverlening, integreren we de tickets en tarieven van alle mobiliteitsspelers zodat de reiziger zich vlot kan verplaatsen.

## 3 Vaststellingen

In dit hoofdstuk gaan we aan de hand van een analyse van de hierboven geschetste negen vooropgestelde doelstellingen na of de politieke stappen en verdere concretisering van het basisbereikbaarheid overeenkomen met de initiële doelstellingen van de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement en de consensus binnen de MORA.

### 3.1 Afstemming ruimtelijk en mobiliteitsbeleid blijft een uitdaging

De ambitie om naar een hervormd en op elkaar afgestemd mobiliteits- en ruimtelijk model te gaan, staat al twee legislaturen vooraan in het Vlaamse mobiliteitsbeleid. De MORA heeft zelf invulling gegeven aan deze ambitie en hanteerde het als centraal aandachtspunt in de werkzaamheden rond basisbereikbaarheid, te beginnen met zijn 'Maatschappelijke visie' uit 2015.

Verschillende beleidsdocumenten en -plannen benadrukken de noodzakelijke afstemming tussen beide domeinen. Recente voorbeelden zijn onder meer de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) uit 2018, het Ruimterapport 2021 en de Mobiliteitsvisie 2040 die woordelijk verwijst naar de strategische visie BRV en het belang van goede afstemming herhaalt in 'Hefboom 2'.

De MORA stelt echter vast dat deze ambitie steeds meer naar de achtergrond verschuift. Zo zijn er meerdere situaties waar een logische of geplande afstemming onvoldoende is waargemaakt.

- Op Vlaams niveau zijn de ambitie en visie over ruimte en mobiliteit gebrekkig vertaald naar meetbare doelstellingen en uitvoerbare maatregelen. Relevante en richtinggevende concepten zoals knooppuntwaarde en voorzieningenniveau lijken zo goed als verdwenen op Vlaams niveau, terwijl de vervoerregio's die wel hanteren in de oriëntatie- en synthesesnota.
- Er is weinig politieke wil om rond deze afstemming te werken. Door het vaststellen van de weinig richtinggevende Mobiliteitsvisie heeft de Vlaamse Regering bijvoorbeeld duidelijk afstand genomen van de initiële doelstelling om het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het Mobiliteitsplan Vlaanderen tezamen uit te werken en goed te keuren.
- Er is geen taakstelling voor de vervoerregio's om naast mobiliteitskwesties op vervoerregionaal niveau ook regionale doelstellingen en ambities op vlak van ruimte waar te maken.
  - Vervoerregio's geven op het vlak van wegencategorisering zelf een ambitieuze aanzet voor de integratie van ruimte en mobiliteit, onder meer door het rekening houden met de gewenste ruimtelijke indeling. Desondanks lijkt het Vlaamse niveau in deze oefening nog sterk van de huidige situatie te vertrekken in plaats van te streven naar de gewenste, nieuwe realiteit inzake mobiliteit en ruimte.
  - Vervoerregio's worden verondersteld om in het geïntegreerd regionaal mobiliteitsplan 'linken te leggen met ruimtelijk beleid'. Elke vervoerregio kan hier echter een eigen invulling aan geven bij gebrek aan een structurerend en richtinggevend plan op Vlaams niveau.

- De afwezigheid van een vaste vertegenwoordiging van het departement Omgeving in de vervoerregio's zorgt er volgens de MORA evenzeer voor dat niet alle mogelijkheden tot afstemming op vervoerregionaal niveau benut worden.

## 3.2 Geen combimobiliteit voor alle beschikbare modi

Het originele uitgangspunt van basisbereikbaarheid – ondersteund door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement – was een optimale bundeling van álle bestaande vervoersinitiatieven. Een soort ideale gecombineerde mobiliteit dus.

Deze combimobiliteit moet mogelijk zijn op en tussen alle vervoerslagen aangezien combinaties vaak tussen verschillende niveaus plaatsvinden. In een mobiliteitssysteem waar de reiziger centraal staat, is het dus logisch om abstractie te maken van deze vervoerslagen. Voor een reiziger zou de vervoerslaag waar hij zich op begeeft immers niet mogen uitmaken: hij wil gewoon van punt A naar punt B.

### Het Hoppinsysteem

Om combimobiliteit te realiseren binnen het kader van basisbereikbaarheid heeft de Vlaamse Regering gekozen om een knooppunten- en dienstverlenend totaalsysteem uit te werken onder de naam 'Hoppin'<sup>5</sup>. De zogeheten Hoppinpunten dienen om over te stappen en combinaties te maken, maar fungeren eveneens als toegang tot het combimobiliteitssysteem.

In de loop van de huidige legislatuur is echter de feitelijke keuze gemaakt om de Hoppincentrale en het Hoppinsysteem in de eerste fase te laten starten met enkel vormen van openbaar vervoer, incl. door de overheid gekozen deelmobiliteitsaanbieders. Deze beperking van het systeem brengt een duidelijke verandering in de reikwijdte van combimobiliteit met zich mee. In het slechtste geval zal dit de netwerken aan Hoppinpunten verzwakken en zullen sommige reizigers niet eenvoudigweg beroep kunnen doen op alle mobiliteitsvormen in het kader van basisbereikbaarheid, waaronder ook sommige modi die ze momenteel gewoon zijn.

Ook rond de inrichting van de Hoppinpunten, de toegangspoort tot en overstapplaats voor combimobiliteit, was lange tijd onduidelijkheid. De MORA heeft steeds geadviseerd om inrichtingsprincipes te verankeren om zo een kwalitatief hoogstaande basis voor Hoppinpunten te creëren voor reizigers. Aan deze vraag is deels tegemoet gekomen door het uitwerken van de uitgebreide 'Ontwerpwijzer Hoppinpunten'.

5 Hoppin is de merknaam voor vervoersknooppunten en de geplande Mobiliteitscentrale. De naam zal ook dienen als herkenning voor verschillende vervoermiddelen binnen het systeem (OV-taxi's, flexvervoer, openbaar vervoer over water ...). De Hoppinpunten dienen als opstap- en overstapplaatsen voor verschillende vormen van openbaar vervoer, gedeelde mobiliteit ... De Hoppincentrale zal aan de hand van een website, callcenter en app aangeven welke vervoermiddelen kunnen gecombineerd worden op een traject, waar een reiziger het best overstapt en wat de prijs van het traject zal zijn. Op termijn moet voor dit traject ook één enkel ticket mogelijk zijn.

De MORA stelt echter vast dat er nog een aantal openstaande vragen zijn met betrekking tot de Hoppinpunten:

- In het kader van het maatschappelijk project basisbereikbaarheid is het belangrijk om een duidelijk overzicht te krijgen van de ruimtelijke verdeling van de Hoppinpunten. Er wordt al lang naar een overzichtskaart gevraagd, maar die is tot op vandaag niet ter beschikking.
- Het is onzeker of Hoppinpunten richtinggevend zullen zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in plaats van enkel bepaald op basis van de huidige ruimtelijke realiteit en mobiliteitsvraag.
- Er is nog geen uitsluitsel over wanneer de Hoppincentrale start en wanneer reizigers zullen te weten komen of hun halte verdwijnt of al dan niet omgevormd wordt naar een vervoer-op-maat-halte of Hoppinpunt.

Deze vragen dienen snel een antwoord te krijgen. De uitrol van Hoppinpunten is immers een centraal onderdeel van basisbereikbaarheid. Het knooppuntenverhaal kan bovendien gebruikt worden om het nieuwe mobiliteitssysteem te communiceren, burgers te overtuigen, en de mobiliteitsshift een fysieke plaats te geven in de omgeving.

### **De plaats van VVM De Lijn en openbaar vervoer in combimobiliteit**

De MORA stelt vast dat de uitbouw van het Hoppinsysteem los lijkt te staan van de feitelijke planning en invulling van het vervoer, voornamelijk in het vervoer op maat. Op het moment van schrijven zijn er een aantal essentiële schakels die onvoldoende zijn uitgewerkt voor de omschakeling naar basisbereikbaarheid.

- De aanbestedingen voor bussen voor 'Hoppinflex'<sup>6</sup> zijn nog niet gelanceerd.
- De aangekondigde proefprojecten Flex+<sup>7</sup>, die normaal zouden starten in juli 2022 in twee vervoerregio's, gaan niet door. De invoering van Flex+ is bovendien verschoven naar september 2024. Als gevolg hiervan zullen de Mobiliteitscentrales Aangepast Vervoer en de Diensten Aangepast Vervoer deze taak tijdelijk moeten blijven opnemen, net als De Lijn met het leerlingenvervoer.
- Er is geen concrete informatie of tijdshorizon voor de tarief- en ticketintegratie voor vervoer op maat. Ook de bruikbaarheid van abonnementen van De Lijn voor Flex en Flex+ is nog onzeker.
- De MORA stelt ook vast dat het verlengen van de huidige invulling van de MAV's en DAV's – in afwachting van de indienststelling van de mobiliteitscentrale – onzekerheden met zich

---

6 Hoppinflex zijn bussen en taxi's in het Hoppinsysteem. De bussen en taxi's die deel uitmaken van het flexvervoer rijden tussen haltes en brengen reizigers naar aansluitingen met andere vervoersmodi. Hoppinflex zal op locaties komen waar doorgaans minder reizigers vertrekken en aankomen, en zal daarnaast dienen als aanvulling op de bus- en tramverbindingen van De Lijn in het kern- en aanvullend net. Dit vervoer moet op voorhand gereserveerd worden.

7 Hoppinflex+ zijn bussen en taxi's van Hoppin voor mensen met een mobiliteitsbeperking. De bussen en taxi's moeten reizigers van deur-tot-deur of gang-tot-gang brengen. Hoppinflex+ haalt reizigers thuis op en zet hen af op de eindbestemming.

meebrengt. Vanuit het klantenperspectief (mensen met een beperkte mobiliteit) en voor de aanbieders van vervoer en de organisaties achter de MAV's en DAV's is het voortdurend uitstellen van de start van de Vlaamse Hoppincentrale erg problematisch. Het gaat immers om een kwetsbare doelgroep, waarvoor duidelijkheid over onder andere de tarieven, frequentie, bestemmingen en aanspreekpunten van primordiaal belang zijn.

Bovenstaande losse eindjes lijken het gevolg te zijn van een langdurige uitwerking van het overkoepelend systeem zonder het daadwerkelijk invullen en realiseren van nieuwe vervoersopties. Deze mismatch tussen systeem en inhoud creëert tot op de dag van vandaag onzekerheid voor reizigers en vervoersaanbieders.

Deze werkwijze heeft uiteraard aanzienlijke gevolgen voor de voornaamste actor op het terrein, namelijk VVM De Lijn. Door de onduidelijkheden in timing en verwachtingen, alsook door het uitblijven van een finale goedgekeurde beheersovereenkomst, kan de vervoersmaatschappij geen broodnodige keuzes maken. Ook het voortdurende tekort aan personeel en middelen – onder meer voor de vergroening van de busvloot – wordt niet vooruitgeholpen door de huidige onzekerheid.

### 3.3 Is modal shift nog een ambitie?

De centrale doelstelling inzake de modal shift is een aandeel van 40% duurzame modi in alle vervoerregio's en 50% in de vervoerregio's Vlaamse Rand, Antwerpen en Gent. De oorspronkelijke doelstelling – een modal shift naar 40% duurzame modi op Vlaams niveau – bestaat al langer (bv. ontwerp mobiliteitsplan 2030 uit de vorige legislatuur, Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 uit 2019 ...). De vereiste dat elke vervoerregio afzonderlijk aan deze vereisten voldoet, is later toegevoegd in de uitwerking van basisbereikbaarheid.

In twee recente documenten wordt de doelstelling gedetailleerder omschreven:

- In de Beleidsnota MOW 2019-2024, waarin ook een onderscheid in modale verdeling wordt gemaakt naargelang het verplaatsingsmotief: woon-werk, woon-school of vrije tijd;
- In het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 dat de verschillende doelstellingen naargelang de vervoerregio's omschrijft.

Wat opvalt is dat de Vlaamse Mobiliteitsvisie 2040, die toch richtinggevend hoort te zijn voor de regionale mobiliteitsplanning, deze doelstelling niet meer kwantificeert. In de visie wordt de modal shift als volgt beschreven: "reizigers overhalen om vaker te kiezen voor actieve manieren van verplaatsen (te voet of met de fiets), voor combimobiliteit, of de auto vaker te laten staan of te delen (autodelen of delen van ritten). Op die manier komen we tot een meer evenwichtige modale verdeling."

Gaandeweg lijkt de berekening van de modal shift bijgestuurd te zijn. Waar bijvoorbeeld oorspronkelijk zowel de autobestuurder als de autopassagier als niet-duurzame verplaatsingen werden geteld, wordt carpoolen nu wel als duurzaam aanzien. Dit is an sich een logische aanpassing aangezien ritten delen bijdraagt aan het verminderen van autosolisme. Terzelfdertijd mag deze verandering van de berekeningswijze de modal-shiftdoelstellingen niet al te sterk beïnvloeden.

De monitoring van deze basisdoelstelling kampt dus met problemen. Hoewel het mobiliteitsgedrag en de vervoerswijzen van reizigers wel in beeld gebracht worden, heeft de MORA nog steeds de indruk dat de verzamelde data niet worden gebruikt als nieuwe input voor het beleidsproces. De modal-shiftcijfers worden dus niet meegenomen als kritische succesfactor voor het beleid.

Ondanks de monitoring is het overduidelijk dat sommige vervoerregio's, net als Vlaanderen in zijn geheel, momenteel ver verwijderd zijn van de voorgestelde doelstellingen. Doelstellingen die bovendien al meermaals zijn verschoven in de tijd. De MORA vraagt zich bovendien af hoe de modal-shiftdoelstelling kan bereikt worden als het beleid versnipperd en de financiering ondermaats blijft.

### **Voorbeeld: verwachte toename vraag naar collectieve vervoerssystemen**

Een treffend voorbeeld van onvolmaakt beleid is een specifieke maatregel uit het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2030, dat poneert dat Vlaanderen de capaciteit van collectieve vervoerssystemen zal moeten afstemmen op toegenomen gebruikersvraag. Deze gebruikersvraag zou toenemen ten gevolge van bevolkingsgroei en ruimtelijke verdichting. In 2030 wordt, in vergelijking met 2013, een toegenomen vraag van +63% voor bus, tram, metro verwacht, en +45% voor trein.

Het is echter onduidelijk hoever we ons in de richting van deze toegenomen vraag bevinden, of de vraag wel degelijk toeneemt, laat staan of er volgens de huidige beleidslijnen voldoende budget is om de verhoopte toename in vraag te realiseren. De Vlaamse Regering verwacht een toename maar koppelt dit niet aan het voeren van een actief beleid om de vraag naar collectieve vervoerssystemen te stimuleren, bijvoorbeeld via een optimaal aangepast aanbod dicht bij de reiziger, een ruimtelijk geoptimaliseerd netwerk van Hoppinpunten ...

## **3.4 Samenwerking tussen beleidsdomeinen en beleidsniveaus kan beter**

De afgelopen twee legislaturen was er zowel in regeerakkoorden als beleidsnota's sprake van een focus op samenwerking tussen diensten, binnen beleidsdomeinen, tussen ministers, als tussen bestuursniveaus.

De MORA stelt echter vast dat er waardevolle plannen en visies in overvloed zijn, maar dat de beoogde samenwerking niet overal plaatsvindt of haar vruchten afwerpt. Onduidelijke rolverdelingen of ad hoc wijzigingen in de rolverdeling lijken vaak de oorzaak te zijn. Die gebrekkige samenwerking uit zich op verschillende niveaus: de vervoerregio, het Vlaams en federaal.

### **Vervoerregio's**

De vervoerregio's zijn volgens het decreet opgezet als overlegorganen die multidisciplinair en beleidsdomein overschrijdend zijn samengesteld. De Vlaamse overheid geeft zelf echter niet het goede voorbeeld. Het departement Omgeving is niet in elke vervoerregio afgevaardigd om ruimte en mobiliteit integraal te kunnen aanpakken. Wat milieu en klimaat betreft is dit departement zelfs in geen enkele vervoerregio vertegenwoordigd.



In de praktijk zijn enkel de mobiliteitsdiensten van diverse overheden en de vervoersmaatschappijen die in de vervoerregio actief zijn, betrokken. Ondanks de toenemende takenlast loopt de samenwerking tussen gemeenten en provincies binnen de vervoerregioraad op een positieve manier. De output die deze nieuwe samenwerkingsverbanden in de voorbije jaren hebben gecreëerd is aanzienlijk en hun bijdrage aan de ontwikkeling en realisatie van basisbereikbaarheid is niet te onderschatten.

## Vlaams niveau

Op Vlaams niveau is de samenwerking tussen beleidsdomeinen maar ook binnen het beleidsdomein MOW niet steeds duidelijk voor buitenstaanders. De visies die worden opgemaakt leiden nog te weinig tot een versterkte samenwerking, gezamenlijke actie of een gemeenschappelijk vocabularium tussen diensten en departementen.

Op het vlak van basisbereikbaarheid heeft het departement MOW een sterke regierol, wat niet onlogisch lijkt voor een grote beleidsverandering zoals basisbereikbaarheid. Toch is het vaak onduidelijk waar de rolverdeling start en eindigt en hoe deze samenwerking optimaal kan verlopen.

- Een eerste voorbeeld betreft de tarifiering van vervoer op maat in de vervoerregio's. Hoewel het decreet stelt dat elke vervoerregio zelf zijn tarieven voor vervoer op maat mag bepalen, vragen de meeste vervoerregio's al langer om op Vlaams niveau een homogeen tarievenkader aan te reiken. Er is kostbare tijd verloren gegaan door langer dan nodig vast te houden aan de decretale keuze van elke vervoerregio. Momenteel werkt het departement MOW alsnog een homogeen kader uit.
- Een ander voorbeeld betreft het initiatief om de OV-vloot te vergroenen. Hoewel dit geen oorspronkelijke doelstelling van basisbereikbaarheid was, leunt het er dicht bij aan en zou het goed kunnen samengaan met de transitie naar het nieuwe systeem.

De bestaande targets voor vergroening van de OV-vloot<sup>8</sup> zijn jarenlang onveranderd gebleven en werden herhaald in het Vlaams Energie- en Klimaatplan, de Beleidsnota MOW 2019-2024 ... Zelfs wanneer in werkelijkheid bleek dat deze doelstellingen onhaalbaar zouden zijn. De MORA stelt vast dat er nooit voldoende financiële middelen zijn voorzien om deze grote ambitie te realiseren. Daarnaast ziet de MORA ook de ondermaatse communicatie tussen de hoofdrolspelers (Vlaamse Regering, Vlaamse overheid, VVM De Lijn) als oorzaak voor het niet halen van deze doelstellingen. Bovendien hadden cruciale spelers jarenlang een té gelimiteerde blik op wat in feite een fundamentele omwenteling is op vlak van voertuigen, infrastructuur, arbeidsspecialisatie, opleiding ...

---

8 Zowel de Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2019-2024 (8 november 2019) als het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (9 december 2019) vermelden dezelfde doelstellingen voor de verduurzaming van de Vlaamse busvloot: "Ten laatste in 2025 worden de stadskernen enkel nog emissievrij bediend. Ten laatste vóór 2035 rijden alle bussen in heel Vlaanderen emissievrij. Ook de (private) onderaannemers van De Lijn worden hier maximaal bij betrokken."

## Federaal niveau

Ook de samenwerking en afstemming tussen het Vlaamse en federale beleidsniveau in het kader van basisbereikbaarheid loopt niet steeds vlot. We verwijzen naar de relatie met de NMBS en Infrabel. Vlaanderen werkt aan een volledige ommekeer van het openbaar mobiliteitssysteem en stelt dat het treinnet de hoogste vervoerslaag is van dit systeem. Ondanks positieve berichten over een groeiende en betere samenwerking lijkt de impact vaak nog beperkt. Tot nu toe lijkt de aangekondigde samenwerking enkel geleid te hebben tot het opnemen van vertegenwoordigers van de NMBS in de vervoerregioraden, eerder dan het uitvoeren van concrete projecten die basisbereikbaarheid verbeteren (bv. GEN Brussel, Antwerpen en Gent).

### 3.5 Sociale doelstellingen worden onvoldoende meegenomen

Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat 'basisbereikbaarheid tot doel heeft belangrijke maatschappelijke functies bereikbaar te maken op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van vervoers- en financiële middelen'.

De MORA maakt hierover volgende vaststellingen:

- Het decreet basisbereikbaarheid definieert niet wat geldt als basis in basisbereikbaarheid. De 'belangrijke maatschappelijke functies' worden niet verder gedefinieerd. Maatschappelijke doelstellingen zoals het wegwerken van vervoersarmoede, het nastreven van een verhoogde vervoersautonomie en beantwoorden aan de noden van doelgroepen die fysieke, financiële en sociale problemen ervaren werden niet opgenomen in het decreet. Daardoor ontbreekt een belangrijke rechtsgrond voor de vervoerregio's om deze doelstellingen te concretiseren in de regionale mobiliteitsplannen.
- De aandacht voor de sociale doelstellingen van basisbereikbaarheid verschuift naar een meer economische invulling met een focus op het behalen van een hogere kostendekkingsgraad van De Lijn, het bereiken van een modal shift, het bestrijden van congestie en een focus op doorstroming. Ook ecologische doelstellingen zoals het verbeteren van de luchtkwaliteit en het halen van klimaatdoelstellingen kwamen meer op de voorgrond. Dit is vooral een probleem in meer landelijke gebieden waar er een conflict is tussen de sociale doelstelling (bv. vervoersarmoede vermijden) en de economische doelstelling (bv. kostendekkingsgraad openbaar vervoer verhogen).
- Externe schokken zoals bv. de oorlog in Oekraïne enz. zorgen ervoor dat de brandstofprijzen vandaag historisch hoog zijn en de bevolking een verlies aan koopkracht ervaart. De MORA stelt vast dat de federale overheid de hoge brandstofprijzen vandaag deels heeft gereduceerd door de accijnzen te verlagen. Dit staat haaks op de vooropgestelde modal shift doelstelling van de Vlaamse Regering en creëert een mattheuseffect. De Vlaamse en federale Regering hebben dit momentum niet aangegrepen om basisbereikbaarheid en het openbaar vervoer als aantrekkelijk alternatief in de markt te zetten. Duitsland deed dit bijvoorbeeld wel door de lancering van een 9-euroticket, een goedkope maandkaart waarmee tussen 1 juni en 31 augustus 2022 onbeperkt met het openbaar vervoer kan gereisd worden.

- In de verdere concretisering van basisbereikbaarheid wordt de sociale en inclusieve invalshoek wel deels meegenomen. De MORA stelt vast dat het idee van de thuiskomgarantie wordt meegenomen bij het vervoer op maat en dat spelers als Inter vzw, het Netwerk tegen Armoede e.a. worden betrokken bij de vormgeving van het Masterplan Toegankelijke Haltes, het mobiliteitsindiceringsproces, het sociale tarievenbeleid enz.
- Ondanks de beperkte budgetverhogingen, zal het budget voor het vervoer op maat ontoereikend zijn om actief vervoersarmoede te bestrijden. De MORA stelt vast dat niet alle bereikbaarheidsnoden van alle gebruikers, ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen zullen kunnen beantwoord worden. Er is geen sprake van aansluitgaranties en onvoldoende aandacht voor de ontsluiting van bedrijventerreinen.
- Een te sterke focus op digitale informatie- en betaalsystemen en deelmodi in het vervoer op maat kan vervoersarmoede net in de hand werken.

### 3.6 Vervoerregio's structureren invoering basisbereikbaarheid

Om tegemoet te komen aan de kritiek dat het mobiliteits- en openbaarvervoersbeleid te sterk werd bepaald door de Vlaamse overheid en De Lijn, werden er vervoerregio's opgericht met de intentie om lokale besturen en stakeholders nauwer te betrekken bij de vormgeving van het regionale mobiliteitsbeleid.

Het decreet basisbereikbaarheid deelt Vlaanderen op in vijftien vervoerregio's, bepaalt de minimale samenstelling van de vervoerregioraden en bepaalt op hoofdlijnen de toegewezen taken.

Na ruim drie jaar vervoerregiowerking, maakt de MORA volgende vaststellingen:

- Met de vervoerregioraden werd een overlegplatform gecreëerd waarin lokale besturen actief worden betrokken bij de vormgeving van het regionale mobiliteitsbeleid. Ze hebben zo mee een stem in het bepalen van het openbaarvervoersaanbod, de inplanting van Hoppinpunten, het fietsbeleid, enz. Deze betrokkenheid vergroot de democratische legitimiteit en creëert een groter draagvlak voor basisbereikbaarheid. Het stimuleert lokale besturen ook om binnen hun bevoegdheden aan de slag te gaan met flankerend beleid zoals doorstromingsmaatregelen. Een aandachtspunt blijft wel dat de grotere lokale besturen meer gekwalificeerde mensen kunnen afvaardigen waardoor het gevaar bestaat dat zij meer zeggenschap hebben in het bepalen van het regionale mobiliteitsaanbod.
- De meeste vervoerregioraden slagen erin om, vaak met de ondersteuning van externe studie-bureaus, regionale mobiliteitsplannen op te leveren en een aanbod van openbaar vervoer uit te werken binnen het gegeven budget. De MORA stelt wel vast dat de betrokkenheid van de vervoerregioraden bij de totstandkoming van het kern- en aanvullend net niet in elke regio even groot was. Bovendien waren niet altijd de juiste experts aanwezig waardoor De Lijn in sommige vervoerregio's weinig wijzigingen aan zijn voorstel tot kern- en aanvullend net heeft moeten doorvoeren. Een ander aandachtspunt is om de grenzen tussen de vervoerregio's niet te scherp

af te lijnen, vooral met betrekking tot het vervoer op maat. Dat laatste wordt vandaag nog onvoldoende vervoersgrensoverschrijdend vormgegeven.

- Het regionale middenveld wordt onvoldoende en niet systematisch betrokken bij de werking van de vervoerregioraden. Leden van de mobiliteitsraad geven aan dat zij in de ene vervoerregio wel en in de andere niet worden geconsulteerd. Op onregelmatige tijdstippen worden zij soms geïnformeerd, maar van echte participatie en betrokkenheid bij de besluitvorming is onvoldoende sprake. Omdat hun expertise over fiets, openbaar vervoer, gedeelde mobiliteit, goederenvervoer, enz. onvoldoende wordt meegenomen, komt dit het draagvlak en de onderbouwing van het vervoerregionale beleid niet ten goede.
- Het wettelijk kader voor de taken van de vervoerregio's was onvolledig. Zo moesten de vervoerregio's bv. al regionale plannen opstellen zonder dat de rechtsgrond klaar was. Het wettelijk kader werd de voorbije jaren aangevuld en gewijzigd via diverse verzameldecreten en uitvoeringsbesluiten.
- De takenlast voor de vervoerregioraden werd de voorbije jaren ook steeds groter. Door de gewijzigde planningshiërarchie in de mobiliteitsplanning werd de beleidsverantwoordelijkheid nog meer verschoven van het Vlaams niveau naar het niveau van de vervoerregio's. De werking van de vervoerregioraden opvolgen, vraagt steeds meer tijd van de leden. Een groot deel van de uitwerking van de regionale mobiliteitsplannen werd uitbesteed aan externe studiebureaus, maar onvoldoende ondersteuning dreigt als hun opdrachten aflopen.
- Het decreet basisbereikbaarheid definieert in art. 7 dat de vervoerregioraad een overlegorgaan is dat multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend is samengesteld. De vervoerregio's hebben echter geen rechtspersoonlijkheid, waardoor alle definitieve beslissingen moeten bevestigd worden door de gemeenteraden of de Vlaamse Regering. Dit is een tijdrovend proces. Het is ook niet duidelijk wie verantwoordelijk is als de vervoerregioraden hun taken niet halen en wie gemandateerd is hen daarop terecht te wijzen.
- De Vlaamse Regering besliste in het voorjaar van 2022 om Vlaanderen in te delen in vijftien referentieregio's. De referentieregio's worden het afstemmingsniveau voor alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking in Vlaanderen. Dit gebeurt meteen voor nieuwe samenwerkingsverbanden, en ten laatste op 1 januari 2025 voor bestaande. Het is de ambitie om de referentieregio's en de vervoerregio's naar elkaar toe te laten groeien, maar het is onduidelijk hoe dit zal gebeuren en wie moet toegroeien naar wie.

### 3.7 MaaS kader blijft uit

Mobility as a Service (MaaS) is een ontwikkeling die gelijktijdig opkwam met de conceptualisering van basisbereikbaarheid. In de 'conceptnota Uitwerking Mobiliteitscentrale' van 10 mei 2019 duidt de

Vlaamse Regering haar visie op MaaS en de dubbele rol die zij hiervoor ziet bij de concretisering van basisbereikbaarheid:

- De Hoppincentrale evolueert naar een publiek gefinancierde ‘government to consumer’ MaaS-operator. De ambitie van de Vlaamse Regering is te komen tot MaaS-integratieniveau 4 wat impliceert dat de beleidsdoelstellingen basisbereikbaarheid zullen geïntegreerd worden in het MaaS aanbod.
- Daarnaast zal een kwaliteitskader voor het MaaS ecosysteem worden opgesteld om een open en gelijk speelveld (level-playing field) en goede marktwerking te realiseren. Het kwaliteitskader zal minimale afspraken bevatten over data- en informatie-uitwisseling op minimaal Vlaams niveau die ook beleidsmatig kunnen gebruikt worden. Daarnaast zal ook ingezet worden op maximale interoperabiliteit van ticketing- en betaalsystemen. De conceptnota duidt dat de regierol door het modusneutrale departement MOW zal worden opgenomen maar dat in een latere fase een onafhankelijke MaaS-regulator kan worden opgericht, al dan niet via marktbevraging.

Het was de ambitie van de Vlaamse Regering om deze doelstellingen te realiseren tegen de opstart van de Hoppincentrale. In september 2021 werd de private speler Via contractueel aangesteld als uitbater van de Hoppincentrale. De operationele uitrol is voorzien voor 2023.

De MORA stelt vast dat, ruim een jaar voor de geplande concretisering van basisbereikbaarheid op 1 juli 2023, een groot aantal van de vooropgestelde doelstellingen m.b.t. MaaS niet zullen worden gehaald. De Raad stelt vast dat het de ambitie is om in 2023 te starten met een Hoppincentrale die zal fungeren als een MaaS operator met integratieniveau 2, wat een integratie van boeking en betaling inhoudt. Slechts in een latere fase wordt integratieniveau 3 nagestreefd, dit is de integratie van dienstenaanbod waarbij gebruikers bundels van mobiliteitsdiensten kunnen inkopen (bv. abonnementen). De vooropgestelde doelstelling om met de Hoppincentrale naar een MaaS-integratieniveau 4 te evolueren lijkt vooralsnog verlaten en kent geen timing.

Na de zomer van 2020 werd een co-creatietraject gestart om een Vlaams Afsprakenkader MaaS vorm te geven. In februari 2022 werd een eerste tekst opgeleverd met algemene basisafspraken, die via een tweede co-creatietraject verder zal worden vormgegeven.

Het is onduidelijk wanneer het Vlaams Afsprakenkader MaaS zal worden gefinaliseerd en of in een latere fase een onafhankelijke MaaS-regulator zal worden opgericht, al dan niet via marktbevraging. Ondertussen staan de ontwikkelingen rond MaaS in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op federaal niveau niet stil en dreigt Vlaanderen achterop te geraken.

### 3.8 Budgetneutraliteit botst op zijn grenzen

Zowel in de vorige als de huidige legislatuur stelde de Vlaamse Regering een budgetneutrale transitie naar basisbereikbaarheid voorop. Het opzet is om alle bestaande middelen voor openbaar vervoer efficiënter aan te wenden en tegelijk meer reizigers te vervoeren. De Lijn moest al de nodige besparingen doorvoeren, moet zijn kostendekkingsgraad blijven verhogen en alle vervoerregio's moeten aan de

slag met een gesloten enveloppe. Enkel het vervoer op maat kende de voorbije jaren enkele beperkte budgetverhogingen.

De MORA stelt vast dat er weinig draagvlak is voor het blijven vasthouden aan het uitgangsprincipe van een budgetneutrale concretisering van basisbereikbaarheid. Veertien vervoerregio's gingen binnen het gegeven budget aan de slag, maar de vraag naar meer middelen voor het aanvullend net en het vervoer op maat blijft. In vervoerregio Antwerpen klinkt de roep luid naar meer middelen voor het kernnet luid om alle tramlijnen te kunnen behouden.

De Vlaamse Regeringen stelden met de transitie naar basisbereikbaarheid niet enkel een efficiëntere organisatie van het openbaar vervoer met meer reizigers voorop, maar beoogden ook enkele ruimere doelstellingen te behalen zoals een duurzame modal shift in elke vervoerregio, een sociaal en inclusief mobiliteitsbeleid enz. De MORA stelt vast dat deze doelstellingen niet realistisch zijn als er geen verhoging van de budgettaire middelen voorzien wordt.

De Raad stelt ook vast dat de sinds het begin voorziene middelen voor basisbereikbaarheid niet werden geïndexeerd, wat in deze uitzonderlijke tijden met hoge inflatie een serieuze daling van de reële werkmiddelen impliceert.

### 3.9 Volledige integratie tickets en tarieven nog niet in zicht

Het opzet van de vorige en huidige Vlaamse Regering is om overstappen tussen verschillende netten en modi maximaal te faciliteren door in te zetten op maximale tarief- en ticketintegratie. Het decreet basisbereikbaarheid bepaalt dat de Vlaamse Regering het tariefbeleid voor het kern- en aanvullend net coördineert en de tarieven bepaalt. De vervoerregioraad coördineert het tariefbeleid voor het vervoer op maat en bepaalt de tarieven. De exploitanten kunnen onderbouwde voorstellen voorleggen wat betreft hoogte en structuur van het tarief.

De eerste stappen tot geïntegreerde tickets en tarieven worden gezet. Bewijs daarvan zijn bv. de City Pass Antwerpen en Gent, de Brupass XL, het besluit van 25 maart 2022 dat De Lijn de mogelijkheid biedt om geïntegreerde vervoerbewijzen aan te leveren, de eerste basisafspraken binnen het Vlaams MaaS Afsprakenkader.

De MORA stelt evenwel ook vast dat een jaar voor de vooropgestelde start van basisbereikbaarheid op 1 juli 2023 er nog een lange weg af te leggen is tot een volledige ticket- en tariefintegratie. Ook de Hopincentrale zal bij de opstart hoogstwaarschijnlijk ook geen volledig geïntegreerd tariefaanbod kunnen bieden van alle modi binnen het vervoer op maat. De tarieven en tickets van vele (private) spelers moeten immers nog geïntegreerd worden en ook de derdebetalerssystemen van steden en gemeenten worden vandaag niet volledig meegenomen.

Het decretale mandaat dat de vervoerregio's hebben om zelf de tarieven te bepalen voor hun eigen vervoerregio wordt vandaag niet opgenomen. Meer nog, er leeft een sterke vraag tot maximale integratie over de vervoergrenzen heen. Daarom neemt het departement MOW vandaag die coördinatie op zich. Het is onduidelijk wanneer dit proces zal afgelopen zijn.

## 4 Bouwstenen voor een slagkrachtige basisbereikbaarheid

Om het momentum rond basisbereikbaarheid vast te houden, mag best niet enkel gefocust worden op de techniciteit van het verhaal. Voor de MORA is het belangrijk dat de vooropgestelde ambities terug vastgenomen worden en er geen gaten vallen tussen legislaturen. De MORA ziet dit hierbij een belangrijke taak weggelegd voor het departement MOW als regisseur van basisbereikbaarheid.

In dit hoofdstuk reiken we de bouwstenen aan om van basisbereikbaarheid terug een maatschappelijk gedragen en legislatuuroverschrijdend project te maken. Zo kan de concretisering van basisbereikbaarheid ook bijdragen aan de doelstelling van het investeringsplan 'Vlaamse Veerkracht' om het maatschappelijk en economisch weefsel te herstellen en te optimaliseren in het post-corona tijdperk.

We geven aan welke elementen volgens het mobiliteitsmiddenveld zeker moeten uitgewerkt worden tegen de vooropgestelde concretisering van basisbereikbaarheid op 1 juli 2023. Daarnaast focussen we op de nodige aanpassingen aan het decreet basisbereikbaarheid, noodzakelijk om terug aansluiting met de vooropgestelde doelstellingen te vinden, en geven we aan waar we naartoe willen met basisbereikbaarheid tegen 2030.

### 4.1 Basisbereikbaarheid: een ruimtelijk en mobiliteitsverhaal

De MORA vraagt om de koppeling tussen het mobiliteits- en ruimtelijk beleid opnieuw centraal te stellen in basisbereikbaarheid en het algemene mobiliteitsbeleid. Dit moet niet enkel aan de hand van doelstelling en ambities, maar voornamelijk door de realisatie een aantal specifieke maatregelen. Hierbij moet voldoende aandacht uitgaan naar de eigenheden en verschillende termijnen die deze twee domeinen kenmerken. Een mobiliteitsplan laat zich immers gemakkelijker aanpassen dan een ruimtelijk plan. In die zin is het ook logisch om de Regionale Mobiliteitsplannen niet langer boven andere plannen te zetten in de planningshiërarchie maar net in te zetten op actieve wederzijdse afstemming op vervoerregionaal vlak.

Voor de MORA moet basisbereikbaarheid de gewilde ruimtelijke ontwikkeling mee helpen sturen op Vlaams en vervoerregionaal niveau. Om dit te bereiken vraagt de MORA onder meer centrale rol van ruimtelijk beleid in de vervoerregio. Er zijn verschillende elementen die nog meer dan vandaag ruimtelijk structurerend kunnen zijn op niveau van de vervoerregio's, zoals bijvoorbeeld de Hoppinpunten. De regio's moeten hiermee zelfstandig aan de slag kunnen gaan – samen met lokale en provinciale actoren – zonder te moeten wachten op Vlaamse initiatieven. Om dit mogelijk te maken dringt de MORA aan om aan de start van de volgende legislatuur een structurerend ruimtelijk kader te ontwerpen dat het ruimtelijk beleid op Vlaams en vervoerregionaal niveau structureert. Het langverwachte Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zou, in tegenstelling tot de Mobiliteitsvisie 2040, meer bindend en sturend moeten zijn. Om daadwerkelijk legislatuuroverschrijdend, ruimtelijk langetermijnbeleid te voeren is een richtinggevende visietekst te vrijblijvend.

Aan de hand van een duidelijk Vlaams kader moet het ruimtelijk beleid ook zo snel mogelijk een prominentere plaats krijgen in de vervoerregio's, zowel inhoudelijk als qua samenstelling van de vervoerregioraad.

- Neem in elke vervoerregioraad een vertegenwoordiger van het departement Omgeving op. Deze persoon kan de gemeenten begeleiden in het afstemmen van mobiliteit en ruimte op vervoerregionaal niveau, in samenwerking met de vertegenwoordiging van het departement Mobiliteit en Openbare Werken.
- Neem in het vervoerregionaal overleg en het beslissingsorgaan ook een vertegenwoordiger van de provinciale dienst ruimtelijke planning en lokale ambtelijke en politieke vertegenwoordigers voor ruimtelijk beleid op.
- Verdiep de rol van ruimtelijk beleid in de vervoerregio door tegen de geplande opstart van basisbereikbaarheid in juli 2023 instrumenten te geven aan de vervoerregio's waarmee ze een integraal bereikbaarheidsbeleid kunnen voeren. Vervoerregio's horen, in samenwerking met andere betrokken beleidsactoren en plannen op Vlaams en provinciaal vlak, de mogelijkheid te hebben om een efficiënte afstemming te maken tussen ruimte en mobiliteit. Enkel zo kan elke vervoerregio een duidelijk en structurerend toekomstbeeld maken en dit ook met naburige vervoerregio's afstemmen.

## 4.2 Combimobiliteit met alle modi

Waar combimobiliteit vroeger centraal stond in de conceptualisering van basisbereikbaarheid, lijkt deze doelstelling de facto naar de achtergrond verschoven. Eerder in dit verslag (3.2 Vaststellingen) werd duidelijk dat de beperking van het aantal beschikbare modi in het Hoppinsysteem een duidelijke verandering in de reikwijdte van combimobiliteit met zich meebrengt.

Basisbereikbaarheid staat of valt met het overstapmodel dat combimobiliteit vooropstelt. Het belang van dit model wordt nog versterkt wanneer de Vlaams Regering de keuze voor een budgetneutraal kern- en aanvullend net aanhoudt waarbij bestaande vaste haltes en lijnen voor sommige reizigers sneuvelen. Om hen te overtuigen om de keuze te maken voor het openbaar vervoer moet de combinatie van modi op verschillende vervoersniveaus betrouwbaar, eenvoudig en toegankelijk zijn.

Daarom dringt de MORA erop aan om de breed gedeelde ambitie effectief te realiseren op het terrein. Alle bestaande mobiliteitsvormen, gecontracteerd door de overheid of niet, moeten binnen de Hoppincentrale en de Hoppinpunten geïntegreerd worden en dit op vlak van informatievoorziening, ticketing en tarifiering. Zonder deze integratie zullen een aanzienlijk deel van de reizigers niet mee zijn bij de start van basisbereikbaarheid en zal de kans verkleinen dat ze naar het nieuwe mobiliteitssysteem worden geleid.

Daarnaast vraagt de MORA om de rol van De Lijn binnen basisbereikbaarheid te bestendigen en klaarheid te scheppen over wat verwacht wordt van de vervoersmaatschappij in het combimobiliteitsstelsel. Die verwachting moet eveneens gekoppeld worden aan een realistische financiering. De beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en VVM De Lijn moet zo snel mogelijk finaal goed-



gekeurd worden. Dit is een belangrijke voorwaarde opdat De Lijn binnen een duidelijk afgesproken kader kan zoeken naar oplossingen voor de bestaande problemen met wegvallende ritten, personeelstekorten, het dalend aantal gebruikers ... Ook vraagt de MORA om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het plan om een proefproject te organiseren waarbij het vervoer binnen één vervoerregio wordt uitbesteed aan een private operator.

### 4.3 Meer samenwerking tussen beleidsdomeinen en -niveaus

Nu de invulling van basisbereikbaarheid steeds verder vordert en de feitelijke opstart steeds dichterbij komt, wil de MORA een aantal optimalisaties voorstellen wat betreft de afstemming en samenwerking tussen en binnen beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Die afstemming bleek de voorbije jaren suboptimaal.

Het gebrek aan langetermijnvisie, het ontbreken van afstemming en een onduidelijke rolverdeling – bijvoorbeeld voor VVM De Lijn – hebben ertoe bijgedragen dat de Vlaamse Regering steeds moet bijsturen en sleutelen aan bestaande regelgeving. In de concrete uitwerking van basisbereikbaarheid is het grote maatschappelijke verhaal ingeruild voor versnippering, wijzigende beleidsrelaties en onduidelijke communicatie.

De MORA erkent dat het departement MOW de voorbije jaren bergen werk heeft verzet met het uitwerken van basisbereikbaarheid, maar vreest dat door het gefragmenteerde beleid het totale overzicht op het systeem is vertroebeld.

Daarom benadrukt de MORA dat het departement als de centrale regisseur van basisbereikbaarheid op een structurele en inspirerende wijze zijn regierol moet uitoefenen. Dit moet onder meer door beleidsdoelstelling op Vlaams niveau te integreren (klimaat, milieu, modal shift, ruimtelijke ontwikkelingen, vergroening OV), maar ook door de vervoerregio's verder te responsabiliseren om ruimte, mobiliteit en bereikbaarheid te integreren door een intensievere samenwerking met het departement Omgeving en de provincies.

Het departement MOW moet eveneens de dynamiek over legislaturen heen bewaken en aanvuren en de transitie naar het nieuwe mobiliteitssysteem nauwgezet bewaken. Hierbij moet, naast een focus op output, ook voldoende aandacht gaan naar het proces en de verschillende stakeholders. Als basisbereikbaarheid zich doorheen de jaren verder ontwikkelt tot een inclusief mobiliteitssysteem dat actief bijdraagt aan de modal-shiftdoelstellingen en het bestrijden van vervoersarmoede, is dit het teken dat het departement zijn rol als transitimanager optimaal speelt.

## 4.4 Naar een sociaal en inclusief mobiliteitssysteem

De Raad adviseert om bij de concretisering van basisbereikbaarheid niet enkel aandacht te hebben voor de economische en ecologische doelstellingen maar ook de sociale doelstellingen van basisbereikbaarheid maximaal mee te nemen.

Om tot een inclusief en maatschappelijk mobiliteitssysteem te komen, vraagt de Raad om volgende doelstellingen op te nemen in het decreet basisbereikbaarheid:

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

Deze wijzigingen van het decreet basisbereikbaarheid moeten meer garanties geven dat de vervoerregio's op een gelijkvormige manier een sociaal en inclusief mobiliteitssysteem nastreven in hun regionale plannen.

De Raad adviseert om een evaluatie te maken van de regionale mobiliteitsplannen, indicatoren voor een sociaal en inclusief mobiliteitsbeleid op te stellen en te onderzoeken of de bereikbaarheidsnoden van alle gebruikers, ongeacht leeftijd, sociaaleconomische status, een woonplaats in een stedelijke of landelijke omgeving en toegankelijkheidsbeperkingen in elke vervoerregio worden beantwoord.

De Raad vraagt bovendien om extra middelen vrij te maken om vervoersarmoede te kunnen bestrijden. Extra aandacht dient te gaan naar aansluitgaranties, de ontsluiting van bedrijventerreinen, informatievoorziening die niet enkel digitaal is en het feit dat niet iedereen fysiek in staat is om deelfietsen, steps, enz. te gebruiken.

Gegeven de hoge brandstofprijzen en het verlies aan koopkracht die de bevolking ervaart, adviseert de MORA tot slot om basisbereikbaarheid en het openbaar vervoer als aantrekkelijk alternatief in de kijker te zetten. Een aantrekkelijk geprijsd ticket zoals in Duitsland kan als sociale maatregel overwogen worden.



## 4.5 Duidelijkere taken en meer ondersteuning vervoerregio's

Om het draagvlak en de onderbouwing voor het vervoerregionale beleid te verhogen, vraagt de MORA om het decreet basisbereikbaarheid te wijzigen vóór de vooropgestelde start ervan op 1 juli 2023. De Raad adviseert om de bepalingen m.b.t. de taakstelling en participatie binnen de vervoerregioraden als volgt te wijzigen:

- De Raad vraagt om de taken van de vervoerregioraden te verduidelijken en te preciseren wie verantwoordelijk is als de vervoerregioraden hun taken niet halen en wie gemandateerd is hen daarop terecht te wijzen.
- De MORA vindt dat het decreet te weinig garanties biedt voor de organisatie van een gestructureerd en kwaliteitsvol participatietraject bij de concretisering van basisbereikbaarheid. De organisatie van lokale participatie is moeilijk en vervoerregio-specifiek. Daarom adviseert de MORA om in elke vervoerregio een uitgebreide stakeholdermapping en -management te doen. Dit kan bijvoorbeeld door een aparte stakeholdermanager aan te stellen die, op maat van een specifieke vervoerregio of van een specifiek project, alle relevante stakeholders en het maatschappelijk middenveld betreft bij de concretisering van basisbereikbaarheid. De stakeholdermanager moet als onafhankelijke schakel kunnen opereren tussen de leden van de vervoerregioraad, de stakeholders en het maatschappelijk middenveld. Deze taakstelling kan eventueel ook worden toegewezen aan een vertegenwoordiger van het departement MOW.
- Vandaag worden de vervoerregioraden actief ondersteund door de studiebureaus die o.a. de regionale mobiliteitsplannen opstellen. De Raad vraagt de Vlaamse Regering om binnen het departement MOW voldoende mensen en middelen te voorzien om de werking van de vervoerregioraden kwalitatief verder te kunnen zetten, ook nadat de opdracht van de studiebureaus is afgelopen. Het departement MOW moet als modusneutrale regisseur van basisbereikbaarheid zijn taken kwalitatief kunnen uitvoeren.
- De MORA vindt het nuttig om de relevante spooroperator en de relevante spoorwegbeheerder automatisch op te nemen in de minimale samenstelling van de vervoerregioraad. Op deze manier kan er volgens de Mobiliteitsraad te allen tijde een dialoog blijven bestaan over specifieke, regionale spoordossiers. Momenteel worden ook de provincies niet systematisch betrokken in de vervoerregioraden. Enkel wanneer de provincie samenvalt met de vervoerregio – wat het geval is voor de provincie en vervoerregio Limburg – is de deelname van de provincie verplicht. Gezien hun jarenlange expertise inzake ruimte- en mobiliteitsdossiers en hun specifieke taakstelling, vindt de MORA dat de provincies een decretaal vastgelegde plaats moeten krijgen in de vervoerregioraden. Ook een vaste vertegenwoordiging van het departement Omgeving is onontbeerlijk om afstemming met het ruimtelijk beleid te garanderen.
- Het is de ambitie van de Vlaamse Regering om de vijftien vervoerregio's en de vijftien referentieregio's naar elkaar toe te laten groeien. De vervoerregioraden zijn inmiddels drie jaar actief en kunnen mogelijks een voorbeeld zijn voor de referentieregio's. De MORA is voorstander om de referentieregio's te laten toegroeien naar de vervoerregio's en vraagt om een duidelijk groeipad en tijdslijn vast te leggen en te communiceren.

## 4.6 Richt een onafhankelijke MaaS regulator op

De MORA vraagt de Vlaamse Regering om haar visie over MaaS te verduidelijken zodat publieke en private investeerders zekerheid hebben voor de toekomst. Onzekerheid is immers schadelijk voor de ontwikkeling van deze nieuwe markt. De Raad adviseert om het groeipad en de tijdslijn van de Hoppincentrale naar een Maas-integratieniveau 3, en later 4, vast te leggen en te communiceren.

Om marktverstoring tegen te gaan en een gelijk speelveld te garanderen voor publieke en private MaaS-operatoren, adviseert de MORA om voor de geplande start van basisbereikbaarheid het Vlaamse MaaS Afsprakenkader te finaliseren. Dit vraagt maximale afstemming met andere gewesten en het federale beleidsniveau. De Raad vraagt de Vlaamse overheid om ook een bijdrage te leveren aan de interfederale MaaS-visie. De voorwaarden waaraan deze visie moet voldoen, werden opgenomen in het 'FRDO-advies over het uitwerken van een interfederale MaaS-visie'<sup>9</sup> van 19 april 2022 waaraan de MORA actief heeft bijgedragen.

De Raad vraagt ook om een onafhankelijke MaaS-regulator op te richten vóórdát de Hoppincentrale volledig in werking treedt. Om de rechtsbasis te garanderen, vraagt dit een wijziging van het decreet basisbereikbaarheid. Deze regulator moet in samenwerking met het (mobiliteits-) middenveld en andere relevante stakeholders zoals Maas-platformen, technologiebedrijven, telecomoperatoren enz. de spelregels voor een Vlaams MaaS ecosysteem bepalen en handhaven.

Volgens de MORA heeft een Vlaamse MaaS-regulator volgende belangrijke taken:

- een basis vormen voor een publiek-private samenwerking rond MaaS-systemen in Vlaanderen.
- bepalen welke data open moeten zijn, hoe de interoperabiliteit van data moet worden uitgewerkt en zoeken naar een evenwicht voor wederkerigheid van data tussen publieke en private spelers.
- overleggen over een verdienmodel waar alle spelers in het MaaS ecosysteem baat bij hebben. Daarbij mogen de gebruikers niet uit het oog worden verloren.
- regels vastleggen rond privacy voor gebruikers, in lijn met de Europese regelgeving.
- erover waken dat één of meerdere service providers geen monopolie of oligopolie vormen, garanderen dat ook kleinschalige en lokale MaaS-projecten toegang vinden tot de markt.
- functioneren als centraal Vlaams aanspreekpunt voor binnen- en buitenlandse MaaS-actoren die zich op de Vlaamse markt willen begeven. Deze actoren hebben baat bij gecentraliseerde info rond dataregelgeving, maatschappelijk gewenste verdienmodellen, privacyregels, enz.
- garanderen dat MaaS in Vlaanderen toegankelijk is voor allé gebruikers, inclusief buitenlandse gebruikers.
- maximale afstemming garanderen met de, in het FRDO-advies geadviseerde, 'MaaS-integrator' op federaal niveau.

9 FRDO (2022). 'Advies over het uitwerken van een interfederale MaaS-visie'. Beschikbaar via: <https://bit.ly/39Ref7K>

## 4.7 Meer middelen voor concretisering basisbereikbaarheid en realisatie modal shift

De MORA stelt vast dat er weinig draagvlak is voor het blijven vasthouden aan het uitgangsprincipe van een budgetneutrale concretisering van basisbereikbaarheid. Het is duidelijk dat de vooropgestelde efficiëntere organisatie van het openbaar vervoer met meer reizigers, het realiseren van een duurzame modal shift in elke vervoerregio, een performant vervoer op maat dat sociale inclusie garandeert enz. om meer middelen zullen vragen.

De Raad gaf telkens aan dat de ambitieuze transitie naar basisbereikbaarheid extra kosten met zich mee zal brengen en dat er financiële ruimte moet zijn om te kunnen experimenteren en de vooropgestelde doelstellingen te halen.

De Raad vraagt daarom dat de Vlaamse Regering op basis van een behoeftenonderzoek bij de vervoerregio's vóór de geplande start van basisbereikbaarheid de noodzakelijke middelen vrijmaakt om de beoogde doelstellingen basisbereikbaarheid en modal shift te kunnen bereiken.

## 4.8 Naar een optimale integratie van tickets en tarieven

Voor de MORA staat het feit dat de vervoerregioraad de tarieven bepaalt voor het vervoer op maat de in het decreet aangehaalde doelstelling van maximale tarief- en ticketintegratie in de weg. Uit de praktijk blijkt vandaag dat veel vervoerregio's de hen decretaal toegewezen taak ook moeilijk vinden en het departement MOW de coördinatie op zich neemt.

Om de concretisering van basisbereikbaarheid te doen slagen zal er binnen en over de grenzen van de vervoersregio's ingezet moeten worden op transparantie en eenduidigheid in tariefstructuren en tariefvoorwaarden maar ook op één uniek vervoersbewijs voor het volledige vervoerssysteem. De MORA vraagt daarom dat de Vlaamse Regering het tarief- en ticketbeleid coördineert en bepaalt voor alle netten. Dit vraagt een aanpassing van het decreet basisbereikbaarheid, vóór de vooropgestelde uitrol.

De MORA vraagt ook uitdrukkelijk om, zoals vooropgesteld, basisbereikbaarheid te starten met de integratie van alle tarieven en tickets zodat de reiziger geen drempels ondervindt om meerdere netten en modi te combineren. Dit impliceert o.a. dat de Hoppincentrale de tarieven van alle modi binnen het vervoer op maat integreert en dat ook de derdebetalerssystemen van steden en gemeenten volledig worden meegenomen.





# Goederenvervoerbeleid en modal shift

Vlaanderen is een belangrijke logistieke regio en heeft de ambitie om zijn positie als logistieke draaischijf in Europa en de wereld verder uit te bouwen. Het goederenvervoer staat echter voor een aantal grote uitdagingen zoals de gestage groei van het vervoer, de toenemende druk op de infrastructuurcapaciteit en de bereikbaarheid van de economische poorten, de aangescherpte klimaatdoelstellingen en de verkeersveiligheid. Het beleid schuift de realisatie van een ambitieuze algemene modal shift van het wegvervoer naar de alternatieve modi prominent naar voor als oplossing om deze uitdagingen aan te pakken.

In dit deel van het mobiliteitsverslag gaat de MORA dieper in op de betekenis, de rol en de impact van een modal shift in het goederenvervoer en linkt dit aan de vraag hoe logistieke stromen zo efficiënt en duurzaam mogelijk kunnen worden georganiseerd.

Hoofdstuk 1 geeft een overzicht van het overheidsbeleid in functie van de modal shift en analyseert de concrete impact op het terrein. Daarnaast bespreekt het de omgevingsfactoren die het functioneren van het goederenvervoer en de logistieke organisatie beïnvloeden.

Hoofdstuk 2 focust op de eigenschappen van unimodale (weg) en multimodale goederenstromen, op de verschillen tussen deze stromen en op de drempels voor gebruik van multimodaal vervoer.

Op basis van de vaststellingen en conclusies geeft het verslag **bouwstenen voor een efficiënter goederenvervoerbeleid mee**, die in het mobiliteitsverslag van 2023 verder zullen uitgediept worden tot concrete voorstellen van maatregelen.

# 1 Modal shift in het goederenvervoerbeleid

Dit hoofdstuk geeft een samenvattend overzicht van het beleid en de beleidsdoelstellingen ten aanzien van een modal shift. Hiervoor wordt in de eerste plaats gekeken naar de recentste Vlaamse regeerakkoorden en de beleidsnota's. De doelstellingen worden getoetst aan de realiteit waarbij volgende kernvragen als leidraad worden meegenomen:

- Wat zijn de effecten van het modal shift beleid?
- Heeft het modal shift beleid de juiste problemen opgelost?

Daarnaast belicht dit hoofdstuk een aantal omgevingsfactoren die het functioneren van het goederenvervoer en van de logistieke organisatie in het algemeen, beïnvloeden. Zij vormen de context waarbinnen het goederenvervoer in de toekomst moet opereren. Een efficiënt en duurzaam goederenvervoerbeleid zal hiermee rekening moeten houden.

## 1.1 Modal shift als algemene doelstelling in regeerakkoorden en beleidsnota's

Dat het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 inzet op de realisatie van een ambitieuze modal shift in het goederenvervoer is niet nieuw. Ook in vorige legislaturen was de realisatie van een algemene modal shift van het wegvervoer naar de binnenvaart en het spoor een prominente doelstelling.

Het ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen zette in 2001 al de lijnen uit voor de realisatie van een modal shift in het goederenvervoer. Het plan stelde dat de alternatieve vervoerswijzen een belangrijker aandeel moeten aannemen in de modale verdeling en dat dit slechts kan door een kwaliteitsverhoging bij het spoor- en binnenvaartvervoer en het bevorderen van intermodaal vervoer. Een modale verschuiving naar het vervoer over water en het spoor werd in de eerste plaats gekoppeld aan het wegwerken van infrastructurele knelpunten. Het ontwerp mobiliteitsplan bevatte in functie daarvan een nominale lijst van weg te werken missing links in het spoor- en binnenvaartnetwerk.

Het **Vlaams regeerakkoord 2009-2014** en de beleidsnota wilden een modal shift naar spoor en binnenvaart vooral bewerkstelligen via investeringen in mobiliteit en de haveninfrastructuur. Capaciteitsuitbreidingen werden als belangrijkste voorwaarde voor het realiseren van een modal shift gezien. Om de modal shift naar de binnenvaart te kunnen realiseren moet Vlaanderen over een volledig netwerk van waterwegen kunnen beschikken. Speerpunten van het beleid zijn o.m.:

- verbeterde en multimodale ontsluiting van de zeehavens en watergebonden bedrijventerreinen;
- stimuleren van comodaliteit (hier gebruikt als synoniem voor multimodaliteit);
- clustering en bundeling van goederenstromen;
- ontwikkelen van een spoorstrategie voor Vlaanderen.

Het **Vlaams regeerakkoord 2014-2019** schuift daarnaast de modal shift naar voor om de impact van goederenvervoer op het milieu te beperken. In dat kader was het de bedoeling om het milieuvoordeel

van de binnenvaart te bestendigen, op die manier voor meer scheepvaart te zorgen en tegelijkertijd vrachtwagens van de weg te halen. Meer multimodaliteit moet dan zorgen voor minder congestie en een vlottere doorstroming van het verkeer. De beleidsnota MOW erkende dat het wegvervoer steeds een belangrijke rol zal blijven spelen en dat elke modus op zijn sterktes aangewend moet worden, maar dat het wegvervoer waar mogelijk aangevuld en vervangen moet worden door andere vervoersmogelijkheden. Speerpunten van het beleid zijn:

- inzetten op multimodale overslagpunten en bedrijventerreinen langs waterwegen;
- ondersteunen van regionale overslagpunten voor het spoor, naar analogie met het kaaimurenprogramma;
- realisatie van de prioriteiten van de Vlaamse spoorstrategie;
- ondersteunen van onderzoek naar duurzame, concurrentiële multimodale ketens.

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 stelt modal shift zeer prominent als doelstelling voorop:

*“We zetten in op een verdere afvlakking van de groei van het gemotoriseerde verkeer en streven naar een ambitieuze modal shift. Daarvoor zal geïnvesteerd worden in de alternatieven voor de vrachtwagen en wordt aan een multimodaal mobiliteitssysteem gebouwd dat de verlader overtuigt het meest duurzame vervoersmiddel te gebruiken.”*

Voor de realisatie van deze modal shift wordt vooral gerekend op een gericht investeringsbeleid in transportinfrastructuur, met aandacht voor een sterke verknoping van de verschillende netwerken. Het is de bedoeling om zoveel mogelijk overslag en bundeling van goederen te realiseren. De ontwikkeling en ondersteuning van watergebonden bedrijventerreinen en de aanleg van kaaimuren moeten hierbij een grote rol spelen.

Ten aanzien van het spoor geeft de Vlaamse Regering aan dat vanuit Vlaanderen zal gewogen worden op het spoorbeleid via de Vlaamse spoorstrategie en de cofinanciering van spoorinvesteringen.

Het regeerakkoord legt ook duidelijk de link tussen klimaat en modal shift. Het akkoord stelt onder meer dat met de ambities inzake combimobiliteit en modal shift proactief wordt bijgedragen aan de klimaatdoelen. Enkele speerpunten in de aanpak zijn:

- investeren in waterweginfrastructuur (Seine-Schelde, optimalisatie Albertkanaal, kaaimuren ...);
- realisatie van infrastructuurprojecten in de havens (Sluis Zeebrugge, ECA);
- uitvoering van de Vlaamse spoorprioriteiten;
- ondersteuningsmechanismen voor overslag en de combinatie van logistieke modi;
- onderzoek naar mogelijkheden van timesthift voor het vrachtvervoer;
- stimuleren van de estuaire vaart;
- vanaf 2025 in de stadskernen emissieloos rijden voor beleving.

In het **relanceplan Vlaamse Veerkracht** van 2020 maakte de Vlaamse Regering € 4,3 mld. vrij om de Vlaamse welvaart te versterken. Eén van de zeven speerpunten in het plan is extra investeren in infrastructuur.



Uit het relanceplan werd daarom € 885 mln. ter beschikking gesteld voor het beleidsdomein MOW voor de jaren 2021 en 2022, bovenop de reguliere investeringsmiddelen. Ongeveer € 172 mln. hiervan is gericht op investeringen ter bevordering van de modal shift in het goederenvervoer<sup>10</sup>:

- afwerken verhogen bruggen Albertkanaal: € 96 mln.
- extra kaaimuren: € 20 mln.
- Blue Deal: € 35 mln.
- opwaardering Dender: € 21 mln.

## 1.2 Modal shift als antwoord op uiteenlopende ambities

Uit de regeerakkoorden en beleidsdocumenten blijkt dat de doelstellingen van een modal shift eerder vaag blijven en tegelijk ook ruim worden geïnterpreteerd, maar ook dat een duidelijke invulling van een concrete aanpak en maatregelen vooralsnog ontbreekt. Enerzijds wordt de modal shift gezien als oplossing voor uiteenlopende uitdagingen. Anderzijds lijkt de modal shift ook vaak een doel op zich. Over wat het beleid juist wil bereiken met de modal shift is er minder duidelijkheid.

Dit hoofdstuk toetst de modal shiftambities aan enkele evoluties op het terrein.

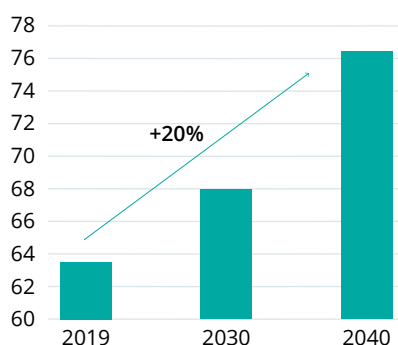
### 1.2.1 Modal shift en congestie

Een algemene modal shift van de weg naar de alternatieve modi wordt als één van de belangrijkste oplossingen gezien voor de toenemende belasting en congestie van de weginfrastructuur en om het aandeel van de alternatieve modi in de modal split fors te verhogen.

#### Evolutie van de vervoersvraag: sterke groei van het (goederen)vervoer

Het Federaal Planbureau maakte een prognose van de evolutie van de vervoersvraag in België. Uit die prognose blijkt dat vooral voor het goederenvervoer de vervoersvraag in de komende jaren nog fors zal toenemen. Voor het goederenvervoer wordt een stijging van 20% van het aantal tonkilometer verwacht tussen 2019 en 2040. Concreet spreken we over een toename van bijna 13 miljard tonkilometer (voor het personenvervoer wordt een stijging van 6% verwacht).

**Figuur 13: Prognose Goederenvervoer België 2019-2040 (in miljard tonkm)**

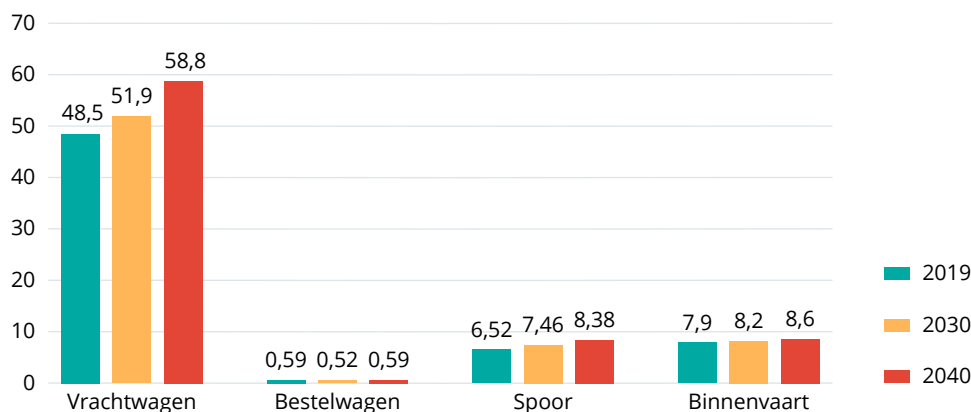


Bron: Federaal Planbureau, Transportvooruitzichten 2019-2040, april 2022.

<sup>10</sup> Het merendeel van de middelen worden besteed via een bijkomende toevoeging van initiatieven aan het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP).

Uit de prognose van het Planbureau blijkt tevens dat het wegvervoer bij ongewijzigd beleid ook in 2040 veruit de dominante vervoersmodus blijft en dat het aantal tonkilometer voor de vrachtwagens tussen 2019 en 2040 met ruim 17% toeneemt (van 49 miljard tonkilometer in 2019 naar bijna 60 miljard tonkilometer in 2040). Ook het spoorvervoer en de binnenvaart nemen volgens de prognose aanzienlijk toe (in tonkilometer): het spoor met 29%, de binnenvaart met ca. 9%. Daarnaast is er ook een groei in de luchtvracht waar te nemen. Zo groeide het vrachtvervoer op Brussels Airport in januari 2022 met 4% ten opzichte van januari 2021, en zelfs met 10 procent ten opzichte van januari 2019.

**Figuur 14: Evolutie van de vervoersvraag in het goederenvervoer per modus (miljard tonkm)**



Bron: Federaal Planbureau

De verwachte toename van het vrachtvervoer via binnenvaart en spoor brengt echter geen verschuivingen in de totale modale split van het goederenvervoer met zich mee. Dit is voornamelijk te wijten aan de groei van het wegvervoer.

Opmerking bij de prognose van het Planbureau is dat deze uitgaat van een business as usual scenario. Bijkomende beleidsmaatregelen kunnen dit scenario uiteraard beïnvloeden.

Gedurende de coronacrisis (2021) was er een significante afname van het autoverkeer, maar het vrachtverkeer boemde: er reed in 2021 meer vrachtverkeer op het wegennet in Vlaanderen dan ooit tevoren. Het aantal snelwegen met een aandeel vrachtverkeer van 20% of meer steeg aanzienlijk. Vooral op de snelwegen rond de grootstedelijke gebieden Antwerpen en Gent nam het aandeel vrachtverkeer aanzienlijk toe.

### Geen verschuivingen in de modale verdeling

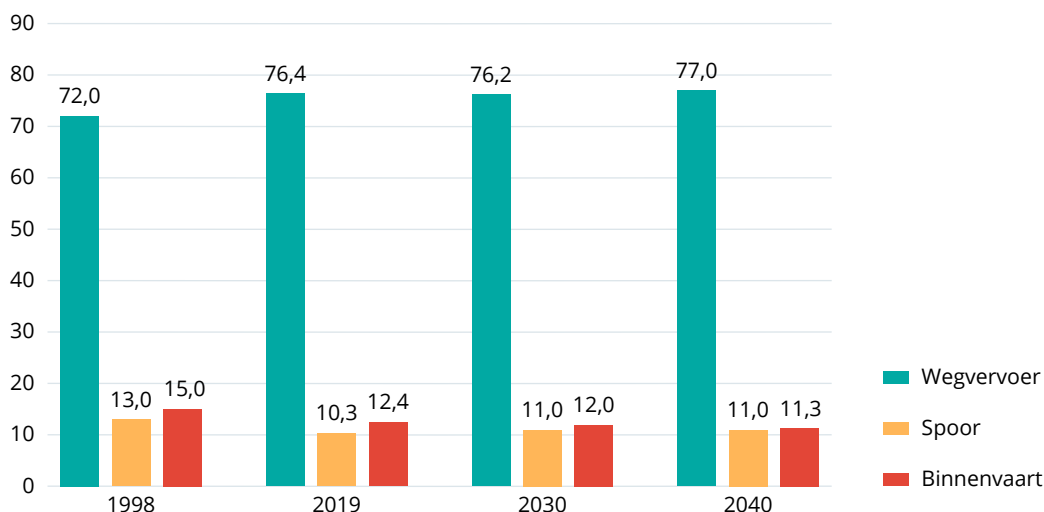
Vlaanderen legde zichzelf scherpe doelstellingen op voor de modal shift. Het Vlaams Energie en Klimaatplan 2021-2030 stelt voor het goederenvervoer een verschuiving van 6,3 miljard tonkilometer van de weg naar de waterweg of het spoor voorop (waarbij het aandeel van spoor en binnenvaart in de modale verdeling zou toenemen tot 30%).

Uit de prognoses van het Planbureau blijkt dat het wegvervoer in 2040 nog een aandeel van 77% van het totale vrachtvervoer heeft. Er wordt verwacht dat bij ongewijzigd beleid het grote aandeel van het wegvervoer in de modale split nauwelijks zal veranderen tussen 2019 en 2040. Het aandeel van spoor en binnenvaart in de modale split groeit nauwelijks en blijft stagneren rond 11 à 12%. In vergelijking met 1998 (cf. cijfers ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen), blijkt dat het wegvervoer zijn positie nog ver-

sterkte ten koste van de alternatieve modi (in 1998 werd het aandeel van het wegvervoer in de modal split geschat op ca. 72%).

Het modal shift beleid zorgde voor een toename van het vervoer via binnenvaart en spoor, maar heeft dus nog niet geleid tot een schaa sprong van het aandeel van spoor en binnenvaart in de totaliteit van het goederenvervoer.

**Figuur 15: Prognose modale verdeling goederenvervoer (op basis van tonkm)**



Bron: Federaal Planbureau + Ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen 2001

In de zeehavens is het beeld genuanceerder. In het goederenvervoer van en naar de Vlaamse havens is het aandeel van het wegvervoer globaal gezien een stuk minder dominant geworden, vooral ten voordele van de binnenvaart<sup>11</sup>.

**Tabel 1: Modal split in de Vlaamse zeehavens**

	Weg	Binnenvaart	Spoor	Pijpleiding	Estuaire vaart
Antwerpen	34%	44%	7%	15%	
Gent	27%	54%	9%		
Zeebrugge	72%	0,3%	18%		6,6%

Bron: Antwoord op schriftelijke vraag nr. 654 Vlaams Parlement, 20 januari 2022

Tot slot gebeurt het goederenvervoer van en naar Bussels Airport en onze regionale luchthavens volledig via de weg (en uiteraard ook via de lucht).

## 1.2.2 Modal shift en de klimaatuitdagingen

Klimaat is één van de grootste uitdagingen voor de komende decennia. Met de Green Deal verbond de Europese Unie er zich in 2019 toe om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. Binnen deze context worden vanuit Europa ambitieuze doelstellingen opgelegd. Zo werd in december 2020 beslist dat de uitstoot van broeikasgassen in 2030 ten minste 55% lager moet zijn dan in 1990.

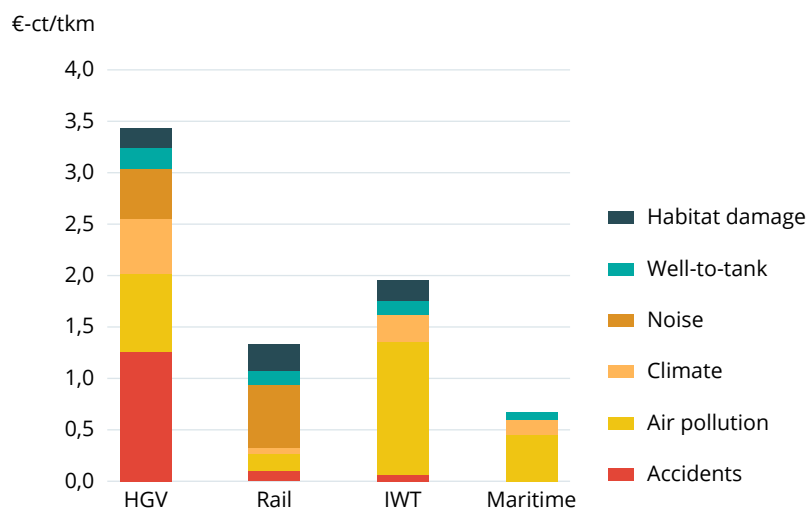
Om dit doel te bereiken worden ook van de vervoerssector inspanningen verwacht. Zo zou de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de vervoerssector met 90% moeten worden verlaagd om aan de doelstellingen te kunnen voldoen. In de haven van Zeebrugge blijft het wegvervoer de dominante modus.

Om te anticiperen op de klimaatdoelstellingen keurde de Vlaamse Regering in 2019 het Vlaamse Klimaat- en Energieplan (VEKP) goed. De doelstelling was om de broeikasgasemissies in de niet-ETS-sectoren tegen 2030 te reduceren met 35% ten opzichte van 2005. De ambitie werd in 2021 aangescherpt tot 40% reductie<sup>12</sup>.

Om deze doelstelling te realiseren verwacht het beleid in het goederenvervoer veel van de modal shift van weg naar het spoor en de binnenvaart. Het VEKP stelt het streven naar een ambitieuze algemene modal shift voorop.

De Europese Commissie vergeleek de externe kosten van de verschillende vervoersmodi. Momenteel genereert het wegvervoer de grootste externe kosten. Het aandeel van de ongevallen in de externe kosten van het wegvervoer bedraagt ca. 37%. Het aandeel van de broeikasgassen en andere schadelijke emissies samen bedraagt eveneens ca. 37%. Geluid wordt geraamd op ca. 14% van de externe kosten. Daarnaast zijn er ook congestiekosten die vooral door in het wegvervoer een belangrijk aandeel hebben (ca. 0,8 eurocent/tonkm). Volgende figuur geeft de gemiddelde externe kosten van het goederenvervoer in de EU weer (de congestiekosten zijn hierin niet opgenomen, omdat deze voor algemene cijfers te afhankelijk zijn van de lokale toestand).

**Figuur 16: Gemiddelde externe kosten goederenvervoer Europe 2016<sup>13</sup>**



Bron: Europese Commissie (2019) Handbook on the external costs of transport.

Vandaag is het aantal vrachtwagens dat aangedreven wordt met alternatieve brandstoffen nog erg beperkt. Voor een aanzienlijk deel van de wegtransporten is elektrisch rijden momenteel nog geen haalbare oplossing. Anderzijds lijken de technische bezwaren om dieselvrachtwagens te vervangen door elektrische aandrijfsystemen zich wel stilaan op te lossen. Hoewel het in deze fase nog gaat om een erg klein volume, is er toch sprake van een enigszins snelle groei in Europa (het aantal nieuwe elektrische vrachtwagens in Europa steeg met 193% in 2021<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> Alle maatregelen in het VEKP zouden de emissies echter maar met 27% (12,1 Mton) reduceren t.o.v. 2019.

<sup>13</sup> Exclusief congestiekosten.

<sup>14</sup> Op basis van een marktonderzoek van het onderzoeksbureau IHS Markit uit 2022

Indien deze evolutie zich in de komende jaren doorzet en de vergroening van het wagenpark meer op kruissnelheid komt, zal dat een positieve impact hebben op de externe kosten van het goederenvervoer over de weg. Met een decarbonisatie van het wegvervoer zullen niet alle externe kosten aangepakt worden, maar het effect van een modal shift als oplossing voor de klimaatuitdagingen en de luchtvervuiling vermindert er wel door.

Ook de Roadmap voor de vermindering van klimaat- en luchtmissies van vrachtvervoer uit 2019<sup>15</sup> concludeert dat zelfs in een scenario waar spoor en binnenvaart maximaal gesubsidieerd worden, de besparingen op CO<sub>2</sub> relatief beperkt blijven en riskeert de snellere technologische vooruitgang in het wegvervoer, het voordeel van spoor en binnenvaart, in termen van uitstoot te verkleinen.

### 1.3 Accent op infrastructuur

De voorbije legislaturen werden de middelen voor infrastructuurinvesteringen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken stelselmatig opgetrokken.

**Tabel 2: Investerings in mobiliteitsinfrastructuur Vlaanderen (€ miljard)**

2018	2019	2020	2021	2022
1,58	2,02	2,19	4,5	2,3

Bron: GIP

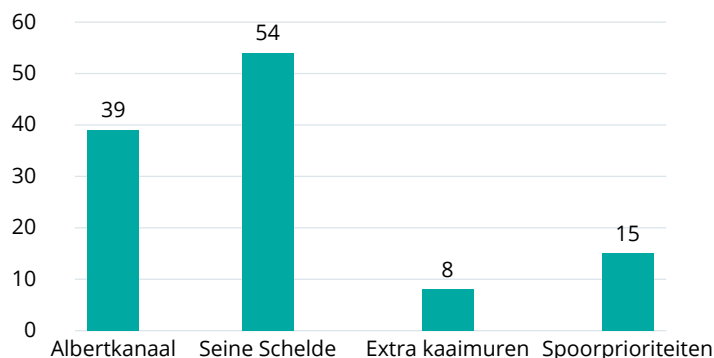
Beleidsmatig zet Vlaanderen in op infrastructuurinvesteringen om de modal shift te realiseren. Speerpunten van dat infrastructuurbeleid zijn veelal gericht op de harde infrastructuur voor de havens, de waterwegen en het spoor.<sup>16</sup>

Uit het GIP 2022 blijkt dat ca. € 116 mln. wordt voorzien in infrastructuurinvesteringen die gericht zijn op modal shift in het goederenvervoer. Dat is 5% van het totale investeringsbudget dat is vastgelegd in het GIP. Zo wordt in 2022 o.m. geïnvesteerd in de infrastructuur van de waterwegen zoals het versneld verhogen van de bruggen over het Albertkanaal en het Seine-Schelde project. Transport over het water wordt verder gestimuleerd en gefaciliteerd door het aanleggen van extra kaaimuren. Voor de modal shift naar het spoor wordt geïnvesteerd in de Vlaamse spoorprioriteiten.

<sup>15</sup> Departement Mobiliteit en Openbare Werken (2019).

<sup>16</sup> Er zijn ook een aantal beleidsinitiatieven die meer betrekking hebben op de zogenaamde zachte infrastructuur. Enkele voorbeelden zijn de investeringen in de River Information Services, smart shipping en digitale binnenvaart.

**Figuur 17: Investerings voor modal shift 2022 (€ mln.) - GIP**



Bron: GIP (2022)

### 1.3.1 Prioritaire spoorprojecten

In 2013 keurde de Vlaamse Regering de Vlaamse spoorstrategie goed. In het kader van de opmaak van het meerjareninvesteringsplan NMBS en Infrabel 2013-2025 onderzocht het Vlaamse Gewest 51 prioritaire spoorinvesteringen. Uit deze analyse werden 11 prioriteiten geselecteerd, waarvan een deel betrekking heeft op het goederenvervoer.

Eind 2017 kwam een samenwerkingsakkoord tot stand dat het mogelijk maakt om vanuit Vlaanderen prioritaire spoorinvesteringen mee te financieren<sup>17</sup> en daardoor prioritaire projecten versneld uit te voeren. Binnen dit kader legde de Vlaamse Regering 11 prioritaire spoorprojecten vast. Veel van de projecten zitten in de studiefase. Enkele zitten in de uitvoeringsfase. Geen van de projecten is volledig voltooid. Wel werden enkele deelprojecten afgewerkt om de combimobiliteit te bevorderen.

Daarnaast ondersteunt Vlaanderen ook projecten voor een betere spoorontsluiting in de havens.

### 1.3.2 Bruggen Albertkanaal

Het project 'Bruggen Albertkanaal' omvat het vervangen of aanpassen van de bruggen over het Albertkanaal om de doorvaarthoogte te vergroten tot 9,10 m, waardoor het Albertkanaal toegankelijk wordt voor vierlaagse containervervoer. Van de 31 bruggen die nog moesten aangepakt worden werden de 15 meest complexe gebundeld in twee aparte PPS-projecten. De overige bruggen worden met middelen uit de reguliere begroting gefinancierd.<sup>18</sup>

Vanaf 2016 werd de uitvoering versneld. Sindsdien werd ca. € 502 mln. besteed waarvan ca. € 200 mln. via PPS-projecten<sup>19</sup>. Voor de tweede cluster van 8 PPS-bruggen kende Europa € 27 mln. subsidie toe. In 2020 werd vanuit het relanceplan bijkomend € 96 mln. vrijgemaakt om de nog resterende brugverhogingen in 2021 aan te besteden.

<sup>17</sup> In het samenwerkingsakkoord verbindt het Vlaams Gewest zich ertoe om voor de 11 spoorwegprioriteiten een bijkomende financiering van € 100 mln. te voorzien.

<sup>18</sup> De investeringsdotatie van de Vlaamse Waterweg nv liet toe om jaarlijks een bedrag van ca. € 12 à 16 mln. te investeren in het project. Om het investeringsritme te kunnen verhogen en zo de realisatie van het globale project tegen de oorspronkelijke deadline van 2020 mogelijk te maken, werd geopteerd voor de PPS.

<sup>19</sup> Vlaamse Overheid (2021) Rapport Grote projecten en programma's van de Vlaamse overheid - editie 2021.

Eind 2021 beschikten 51 van de 62 bruggen over de beoogde doorvaarhoogte. Voor 7 bruggen zijn de werken in uitvoering, voor 3 andere bruggen is de opdracht voor de brugverhoging aanbesteed, maar moeten de werken nog worden aangevat. Doelstelling is om het project in 2023 te finaliseren (oorspronkelijke deadline 2020).

### 1.3.3 Seine-Schelde project

Het Seine-Schelde project is een grensoverschrijdend binnenvaartproject (Vlaanderen, Wallonië, Frankrijk en Europese Unie) dat de Seine moet verbinden met de Schelde en waarop binnenvaartschepen met een laadvermogen tot 4.500 ton en drie lagen containers moeten kunnen varen. In Vlaanderen loopt het traject in hoofdzaak via de Leie en de Ringvaart rond Gent naar het kanaal Gent-Terneuzen<sup>20</sup>. Het project is onderdeel van het Europese TEN-T netwerk. Het ging in 2005 van start. Doelstelling voor Vlaanderen is om het project tegen 2030 te finaliseren.

De Vlaamse Waterweg nv investeert binnen het ruime kader van het project in zeven waterwegen: de Leie, de Boven-Schelde, het kanaal Roeselare-Leie, het kanaal Gent-Oostende, de Ringvaart om Gent, het Afleidingskanaal van de Leie en het kanaal Bossuit-Kortrijk.

De ramingen over de kostprijs van het totale project lopen op tot bijna € 5 mld., waarvan zo'n € 2,5 mld. voor rekening van Frankrijk. De Europese Commissie financiert tot maximaal 40 procent mee. In het Masterplan 2020 voor de Vlaamse waterwegen is er een budget van bijna € 290 mln. voor ingeschreven. Voor de daaropvolgende periode 2021-2030 is bijkomend € 115 mln. voorzien.

### 1.3.4 Kaaimuren

Om het transport over de binnenwateren te bevorderen, voert de Vlaamse Regering sinds 1998 een beleid ter stimulering van de bouw van kaaimuren. In ruil voor een overheidstussenkomst tot 80% in de financiering van de infrastructuur garandeert het privébedrijf een vooraf overeengekomen goedereoverslagvolume op die locatie gedurende tien jaar.

De waterwegbeheerder verleent ook vergunningen voor het laden of lossen van vaartuigen aan openbare kaaimuren. Publieke kaaimuren zijn voor bepaalde bedrijven een interessante oplossing om zonder grote, eenmalige investeringskost, en vaak binnen een beperkt tijds kader, te genieten van de voordelen van de binnenvaart. Vlaanderen beschikt momenteel over 73 publieke kaaimuren.

Het Vlaams Gewest heeft voor de PPS-regeling een jaarlijks budget van € 10 mln. Het relanceplan voorziet ca. € 20 mln. extra middelen voor kaaimuren (PPS-projecten en renovaties).

Sinds de start van het programma in 1998 investeerde infrastructuurbeheerder bijna € 130 mln. in de realisatie van kaaimuren<sup>21</sup>.

20 Het Belgisch deel bevat 45 km op de Leie en 26 km rondom Gent (samen 71 km). Het Frans deel omvat een nieuw kanaal in Frankrijk, tussen Compiègne en Cambrai. 106 km lang, 7 sluizen en 3 bruggen.

21 Het betreft hier enkel de overslaginfrastructuur die gerealiseerd werd in uitvoering van het PPS-kaaimurenprogramma. Kades die vernieuwd worden in het kader van bv. verbredingswerken, worden hier niet in opgenomen. Van de kades die niet (mede-) gefinancierd worden door DVW, wordt geen apart cijfermateriaal bijgehouden.

**Tabel 3: Evolutie investeringen en aanleg kaaimuren (x 1000 euro)**

Jaar	1998-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
investering	73.806,67	2.595,57	1.697,77	4.507,20	4.335,98	9.437,44	12.713,20	10.671,27	8.237,00
gecumuleerd	73.806,67	76.402,23	78.100,00	82.607,20	86.943,17	96.380,62	109.093,81	119.765,08	128.002,08
in gebruik	105	3	4	3	5	2	2	2	
gecumuleerd	105	108	112	115	120	122	124	126	

Bron: De Vlaamse Waterweg nv

In de periode 1998-2021 werden 126 PPS-kaaimuren in gebruik genomen. Daarnaast waren er op 31/12/2021 nog 27 dossiers die in uitvoering zijn of zich in de voorbereidings- of studiefase bevinden.

Vanuit de havens wordt gewezen op het gevaar dat een grote toename van het aantal kaaimuren kan leiden tot een te grote versnippering van de goederenvolumes die op zijn beurt kan leiden tot congestieproblemen aan de kades in de havengebieden.

### 1.3.5 Automatisering en digitalisering in de binnenvaart

Om de capaciteit van de waterwegen beter te kunnen benutten wordt ingezet op verdere automatisering en digitalisering. In dat kader heeft de Vlaamse Waterweg een programma opgezet met als doelstelling alle beweegbare kunstwerken tegen 2032 van op afstand te bedienen. Het gaat daarbij niet enkel over sluizen, maar ook over beweegbare bruggen, stuwen, waterkrachtcentrales, enz.

Daarnaast wordt geïnvesteerd in de opwaardering van het RIS (River Information Services). Dit moet een betere en veilige aansturing van de verkeersstromen, een optimalisatie van de infrastructuurbenutting en een verbeterde transportplanning toelaten.

Naast deze regionale initiatieven, startte De Vlaamse Waterweg in 2019 ook samen met een aantal Europese landen de opmaak van een masterplan voor een digitale binnenvaart in 2030. Hierbij wordt o.m. gekeken naar de impact van specifieke businesscases zoals smart shipping, smart maintenance en physical internet op de binnenvaartketen en RIS.

### 1.3.6 Regionale logistieke knooppunten

De ambitie uit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 om een ambitieuze modal shift in het goederenverkeer te realiseren werd in de beleidsnota MOW vertaald naar onder meer de strategische doelstelling "realisatie van een goed verknoopt logistiek netwerk en optimaal ontsloten internationale knooppunten".

Deze doelstelling is niet nieuw. In het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) uit 2017 werd de ontwikkeling van internationale en regionale logistieke knooppunten als één van de belangrijke werven aangeduid waarop het Vlaams ruimtelijk beleid de komende decennia inhoudelijk zal moeten inzetten. Het Witboek geeft ook aan dat werk moet worden gemaakt van de ontwikkeling van kansrijke ruimtes voor logistieke knooppuntontwikkeling en het bepalen van te ontwikkelen terreinen op basis van een kansenkaart voor regionaal logistieke knooppunten. Dit resulteerde in een indicatieve kansenkaart voor Vlaanderen met een 30-tal potentievolle locaties voor regionale logistieke ontwikkeling.



In 2018 keurde de Vlaamse Regering de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goed. Die visie geeft aan dat Vlaams ruimtelijk beleid zich o.m. moet richten op het bundelen en optimaliseren van goederenstromen en het ontwikkelen van internationale en regionale logistieke knooppunten.

De strategische visie van het BRV heeft echter niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd. Beleidsmatig is er momenteel niet de intentie om al specifieke locaties voor logistieke knooppunten aan te duiden in de beleidskaders.

Momenteel lijkt het concretiseren van de rol van multimodale knooppunten naar het vervoerregionaal niveau te zijn verschoven die hiervoor een eigen methodiek kunnen hanteren. Er is nog geen overkoepelende multimodale en ruimtelijk-economische visie.

## 1.4 Financiële ondersteuning/subsidies

Naast investeringen in infrastructuur<sup>22</sup> werden verschillende subsidies in het leven geroepen die bedoeld zijn om een overstap naar de alternatieve modi te faciliteren en te stimuleren, waaronder:

### **Een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van binnenvaartvolumes**

- Start programma: 5 november 2018
- Looptijd 5 jaar (tot 31 oktober 2023)
- Inschatting mogelijke uitgaven 2022-2023: € 211.000 per jaar

### **Een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van spoorvolumes**

- Start programma: 1 oktober 2019
- Looptijd 4 jaar (tot 31 oktober 2023)
- Inschatting uitgaven 2022-2023 nog onbekend

### **Een vierjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via nieuwe corridorshuttles en frequentieverhogingen van terminalhubshuttles voor de binnenvaart**

- Samen met Lantis, Port of Antwerp, North Sea Port en Port of Zeebrugge stelde het departement MOW een nieuw ondersteuningsprogramma 'Versnelling modal shift' voor om het intermodaal aanbod van en naar de Vlaamse havens te verbeteren. Concreet wil men de containerbinnenvaart stimuleren door betrouwbare en aantrekkelijke binnenvaartproducten van en naar de Vlaamse zeehavens te promoten. Samenwerking tussen inland terminals is daarbij een randvoorwaarde. Vier corridors van en naar de havens van Antwerpen en Zeebrugge worden in

---

<sup>22</sup> Waaronder ook het PPS-subsidieprogramma Kaaimuren.

aanmerking genomen: corridor Albertkanaal, corridor Zuid- en Centraal-Nederland, corridor Brussel-Schelde en corridor Gentse Kanaalzone

- Looptijd: 1 januari 2022 – 31 december 2025
- Inschatting uitgaven 2022-2023: max. € 2,37 mln/jaar

### **Exploitatiesteun afvaltransport binnenvaart**

- De exploitatiesteun voorziet in financiële steun voor een gedeeltelijke dekking van de meerkost van het vervoer van afval via de binnenvaart ten opzichte van het vervoer via de weg. Er kan 80% van de investeringskost (bijvoorbeeld specifieke overslaginfrastructuur op de kaai, ombouwen van een schip ...) worden gesubsidieerd.
- De steun bedraagt maximum € 200.000.
- Looptijd: de steun kan maximaal 3 jaar worden genoten

De Europese en regionale financiële ondersteuning van spoor en binnenvaart is niet nieuw. De Roadmap voor vermindering van klimaat- en luchtmissies van vrachtvervoer concludeert dat deze ondersteuning tot nu toe niet geleid heeft tot fundamentele veranderingen in de modale verdeling in Europa en België.

Dit wil echter niet zeggen dat deze ondersteuning geen positieve effecten heeft. Zo heeft maritieme bundeling wel degelijk een positief effect gegenereerd, alleen gaat dit verder dan het stukje dat gesubsidieerd wordt (de shuttle) daar deze als feeder geldt voor het bredere netwerk. De mogelijke invloed van de subsidies gaat verder dan alleen een ondersteuning van de modi zelf; ze kunnen ook voor een gunstig investeringsklimaat zorgen. Tot slot kunnen subsidies ook de reverse modal shift afremmen.

Naast subsidies zijn er ook andere financiële instrumenten die een efficiëntere mobiliteit en logistiek mee kunnen ondersteunen. Een voorbeeld zijn de opbrengsten van de kilometerheffing, die aan diverse (weg)mobiliteitsprojecten worden besteed.<sup>23</sup>

## **1.5 Context en omgevingsfactoren**

Diverse omgevingsfactoren beïnvloeden het functioneren van het goederenvervoer en van de logistieke organisatie. De context waarbinnen het goederenvervoer opereert beïnvloedt de evolutie van het goederenvervoer en vice versa. In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste omgevingsfactoren.

### **1.5.1 Vlaanderen als logistieke regio**

Vlaanderen is van oudsher een belangrijke logistieke regio en het is de ambitie om de rol als logistieke draaischijf in Europa en de wereld te consolideren en verder uit te bouwen.

Deze ambitie vertaalde zich onder meer in de erkenning van logistiek als één van de zes speerpuntclusters, met VIL als trekker. Doelstelling is om bedrijven en andere actoren binnen het domein van de

---

<sup>23</sup> Die projecten variëren van opleidingen voor vrachtwagenbestuurders over premies om vrachtwagens ecologischer te maken tot infrastructuurwerken zoals de plaatsing van geluidsschermen langs de E40 in Aalter.

logistiek samen te brengen, elkaar te stimuleren en te ondersteunen en aldus de positie en competitiviteit op de Vlaamse én de internationale markt te versterken.

### Logistieke topregio

Sinds 2007 weegt de Wereldbank in de Logistics performance index 160 landen tegen elkaar af op het vlak van logistieke daadkracht. Onderstaande tabel geeft een evolutie van de top 10 ranking tussen 2007 en 2018. Hieruit blijkt dat België tot de logistieke kopgroep behoort.

Waar België in 2007 nog een 12de plaats bekleedde op de logistieke ranking klom het op naar 3de plaats in 2016. Na een terugval in 2016 kon het in 2018 zijn positie in de top 3 herwinnen.

**Tabel 4: Ranking Logistics performance index**

	2007	2010	2012	2014	2016	2018
1	Singapore	Duitsland	Singapore	Duitsland	Duitsland	Duitsland
2	Nederland	Singapore	Hongkong	Nederland	Luxemburg	Zweden
3	Duitsland	Zweden	Finland	België	Zweden	België
4	Zweden	Nederland	Duitsland	UK	Nederland	Oostenrijk
5	Oostenrijk	Luxemburg	Nederland	Singapore	Singapore	Japan
6	Japan	Zwitserland	Denemarken	Zweden	België	Nederland
7	Zwitserland	Japan	België	Noorwegen	Oostenrijk	Singapore
8	Hongkong	UK	Japan	Luxemburg	UK	Denemarken
9	UK	België	USA	USA	Hongkong	UK
10	Canada	Noorwegen	UK	Japan	USA	Finland
12	België					

Bron: Wereldbank, Logistics performance index.

Nader onderzoek van de indicatoren waarop de ranking is gebaseerd, leert echter dat op het gebied van infrastructuur (bereikbaarheid) en douane België het veel minder goed doet en dus zeker aandachtspunten zijn. Voor beide criteria staat het slechts op de veertiende plaats.

### Maatschappelijk belang van logistiek

De logistieke sector heeft een groot maatschappelijk en economisch belang. Dat uit zich vooral in een grote toegevoegde waarde en aanzienlijke tewerkstelling.

- De toegevoegde waarde van de logistieke sector in Vlaanderen wordt geraamd op bijna € 15 mld. in 2021<sup>24</sup>. Dit is goed voor ca. 6 % van de totale toegevoegde waarde in het Vlaamse Gewest.
- Tussen 2007 en 2014 schommelde de bruto toegevoegde waarde van de logistieke sector rond € 9 mld. (in lopende prijzen). Sindsdien is er sprake van een duidelijke stijging. In 2019 lag de bruto toegevoegde waarde 27% hoger dan in 2014.

<sup>24</sup> VIL op basis van cijfers van het Steunpunt Economie (STORE) van KU Leuven

- De vervoersondersteunende activiteiten zorgden in 2019 voor 56% van alle toegevoegde waarde in de logistieke sector. Een groot deel van het werk in de havens gelinkt aan laden, lossen en opslag valt hieronder.
- 27% van de toegevoegde waarde in de logistieke sector is afkomstig van de deelsector 'vervoer over land'. Hierbij zitten onder meer het vervoer van goederen met vrachtwagens en per trein.
- Het vervoer over water (zeevaart en binnenvaart) vertegenwoordigt 9% van de toegevoegde waarde in de logistieke sector. Postdiensten zijn goed voor 7% van de toegevoegde waarde. Het aandeel van de vrachtluchtvaart ten slotte is kleiner dan 1%.
- De logistieke sector zorgt voor een aanzienlijke bijdrage in de tewerkstelling in Vlaanderen. Zo stelt de sector van het vervoer en de opslag stelt in Vlaanderen ca. 150.00 werknemers tewerk<sup>25</sup> (146.463 in 2020). Dat is zo'n 6% van het totaal aantal loontrekkende werknemers in Vlaanderen.
- De vervoersondersteunende activiteiten stellen binnen de logistieke sector het hoogste aantal mensen te werk. Zij zijn goed voor zo'n 47% van het totaal aantal personen actief in de logistieke sector. Een groot deel van het werk in de havens gelinkt aan laden, lossen en opslag valt hieronder. De deelsector 'vervoer over land' stelt 35% van de personen actief in de logistieke sector te werk. Hierbij zitten onder meer de vrachtwagenchauffeurs en het spoorpersoneel dat meewerkt aan het vervoer van goederen<sup>26</sup>.

### Economische poorten belangrijke bron van welvaart

Onze zeehavens en de nationale luchthaven Brussels Airport zijn belangrijke aandrijvers van maatschappelijke en economische welvaart.

De Nationale Bank van België raamt de directe toegevoegde waarde van de havens van Antwerpen, Zeebrugge (nu Port of Antwerp-Bruges), Gent (nu onderdeel van North Sea Port) en Oostende en van de internationale luchthaven Brussels Airport op bijna € 21 mld. in 2017 of ca. 8% van het BBP in Vlaanderen. Met een directe tewerkstelling van 126.630 werknemers creëren de economische poorten ca. 5% van de totale tewerkstelling in Vlaanderen. Naast de directe effecten genereren de poorten ook aanzienlijke indirecte effecten, waardoor het totale aandeel in de tewerkstelling en de toegevoegde waarde in Vlaanderen nog een stuk hoger ligt.

### 1.5.2 Toenemende druk op de wegcapaciteit

Eén van de belangrijkste omgevingsfactoren met een impact op het vervoer en de mobiliteit is de toenemende druk op de wegvervoerscapaciteit. Er rijden steeds meer voertuigen op onze wegen. De wegen raken steeds meer verzadigd. De files worden langer en duren langer. Het aantal verliesuren loopt op.

<sup>25</sup> Bron: RSZ. Loontrekkende tewerkstelling vervoer en opslag

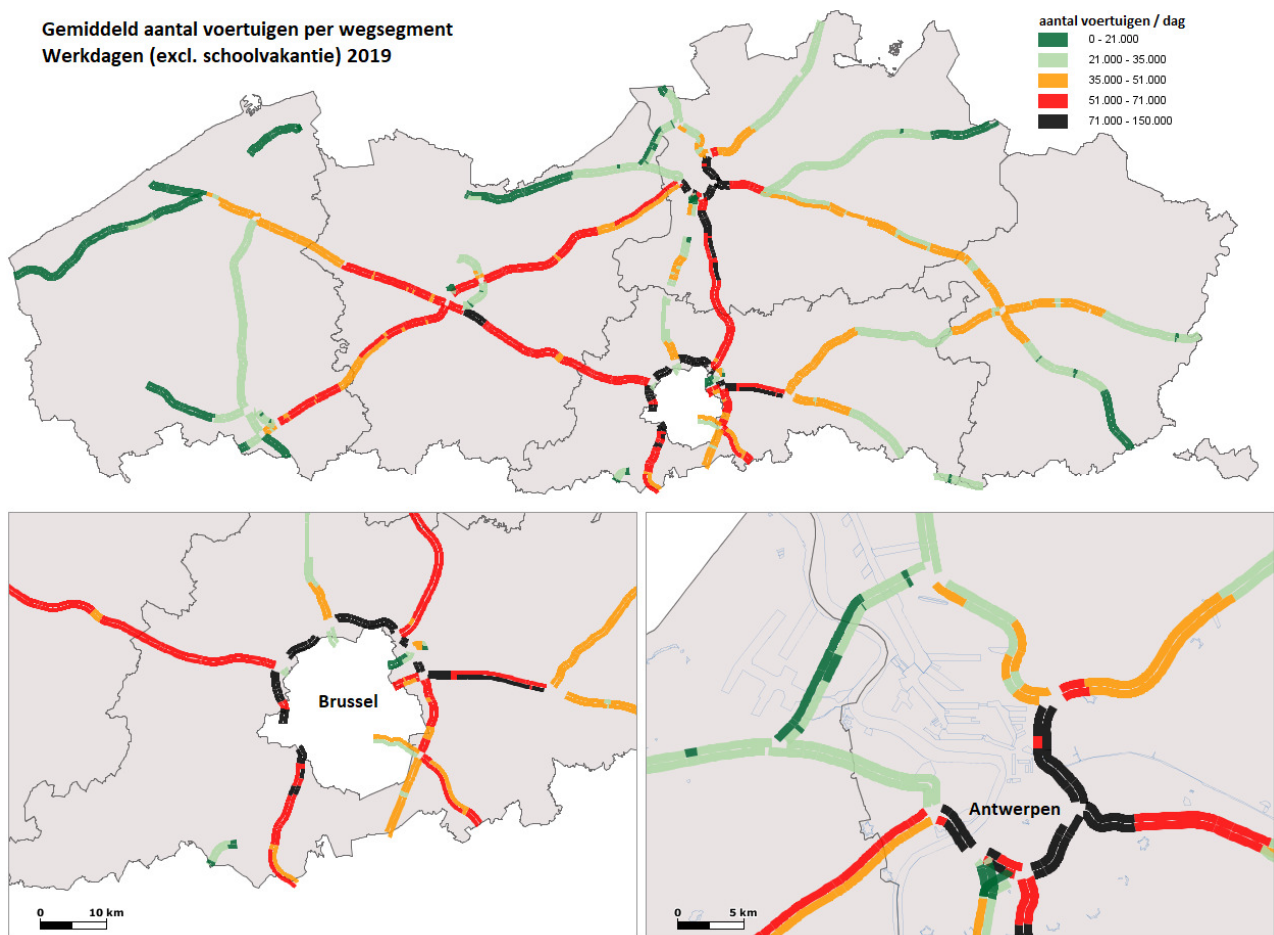
<sup>26</sup> Bron: Statistiek Vlaanderen

## Wegennet meer en meer verzadigd

Het Vlaams Verkeerscentrum monitort jaarlijks het verkeer op onze wegen. Hieruit blijkt dat door de stijgende verkeersvolumes ook de verzadigingsgraad gestaag toeneemt aangezien de beschikbare wegcapaciteit nagenoeg constant blijft. Dit terwijl grote delen van het Vlaamse snelwegennet reeds verzadigd of zelfs sterk oververzadigd zijn. Daardoor is er van restcapaciteit op grote delen van het snelwegennet geen of nagenoeg geen sprake meer, niet enkel tijdens maar ook tussen de spitsperiodes in. Dit betekent dat zelfs beperkte toenames van het verkeer er aanleiding geven tot sterke toenames van de congestie.

De grootste verzadiging en de meeste structurele files situeren zich voornamelijk in de Vlaamse ruit en de omgeving van de economische poorten. De congestie op het wegennet rond Antwerpen, Brussel en Gent en op de ontsluitende autosnelwegen is ook meer en meer van structurele aard.

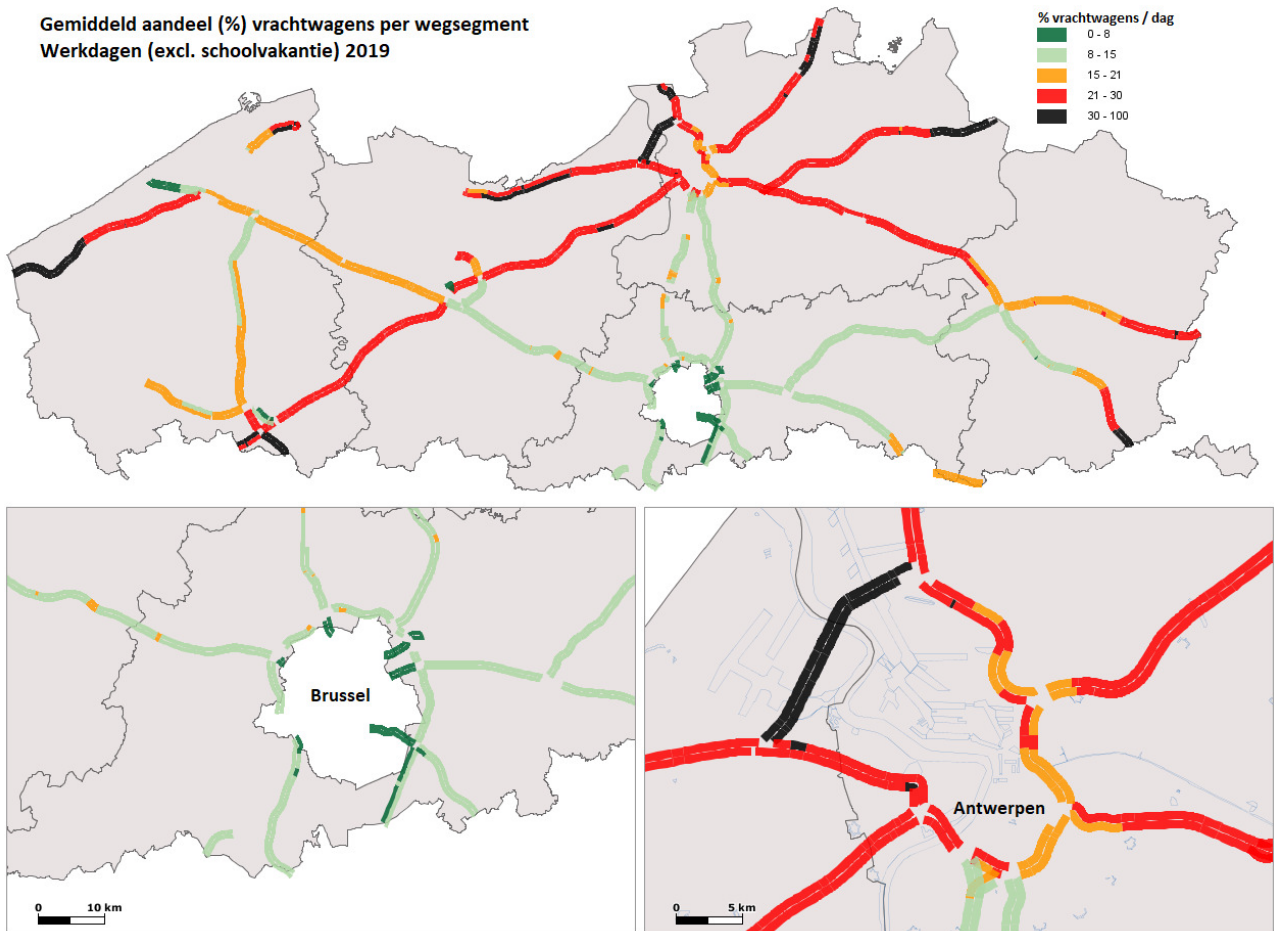
**Figuur 18: Gemiddeld aantal voertuigen per wegsegment**



Bron: Vlaams Verkeerscentrum (2020) Jaarrapport verkeersindicatoren snelwegen Vlaanderen 2019

Uit de telgegevens van het Vlaams Verkeerscentrum blijkt dat het wegennet vooral gedomineerd wordt door het personenverkeer, behalve op enkele specifieke locaties met een groter percentage vrachtverkeer. In de regio Brussel ligt het aandeel van het vrachtverkeer op ca. 10%. In de grote regio om Antwerpen alsook op de E17 tot aan de Franse grens ligt het aandeel vrachtvervoer tussen de 20 à 30%<sup>27</sup>.

**Figuur 19: Gemiddeld aandeel van het vrachtverkeer in het totaalverkeer**



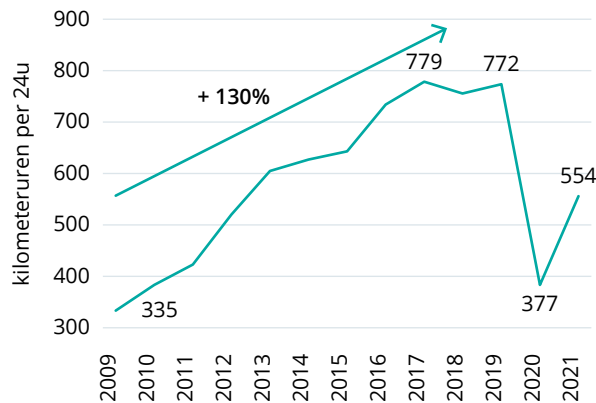
Bron: Vlaams Verkeerscentrum (2020) Jaarrapport verkeersindicatoren snelwegen Vlaanderen 2019

27 Eén op de vijf voertuigen op de Antwerpse ring is een vrachtwagen. Meer dan de helft van die vrachtwagens zijn transitverkeer vanuit onze buurlanden. Een kwart is gelinkt aan de haven. Het overige kwart heeft te maken met bedrijven buiten de haven.

## Toenemende files

Uit de indicatoren van het Vlaams Verkeerscentrum blijkt een forse en gestage toename van de files in Vlaanderen. De filezwaarte steeg tussen 2009 en 2019 met 130%<sup>28</sup>.

**Figuur 20: Evolutie van de filezwaarte in Vlaanderen (per 24u)**



Bron: Vlaams Verkeerscentrum

De toenemende verzadiging van het wegennet en de toename van de structurele files hebben een impact op de commerciële snelheid van het wegvervoer. In Antwerpen verliezen automobilisten gemiddeld 34 minuten per dag. Dat komt neer op een reisduur van 30 procent meer dan zonder files. In Brussel is een bestuurder dagelijks gemiddeld 44 minuten kwijt, ofwel 38 procent meer dan zonder files.

Het spoorvervoer haalt uit de toenemende wegencongestie alsnog geen (snelheids)voordeel. De gemiddelde reissnelheid van goederentreinen is in de EU immers zeer laag. De commerciële snelheid van het spoortransport in België – openthoud meegerekend – ligt vandaag rond 36 kilometer per uur (in theorie zou het 80 kilometer per uur kunnen zijn)<sup>29</sup>. In sommige corridors voor goederenvervoer per spoor is de gemiddelde snelheid van treinen met ca. 50 km/uur wel hoger. Dit komt dichterbij de buurt van de gemiddelde snelheid van vrachtwagens die, afhankelijk waarvoor ze worden ingezet<sup>30</sup>, ongeveer 60 km/uur bedraagt<sup>31</sup>.

De gemiddelde snelheid van binnenschepen op onze waterlopen varieert tussen de 8 à 12 km/uur, met hier en daar uitschieters tot 16 en 20 km/uur, afhankelijk van o.a. het aantal sluizen en de stroming.

Snelheid is uiteraard maar één van de beslissingsfactoren voor de moduskeuze. Ook bijvoorbeeld frequentie, betrouwbaarheid, communicatie, enz. zijn essentiële elementen.

28 De forse afname van de files tussen 2019 en 2020 is een rechte reeks gevolg van de COVID-19 pandemie en de maatregelen om deze aan te pakken (lockdown, thuiswerken). Echter vanaf 2020 zien we de zwaarte van de files weer aanzienlijk toenemen.

29 Bron: De Standaard [https://www.standaard.be/cnt/dmf20210224\\_98012508](https://www.standaard.be/cnt/dmf20210224_98012508)

30 Niet alle vrachtwagens halen een gemiddelde snelheid van 60 km/uur (bijvoorbeeld deze die ingezet worden voor stedelijke distributie).

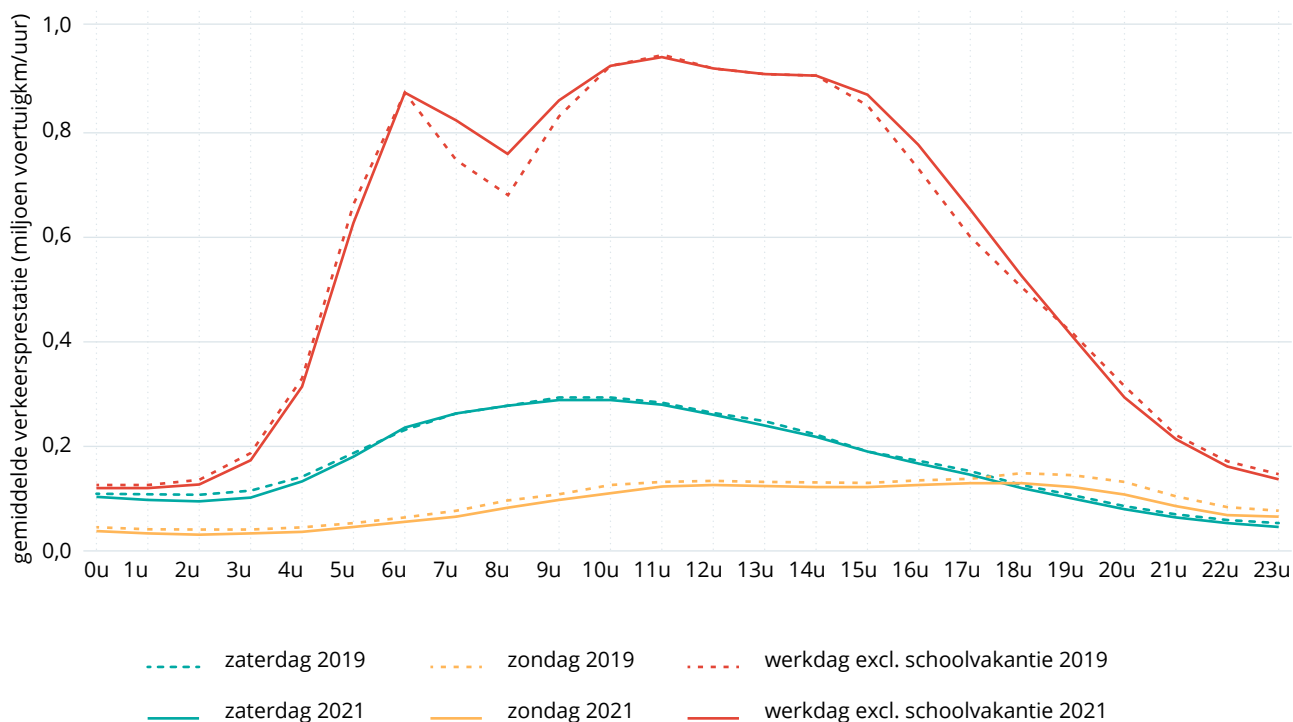
31 De Europese Rekenkamer (2016) Speciaal verslag "Goederenvervoer per trein in de EU: nog steeds niet op het juiste spoor".

### 1.5.3 Ongelijke spreiding verkeer in de tijd – naar een timeshift?

Structurele verzadigings- en congestieproblemen op het wegennet situeren zich vooral in de ruime daguren. In het personenvervoer zien we duidelijke, zij het enigszins breder wordende verkeerspieken tijdens de spitsuren (ochtendspits en avondspits). In het vrachtvervoer is er geen uitgesproken spitspiek. Vanaf de vroege ochtend (4.30u à 6u) groeit het vrachtvervoer aan om pas vanaf de vooravond (16u à 17u) weer te verminderen.

**Figuur 21: Spreiding vrachtverkeer in de tijd**

Verkeersprestatie 2019/2021 snelwegen Vlaanderen - vrachtverkeer spreiding over de dag



Bron: Vlaams Verkeerscentrum

Van de late avond tot de vroege ochtend is er weinig vrachtverkeer op de weg. Een aanzienlijk deel van een volledige 24-uren dag, namelijk in de dagrand, de avond en 's nachts blijft de wegcapaciteit enigszins on(der)benut.

In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 erkent de Vlaamse Regering deze problematiek en streeft ze ernaar om via een verlaagd tarief van de kilometerheffing een deel van het vrachtverkeer te sturen naar uren waarbij de intensiteit van personenwagens kleiner is. Concreet zal worden bekeken of, hoe en waar vrachtverkeer vooral 's nachts kan rijden in plaats van in de file-uren.

De MORA ziet al geruime tijd een potentieel in het verschuiven van logistieke activiteiten en goederenstromen naar de dagrand of de nacht maar wijst ook al lang op de knelpunten. Onder meer beperkte openingstijden van douane- en inspectiediensten en het onvoldoende afgestemd zijn van de openingstijden van de afleverpunten in het hinterland staan het proces van een timeshift nog in de weg. Uit het "timeshift" initiatief van Port of Antwerp in 2018/2019 (ondersteund door VIL), bleek ook dat de bereidheid van deepseaterminals in de Antwerpse haven om 24/5 te openen, beperkt is en niet heeft geleid



tot de verwachte time shift. In zijn mobiliteitsverslag van 2019 vroeg de MORA aan de Vlaamse Regering om na te gaan welke oplossingen hiervoor mogelijk zijn. Een bredere spreiding van logistieke activiteiten in de tijd vergt overleg tussen alle schakels van de logistieke ketting.

#### 1.5.4 Innovatie en digitalisering

Digitalisering is al lang niet meer weg te denken uit de logistiek. De logistieke sector zit midden in een digitale transformatie, die wordt versneld door de komst van sensortechnologie, het Internet of Things met nieuwe mobiele netwerken, blockchain-technologie, enz.

In alle schakels van logistieke ketens speelt digitalisering een steeds grotere rol. Onderzoek wijst uit dat digitalisering en het delen van data de sleutel bieden voor het oplossen van de meest voorkomende problemen in supply chains. Denk daarbij aan effectieve voorspelbaarheid van de vraag, betere afstemming over de benodigde voorraad, het kunnen volgen van goederen in de keten, efficiënte afhandeling van formaliteiten, het moderniseren van het toezicht, het efficiënt laten aansluiten van verschillende stappen in de keten en stappen in het kader van duurzaamheid door samenwerking in de keten via bundeling van goederenstromen.

In een ideale wereld is alle data realtime beschikbaar en aan elkaar gekoppeld. De voordelen zijn evident: betere efficiëntie, minder kosten en een lagere belasting van het milieu. Daarnaast kan het invoeren van data gedreven innovaties nieuwe verdienmodellen opleveren. Het beschikbaar maken van real-time data vanuit voertuigen, infrastructuur en bedrijfssystemen draagt bij aan het realiseren van nieuwe toepassingen voor een effectiever en efficiënter vervoer.

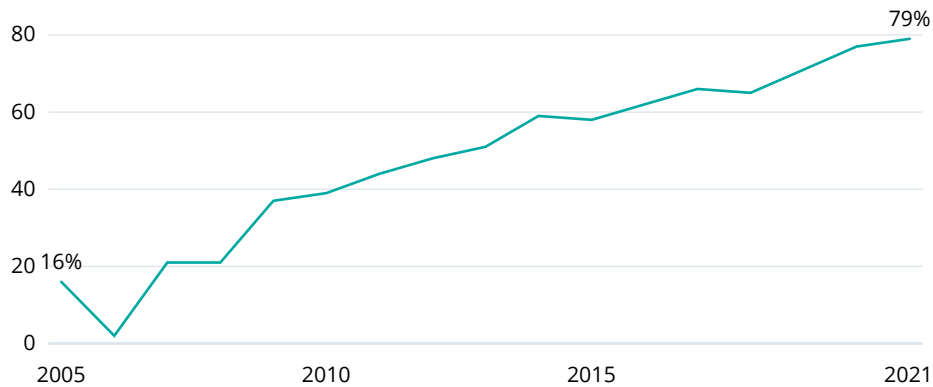
In de praktijk blijkt datasharing en -koppeling en het verwerken van de data om er bruikbare informatie uit te halen, niet evident. Dit wordt als één van de grootste knelpunten beschouwd voor de optimalisering van de multimodale logistieke keten. In België werden, vooral vanuit de economische poorten, verschillende logistieke digitale platformen opgezet met de bedoeling om de logistieke gemeenschappen te ontsluiten: NxtPort/C-point in Antwerpen, Enigma+ in North Sea Port, RX/SeaPort in Zeebrugge, BRUcloud in Zaventem en het platform in Oostende en Bierset.

De Vlaamse overheid kan op deze initiatieven inspelen door datasharing (momenteel het grootste knelpunt) te faciliteren. Eind 2021 besliste de Vlaamse Regering om een Vlaams Datanutsbedrijf op te richten. Dat moet de gegevens van burgers beter beschermen en tegelijk die data vlotter laten stromen, zodat ze een meerwaarde vormen voor samenleving en economie. Het Vlaams Datanutsbedrijf wordt in de schoot van Digitaal Vlaanderen opgericht. Qua timing kan het een opportuniteit zijn om binnen deze koepel ook de logistiek mee op te nemen.

### 1.5.5 E-commerce

De laatste jaren kende e-commerce een forse groei en deze groei zal zich onverminderd doorzetten. Het aandeel van de bevolking dat goederen of diensten voor privégebruik online aankocht steeg van 16% in 2005 naar 79% in 2021.

**Figuur 22: Aandeel e-commerce in Vlaanderen**

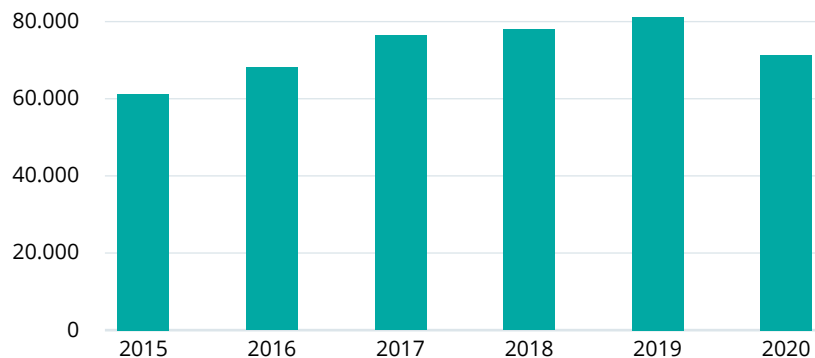


Bron: Enquête ICT- en internetgebruik bij huishoudens, Statistiek Vlaanderen

De totale e-commerce-omzet in België kwam in 2021 uit op € 11,7 mld. Een derde meer dan in 2020. Ongeveer 98% van de e-commerce in Europe betreft fysieke goederen. De coronapandemie heeft de besteconomie nog een extra boost gegeven.

Deze evolutie heeft een impact op de goederenstromen, de organisatie van het goederenvervoer, de logistiek en de mobiliteit. Concreet betekent dit meer thuisleveringen, meer leverlocaties, meer retourneren en ook een significante toename van het aantal bestelwagens op het wegennet in zowel bewoonde als landelijke gebieden.

**Figuur 23: Evolutie nieuw ingeschreven bestelwagens in België**



Bron: Febiac

De inschrijvingen van nieuwe bestelwagens kenden de voorbije jaren een opmerkelijke toename: van 60.000 in 2015 tot meer dan 80.000 in 2019.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> In 2020 kon die groeicurve niet worden aangehouden. In sommige sectoren bleef de vraag naar voertuigen groot, onder meer omwille van de groei van e-commerce, maar COVID-19 dwong heel wat bedrijven hun investeringen door te schuiven naar 2021.

Brussel Mobiliteit stelt vast dat terwijl in 2012 dagelijks 26.500 bestelwagens Brussel inreden, (zo'n 8 % van het totale verkeer), dit aantal in 2018 steeg tot 30.000 bestelwagens per dag (of 9 à 10 procent van het totale verkeer). Het aantal bestelwagens steeg met tien à vijftien procent op vijf jaar. De toename wordt deels verklaard door de groei van e-commerce.

De vraag naar een zo efficiënt mogelijke (stads)logistiek is bijgevolg actueler dan ooit. Ook de ontwikkeling van efficiënte fietslogistiek is in deze context een belangrijk aandachtspunt. Voor meer informatie over dit thema kan worden verwezen naar het MORA Mobiliteitsverslag 2020 dat volledig aan de fiets is gewijd.

### 1.5.6 Transport via buisleidingen

Hoewel het pijpleidingvervoer de voorbije jaren aan erkenning door de overheden heeft gewonnen, kan worden vastgesteld dat het vervoer via pijpleidingen nauwelijks wordt aangehaald als mogelijk alternatief voor transport over de weg.

Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekende dat met één grote buisleiding in een etmaal ruim 100.000 ton kan vervoerd worden. Over de weg zijn hiervoor meer dan 4000 ritten nodig, per spoor kost dat ruim 80 treinen per dag en de binnenvaart heeft er 45 schepen voor nodig.

In Nederland werd in 2018 ca. 328 miljoen ton en 26 miljard tonkm via pijpleidingen vervoerd. Op een totaal goederenvervoer van 2 miljard ton is dit een aandeel van ca. 15%. In België wordt het pijpleidingvervoer geschat op ongeveer 9,5 miljard ton-km<sup>33</sup>.

Pijpleidingen hebben dus een potentieel, zij het in bepaalde niches. Zo winnen binnen de (petro)chemische industrie pijpleidingen als transportmiddel aan strategisch belang. De grootste (petro)chemische concerns in Vlaanderen gebruiken pijpleidingen voor meer dan 50% van de inkomende stromen.

Vooraf in en voor de havens spelen pijpleidingen een belangrijke rol. Binnen North Sea Port alleen al beweegt jaarlijks 15 à 16 miljoen ton via pijpleidingen. Meer dan 60% van het vloeibaar massagoed in de Antwerpse haven wordt getransporteerd via pijpleidingen en pijpleidingen hebben een aandeel van 15% in de modal split van de haven. Er lopen studies om te bekijken hoe het vervoer via pijpleidingen verder kan worden uitgebreid, en op die manier een extra alternatief kan bieden voor vervoer via de weg.

Naast de traditionele pijpleidingen wordt steeds meer onderzoek verricht naar het potentieel van innoverende concepten voor goederenvervoer via buisleidingen. Eén van deze concepten is de hyperloop. De infrastructuur bestaat in essentie uit buizen die zowel bovengronds als ondergronds worden aangelegd en verbonden zijn in een netwerk waarin zogenaamde 'pods' zich in een vacuüm en aan hoge snelheid verplaatsen. Het VIL is door de Vlaamse Regering aangesteld als hyperloopmanager om het potentieel ervan te onderzoeken.

---

33 Antea Group (2018) Eindrapport Onderzoek naar de potenties van de leidingstraat Antwerpen – Ruhr.

## 1.6 Samenvattende conclusies

Het goederenvervoerbeleid in Vlaanderen legt een sterke focus op de realisatie van een ambitieuze algemene modal shift van het wegvervoer naar binnenvaart en spoor. Om dat te realiseren wordt voornamelijk ingezet op infrastructuurinvesteringen en subsidies die evenwel vaak ad hoc lijken tot stand te komen.

In de beleidsdocumenten blijkt de modal shift eerder als een containerbegrip te worden gebruikt waarbij de concrete doelstellingen onduidelijk zijn en voor verschillende interpretaties vatbaar.

Tevens wordt de modal shift naar voor geschoven als oplossing voor uiteenlopende uitdagingen. Zo zou het een oplossing moeten bieden voor de mobiliteits- en congestieproblematiek en bijdragen aan het antwoord op de klimaatuitdagingen. Tegelijk wordt modal shift vaak als doelstelling op zich geponeerd, zonder achterliggende strategische visie op logistiek en goederenvervoer.

Een realiteitstoets wijst uit dat:

- de toenemende middelen voor infrastructuur en modal shift, ondanks een absolute toename van het goederenvervoer via de binnenvaart en het spoor, nog niet hebben geleid tot een verschuiving van de modale verdeling in het goederenvervoer. Het wegvervoer blijft al verschillende decennia veruit de belangrijkste vervoersmodus. Alle prognoses wijzen erop dat dit, vooral door de autonome groei van het goederenvervoer, ook in de toekomst zo zal blijven.
- de druk op de wegcapaciteit onverminderd blijft toenemen. In het verlengde daarvan stijgt de verzadiging van het wegennet en nemen congestie en files gedurende de dag alsmaar toe.
- de realisatie van een modal shift als antwoord op de klimaatuitdagingen en -doelen best genuanceerd wordt, aangezien de technische evoluties en verwachtingen in het wegvervoer van die aard zijn, dat zij op relatief korte termijn tot een forse vergroening van de sector kunnen leiden en op die manier ook een daling van de totale externe kosten kunnen realiseren.



## 2 Vervoersstromen in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat ondanks verschillende jaren beleidsinspanningen er nog geen modale verschuiving is opgetreden. Na een jarenlang modal shift-beleid er nog geen modale verschuiving is opgetreden. Vooraleer beleidsaanbevelingen te formuleren, bekijken we in dit hoofdstuk de multimodale stromen vanuit de praktijk. In dit hoofdstuk geven we aan waar de verschillen zitten tussen een goederenstroom met één of meerdere vervoersmodi en wat de drempels zijn voor gebruik van meerdere modi, binnenvaart en spoor.<sup>34</sup>

Dit hoofdstuk geeft de debatten weer die zijn gevoerd in de MORA-commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale Knooppunten in het voorjaar van 2022.

### 2.1 Factoren bij moduskeuze

Om goederenstromen te kunnen optimaliseren is het belangrijk om te weten wie de beslissingen neemt omtrent de moduskeuze en welke factoren daar een rol bij spelen. Deze vormen de cruciale factoren waarmee een goederenvervoerbeleid best rekening houdt.

#### 2.1.1 Actoren bij de moduskeuze

Bij de moduskeuzes spelen een aantal actoren een directe of indirecte rol.<sup>35</sup>

- **Verladers** zijn de partijen die de vraag naar vrachtvervoer genereren. Zij zijn de afzenders of ontvangers van de goederen. Zij bepalen hoe de vracht eruit moet zien. De criteria die zij opleggen qua prijs, kwaliteit, duurzaamheid... bepalen welke vervoersmodus het meest optimaal is. Zij kunnen hun vrachtvervoer zelf organiseren, of dit uitbesteden aan de logistieke dienstverleners. Door de uitbesteding kunnen ze zich concentreren op hun kernactiviteiten en gebruikmaken van de expertise van de logistieke dienstverleners.
- **Logistieke dienstverleners** (waaronder expediteurs) nemen diverse logistieke taken op zich binnen het transportsysteem. Ze bieden een scala aan logistiek met toegevoegde waarde diensten, zoals warehousing, distributie, verzending, voorraadbeheer, co-packing, etiketteren, ompakken, wegen en kwaliteitscontrole. Ze kunnen ook optreden als tussenpersoon voor verladers met betrekking tot zowel binnenlandse als internationale transportactiviteiten en tot de rederij (voor maritieme stromen). Afspraken met de rederij kunnen ook gevolgen hebben voor de moduskeuze.
- De **vervoerder** is de partij die het vervoer effectief uitvoert voor de verladers of logistieke dienstverlener. Dit vervoer kan gebeuren op maat van één klant of op basis van consolidatie waarbij de vracht van meerdere klanten wordt gebundeld met verschillende oorsprong en/of bestemming.

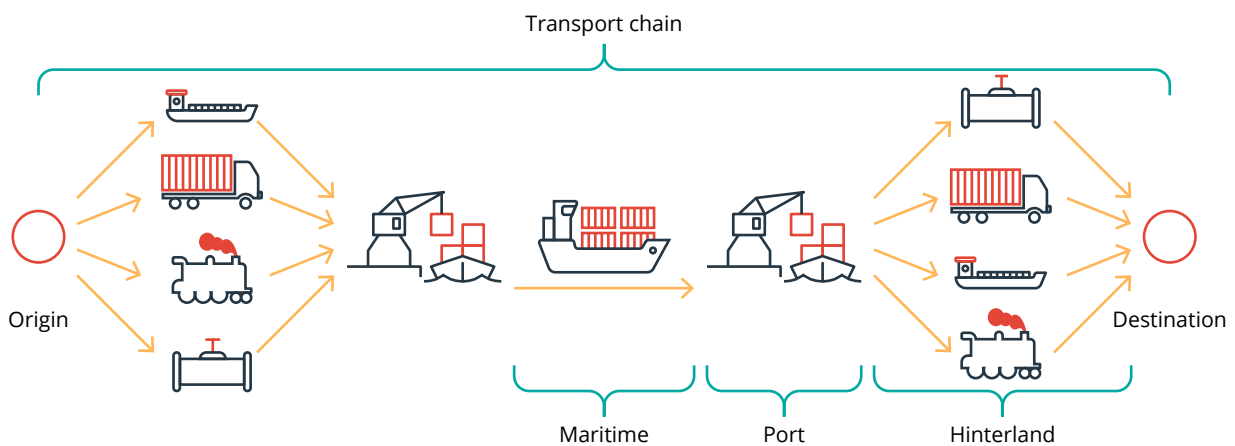
<sup>34</sup> In dit hoofdstuk maken we geen expliciet onderscheid tussen continentale en maritieme stromen. Waar het verschil relevant is, wordt dit geduid.

<sup>35</sup> Vrij vertaald naar ITF (2022) Mode choice in Freight Transport, ITF Research Reports, OECD Publishing, Paris, p. 12.

Klassiek kijken vervoerders enkel naar vervoer via één modus. Momenteel is er een opgang van vervoerders die zelf beginnen in te zetten op multimodale oplossingen voor hun klanten.

- De **infrastructuurbeheerders** spelen eveneens een rol. Zij staan in voor de beschikbaarheid van het fysieke infrastructuurnetwerk en het beheer van het gebruik. De aanwezigheid van toegankelijke infrastructuur is uiteraard nodig om te kunnen kiezen voor een specifieke vervoersmodus.
- Ook de **overheid en de havenbedrijven** spelen een rol in de moduskeuze. Via een beleid van belastingen, subsidies en andere incentives streven ze naar een transportsysteem dat ontwikkelt in de richting die zo optimaal mogelijk is voor de samenleving.

**Figuur 24: De verschillende partijen in de maritieme, logistieke keten**



Bron: Universiteit Antwerpen

### 2.1.2 Verlader bepaalt de vervoersmodus

De verlader of logistieke dienstverlener bepaalt de vervoerskeuze. Als de verlader instaat voor het eigen vervoer, kiest hij op basis van een aantal criteria zelf de vervoersmodus. Als de verlader zijn moduskeuze uitbesteedt aan een logistieke dienstverlener, kunnen beiden een invloed hebben op de moduskeuze. Meestal legt een verlader voorwaarden over prijs en kwaliteit op, waaraan het vervoer moet voldoen. Het gebeurt zelden dat de verlader bij het uitbesteden van het vervoer de vervoersmodus bepaalt. De logistieke dienstverlener bepaalt dan welke modus voldoet aan de opgegeven criteria.

De uiteindelijke keuze is een samenspel van deze actoren en de beslissingscriteria uit de volgende paragraaf. Voor het beleid is het zinvol om te weten dat de verladers en logistieke dienstverleners de partijen zijn om te overtuigen van de mogelijkheden van een maatschappelijk optimale moduskeuze.

### 2.1.3 Prijs als cruciale factor bij moduskeuze

De keuze van vervoersmodus wordt ook bepaald door het afwegen van een aantal criteria:

- **De prijs.** Dit is meestal een doorslaggevende factor. De keuze valt meestal op de goedkoopste modus.
- **De transittijd.** Het belang van deze factor hangt af van het type goederen en logistiek proces waar de goederen deel van uitmaken.
- **De betrouwbaarheid.** De zekerheid van het timeframe waarin de goederen op hun bestemming aankomen. Deze factor is vaak belangrijker dan de snelheid, afhankelijk van het type goederen. Voor tijdsensitieve goederen speelt snelheid uiteraard wel een belangrijke rol.
- **De frequentie.** Voor multimodaal vervoer en vooral voor lading die moet gebundeld worden, is de frequentie van het aanbod een aandachtspunt. Gaat het om een laagfrequente of hoogfrequente stroom?
- **De beschikbaarheid en toegankelijkheid van infrastructuur** (herkomst en bestemming). De infrastructuur van de gewenste modus moet aanwezig en toegankelijk zijn op zowel de herkomst- als de bestemmingslocatie.
- **De duurzaamheid van de modus** (impact op klimaat, CO2 en luchtkwaliteit). De aandacht voor duurzaam is aanwezig. Vooral omdat bedrijven zich voorbereiden op de komst van een CO2-taks. Vooralsnog is duurzaamheid niet de doorslaggevende factor.
- **De veiligheid.** Voor specifieke types goederen zoals gevaarlijke goederen zijn er speciale veiligheidsvereisten wat maakt dat niet alle modi geschikt zijn.
- **De flexibiliteit.** Afhankelijk van de supply chain strategie speelt de flexibiliteit een rol. Unimodaal wegtransport is vaak de meest flexibele modus.
- **De transportafstand.** Hoe groter de transportafstand, hoe groter de kans dat het multimodale transport goedkoper is dan unimodaal wegtransport.
- **De beschikbaarheid van een aangeboden product.** Multimodaal vervoer maakt een grotere kans als er een intermodaal door-to-door-product wordt aangeboden.
- **Het volume van de goederen.** Hoe groot is het volume van de lading? Gaat het om een volledige lading of een deellading? Bovendien betekent een kleinere lading, een kleinere voorraad en bijgevolg een kleinere kapitaalkost.
- **De compatibiliteit van de modus met de logistieke strategie van het bedrijf.**

Uit de praktijk blijkt dat nagenoeg altijd de financiële prijsdoorslaggevend is voor de moduskeuze. Zo'n 95% van de bedrijven kiest voor de goedkoopste vervoersmodus. Het prijsverschil tussen conventioneel transport en emissievrij of -arm transport kan oplopen tot +100% van de prijs van de goedkoopste. In de praktijk blijken duurzaamheid en betrouwbaarheid wel steeds belangrijker te worden omdat bedrijven zich voorbereiden op de komst van een CO<sub>2</sub>-taks, maar deze maatschappelijke kost weegt momenteel nog niet door. Door de toenemende verkeerscongestie wankelt ook de betrouwbaarheid en stiptheid van het vervoer over de weg.

Een factor die in deze lijst niet voorkomt, is **routine en gebruiksgemak**. De moduskeuze wordt op een bepaald moment niet meer in vraag gesteld. Een mental shift is nodig om deze moduskeuze regelmatig te herbekijken en te heroverwegen.

## 2.2 Complexiteit van de transportketen

Een belangrijk verschil tussen een vervoersketen over de weg en deze via binnenvaart en/of spoor is de complexiteit ervan. Deze keten vraagt meer handling wat impact heeft op de kostprijs.

### 2.2.1 De verschillende transportketens

Tussen de transportketens met wegvervoer, spoor en binnenvaart bestaat een belangrijk verschil. De keten bestaande uit louter wegtransport is een eenvoudige keten in vergelijking met deze van spoor en binnenvaart. De keten waarvan het hoofdtransport wordt afgelegd met spoor of binnenvaart vraagt meer handling, overslag en voor- en natransport. Iedere extra handling betekent een extra kost, extra tijd en een risico op beschadiging van de goederen. Meestal gaat deze verhoogde complexiteit ook gepaard met een hogere kostprijs.

Nagenoeg alle stromen die gebruik maken van spoor en binnenvaart hebben op hun herkomst en/of bestemming voor- en natransport nodig. Indien bedrijven een eigen kaaimuur of spooraanluiting hebben, kan deze kost beperkt blijven. Eigen kaaimuren hebben echter ook nadelen bijvoorbeeld door een grote versnippering van het aantal laadplaatsen is het moeilijker om voldoende volumes te bundelen. Het aantal toegangen tot het spoornetwerk is nog beperkter. De meeste aansluitingen bevinden zich in de havengebieden. Buiten de havengebieden is het aantal privé-aansluitingen en het aantal terminals beperkt. De toegankelijkheid van de infrastructuur komt nog in verdere paragrafen aan bod.

Daarnaast vraagt een complexe keten een complexere en nauwere opvolging dan een enkelvoudige transportketen. Het vraagt bijkomende planning en extra werk voor de dispatching, wat opnieuw een bijkomende kost betekent.

Ook moeten alle actoren in de keten op elkaar afgestemd zijn en op een vlotte manier kunnen samenwerken. Deze overheadcommunicatie betekent opnieuw een bijkomende kost.



**Figuur 25: Vergelijking tussen de transportketen van weg, spoor en binnenvaart**



Bron: Multimodaal.Vlaanderen, 2022

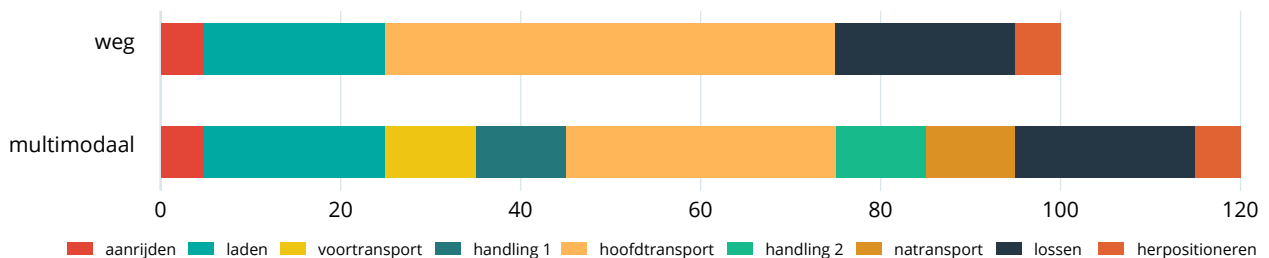
### 2.2.2 Impact op de kostprijs van het vervoer

De complexere keten heeft een impact op de kostprijs van het vervoer. De volgende figuur geeft een indicatie van de deelaspecten van de kostprijs. Het prijsverschil tussen een eenvoudige en een complexe keten kan gemiddeld gezien oplopen tot zo'n 20% à 50%.

Uit de figuur blijkt dat de prijs van het hoofdtransport via weg hoger ligt dan via spoor en binnenvaart. De kost ligt niet significant hoger. Het kostenverschil zit vooral in de extra handelingen en processen die gepaard gaan met het gebruik van meerdere modi tijdens één verplaatsing.

Om het prijsverschil tussen wegvervoer en een keten met spoor of binnenvaart in te schatten kan een vuistregel gehanteerd worden. Ongeveer 1/3 van de prijs van het gecombineerd vervoer is het hoofdtransport, 2/3 is de prijs van handling, het voor- en natransport ... Deze grafiek houdt nog geen rekening met de extra kost van administratie, beheer, systemen ... die nodig zijn voor multimodaal vervoer.

**Figuur 26: Vergelijking van de transportprijs voor weg en multimodaal**



Bron: Multimodaal.Vlaanderen, 2022

### 2.2.3 Afstand heeft impact op de prijs

Bepaalde vervoerswijzen zijn meer geschikt voor langere afstanden, en andere voor kortere afstanden. Langere afstanden vergemakkelijken de realisatie van schaalvoordelen, bundeling van stromen en het genereren van minder intermodale afhandelingskosten (van één naar een andere) in verhouding tot

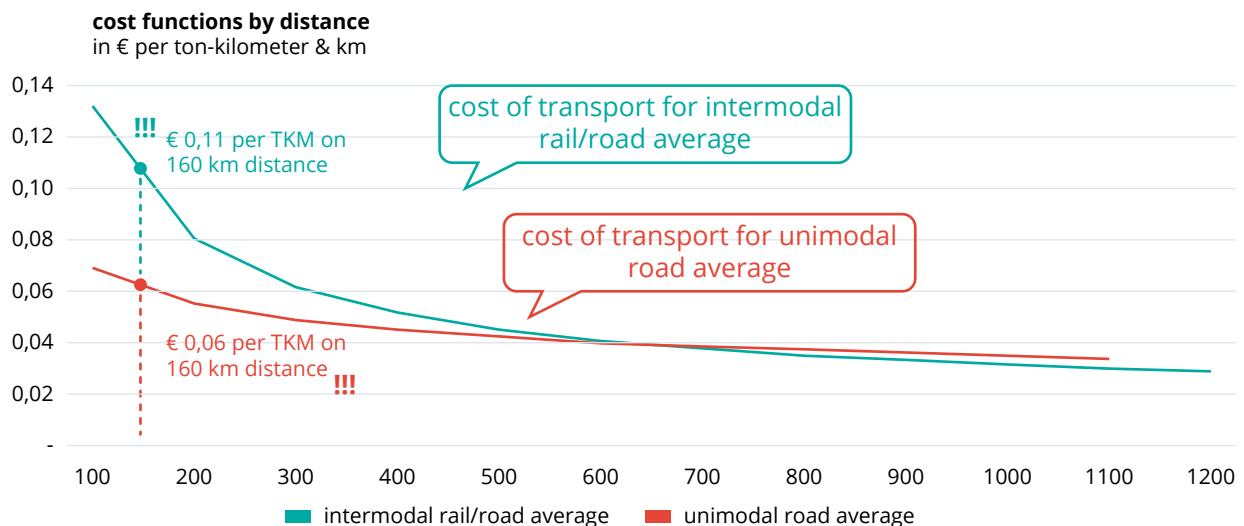
de totale reiskosten. Hoe groter de afstand, hoe kleiner de relatieve impact van bijkomende kosten ten opzichte van het hoofdtransport.

Wanneer spoorvervoer binnen Europa over langere afstanden plaatsvindt, zijn de intermodale afhandelingkosten in verhouding kleiner zijn tot de totale reiskosten. Theoretisch zouden spoorafstanden rendabel kunnen worden vanaf 300 km of zelfs minder, afhankelijk van de situatie en onder voorwaarde dat er voldoende volume en frequentie van de verbinding aanwezig zijn. In de praktijk blijken er nog andere factoren te spelen. De route speelt ook een rol. Zo zijn trans-Alpijnse spoortrajecten sneller concurrentieel omwille van het beleid, inclusief subsidies, in Zwitserland.

Ook andere factoren hebben een impact op de prijs van bijvoorbeeld wegvervoer. Een neveneffect van het Mobility Package, meer in het bijzonder het return home vehicle principe en de vernieuwde cabotageregeling, is dat buitenlandse voertuigen na een welbepaalde periode fysiek moeten terugkeren naar het land van vestiging. Oost-Europese chauffeurs bijvoorbeeld moeten dus regelmatig sowieso terug naar Oost-Europa. Hierdoor kunnen goederen tegen een zeer laag tarief meegenomen worden, en keren voertuigen ook beladen terug. De rit moet toch gebeuren. Anderzijds, als deze retour onbeladen moet gebeuren, betekent dit een meerprijs die in de andere transporten moet doorgerekend worden.

Volgende figuur geeft een beeld van het break-evenpoint voor spoor-weg-vervoer in vergelijking met wegvervoer.

**Figuur 27: Vergelijking kostprijs wegtransport en spoor-wegtransport in euro per tonkm en km (2019)**



Bron: Belgian Rail Freight Forum, 2022

Voor de binnenvaart is het verhaal genuanceerder. De algemene redenering is dat bij een langere reisafstand de extra handlingskost minder zwaar doorweegt. Bij de binnenvaart kan een te lange vervoersafstand echter nadelig werken. Dan zorgt de lagere vervoersnelheid voor een te hoog oplopende transittijd voor de meeste goederen.

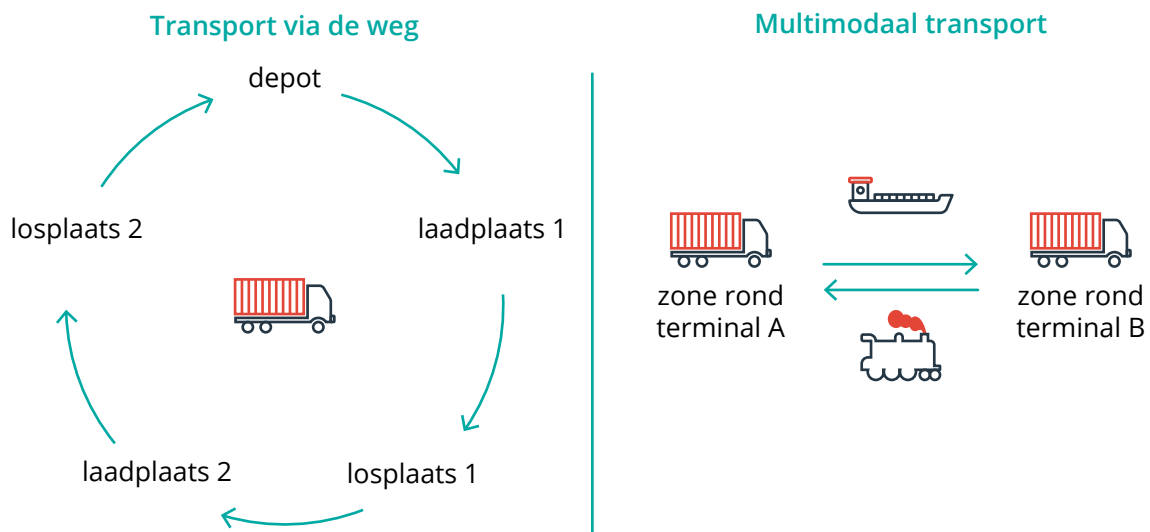
## 2.2.4 Belang van terugvracht

Een andere factor met een belangrijke impact op de kostprijs is de aanwezigheid van terugvracht. Een voer-, vaar- of rijtuig en de ladingsdrager moeten terug naar hun oorspronkelijke herkomstlocatie gebracht worden. Als dit in een beladen vorm kan gebeuren, heeft dit een enorm neerwaarts effect op de kostprijs. De mate waarin terugvracht kan gevonden worden, speelt dus een belangrijke rol. Deze terugvracht moet voldoen aan een aantal criteria: zo moet het product compatibel zijn met de heen- vracht, eenzelfde ladingdrager hebben, dezelfde herkomst en bestemming ...

De stromen moeten bijgevolg uitgebalanceerd zijn. Het volume dat van A naar B gaat, moet vergelijkbaar zijn met het volume dat van B naar A gaat. Voor het spoorvervoer is deze retourvracht het meest cruciaal, aangezien de volledige trein terug moet sporen. Binnenvaart en wegvervoer kunnen gemakkelijker op tussenstops laden en lossen en zijn dus flexibeler in het vinden van een terugvracht.

Indien deze terugvracht ontbreekt, is de kans klein dat een goederenstroom via binnenvaart en spoor competitief is met het transport via de weg.

**Figuur 28: One-way versus roundrip**



Bron: Multimodaal.Vlaanderen, 2022

De Belgische economie wordt gekenmerkt door grotere exportstromen dan importstromen, met grote verschillen tussen de regio's. Hierdoor is het moeilijk om locaties te vinden met gebalanceerde in- en uitvoerstromen. Volgende tabel geeft een idee van het verschil in aanvoer, afvoer en doorvoer voor de drie belangrijkste vervoersmodi.

**Tabel 5: Aanvoer, afvoer en doorvoer van goederen in België in duizend ton voor de weg, de binnenvaart (2017) en het spoorvervoer (2008)**

	Weg (2017)	Binnenvaart (2017)	Spoor (2008) <sup>36</sup>
Aanvoer	90.316	77.978	12.583
Afvoer	104.739	59.792	29.919
Doorvoer	74.146	12.896	1.901

Bron: Federaal Planbureau, Transportdatabank

<sup>36</sup> Door de liberalisering van het goederenvervoer per spoor op 1 januari 2007 zijn er geen recentere, betrouwbare statistieken over het spoorvervoer beschikbaar.

## 2.3 Voorwaarden aan de goederen

Ook de kenmerken van de goederen bepalen via welke modus ze het gemakkelijkst vervoerd kunnen worden. In deze paragraaf gaan we in op de types goederen die per modus vervoerd worden en bekijken we specifiek die types goederen met potentieel om vervoerd te worden via spoor en binnenvaart. Ook het belang van ladingsdragers en bestemmingen komen aan bod.

### 2.3.1 Welke stromen met welke modus?

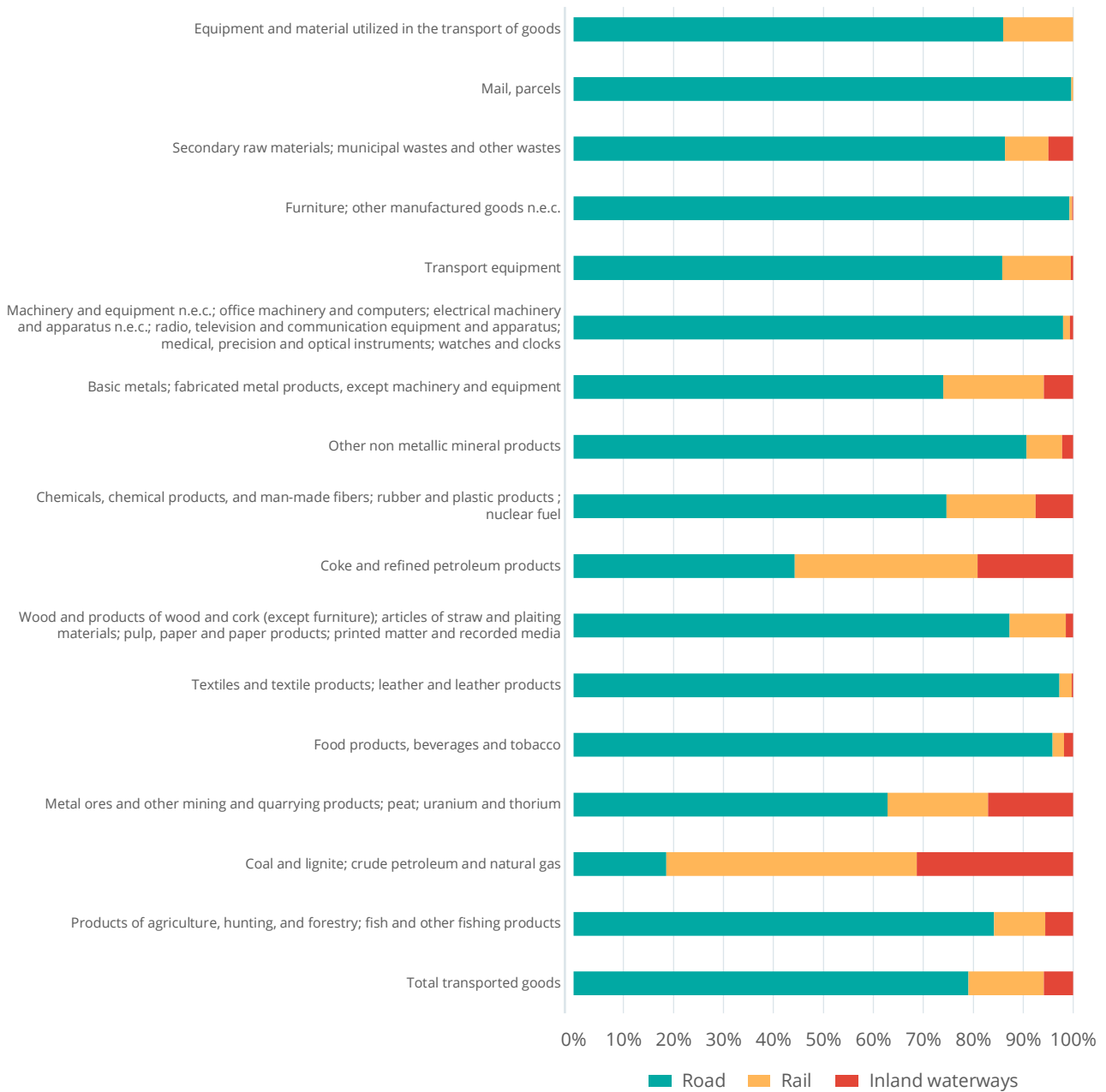
Voor de meeste goederencategorieën neemt het wegvervoer het grootste aandeel in binnen de modale verdeling. Over alle goederencategorieën heen bedraagt het aandeel weg ongeveer 80%, het spoorvervoer zo'n 14% en de binnenvaart 6% in de EU-28. Bij goederen met een groot volume of grote massa nemen spoor en binnenvaart vaak een groter aandeel voor hun rekening.

Volumineuze goederen zoals kolen, graan en grind worden vaak per spoor of binnenvaart vervoerd. Voor steenkool, bruinkool, petroleum en gas is de modale verdeling zelfs omgekeerd dan voor het gemiddelde van alle goederen. Voor deze categorie neemt het wegvervoer maar 20% van het aandeel voor zijn rekening en wordt de overige 80% verdeeld over binnenvaart en spoor. Ook olieproducten en metaalertsen worden vaker vervoerd via andere vervoerswijzen dan de weg.

Goederen met een laag gewicht worden daarentegen grotendeels via de weg vervoerd. Dit geldt ook voor kleine zendingsgroottes en tijdsgevoelige producten. Vaak gaat het ook om hoogwaardige goederen.

Ook regelgeving en normen opgelegd door beleidsmakers en infrastructuurbeheerders hebben een invloed op de moduskeuze. Sommige goederengroepen, zoals levende dieren, vers voedsel of chemicaliën, vereisen gespecialiseerde apparatuur. Houdbaarheid, temperatuur- en vochtigheidseisen, gevoeligheid voor versnellingskrachten en de kans op ongevallen kan de modale keuze beperken.

**Figuur 29: Modal split in goederenvervoer volgens goederencategorie in de EU-28 in 2019**



Bron: ITF (2022)<sup>37</sup>

### 2.3.2 Welke stromen hebben potentieel om te shiften?

Uit vorige tabel blijkt dat er een aantal goederencategorieën zijn die reeds via de maatschappelijk meest ideale modus vervoerd worden en in de praktijk geen kans maken om te verschuiven naar andere vervoersmodi. Het gaat dan over zware, volumineuze goederen die via spoor en binnenvaart worden vervoerd en lichte, hoogwaardige goederen die vooral via wegtransport worden vervoerd.

<sup>37</sup> ITF, 2022, Mode choice in Freight Transport, ITF Research Reports, OECD Publishing, Paris, 84 p. – figuur 9

Vanuit de praktijk stelt de MORA vast dat een aantal goederenstromen die vandaag nog via de weg worden vervoerd, wel geschikt zijn om te shiften. Het gaat over **specifieke ladingsdragers en goederen voor specifieke bestemmingen**.

Containertransport van en naar het hinterland van havens zijn een stroom die meestal kostenefficiënt via spoor en binnenvaart kan. Toch kan dit niet veralgemeend worden omdat de rederij vaak een directe of indirecte rol speelt bij de moduskeuze, zoals is aangetoond in de paragraaf over de beslissingsnemers in de logistieke keten. Ook de duur van de free-time die rederijen geven om maritieme containers van en naar de haven te brengen heeft een impact. Hoe korter deze tijd, hoe meer kans dat het gebeurt over de weg. Door het containertekort wordt deze free time bij veel rederijen kleiner, wat negatief werkt voor vervoer via binnenvaart en spoor.

Containers hebben door hun standaardvorm een grotere kans om door andere vervoersmodi dan de weg vervoerd te worden. Ook binnen het wegvervoer zijn er nog efficiëntieverhogingen voor containertransport mogelijk door bijvoorbeeld het verruimen van behandelingsuren en stromen te verschuiven naar de nacht.

Een categorie van containers die extra aandacht vergt, zijn reeferers. Zij dienen om temperatuurgevoelige goederen te voeren en hebben een energiebron (elektriciteit of eigen brandstof) nodig om de goederen te kunnen koelen. De inhoud van de dieseltank bepaalt echter de autonomie en deze is beperkt tot een aantal dagen. Dit kan voor problemen zorgen op langere trajecten, zeker als de reefer niet toegankelijk is door een locatie op trein of schip. Reeferers worden vooral gebruikt voor de export van diepvriesgoederen. Momenteel worden de meeste reeferers vervoerd via de weg. Omdat het zeer moeilijk is om voor bijvoorbeeld diepgevroren goederen een terugvracht te vinden worden de reeferers, via alle modi, leeg teruggebracht naar hun herkomstlocatie. Lege reeferers vervoeren via binnenvaart of spoor is financieel onhaalbaar omdat dit teveel te tijd vraagt en dus een te hoge kost heeft. Bij het vrachtwagenvervoer is dit wel financieel mogelijk. De MORA acht het zinvol om een specifieke haalbaarheidsstudie uit te voeren om na te gaan op welke manier binnenvaart en spoor meer kunnen ingeschakeld worden bij het vervoer van reeferers.

Afval is een goederencategorie die qua volume een groot potentieel heeft om via het water, vervoerd te worden. Uit de praktijk blijkt dat het kostenverschil tussen weg en spoor/binnenvaart te groot is om afval competitief via een andere modus dan wegvervoer te vervoeren.

Aangezien volume een criterium is dat gunstig is voor binnenvaart en spoor, biedt het **bundelen van goederenstromen** kansen. Bundelen is echter geen oplossing voor alle goederenstromen. Regelgeving verbiedt bijvoorbeeld de combinatie van specifieke goederencategorieën. Opnieuw zorgen de bijkomende handling, planning, transport ... nodig om deze goederen te bundelen voor een extra kostprijs. Hoe kleiner de individuele ladingen vóór de bundeling, hoe hoger deze kostprijs oploopt. Nadeel is dat als één goederenstroom wegvalt, vaak ook de hele gebundelde stroom wegvalt.

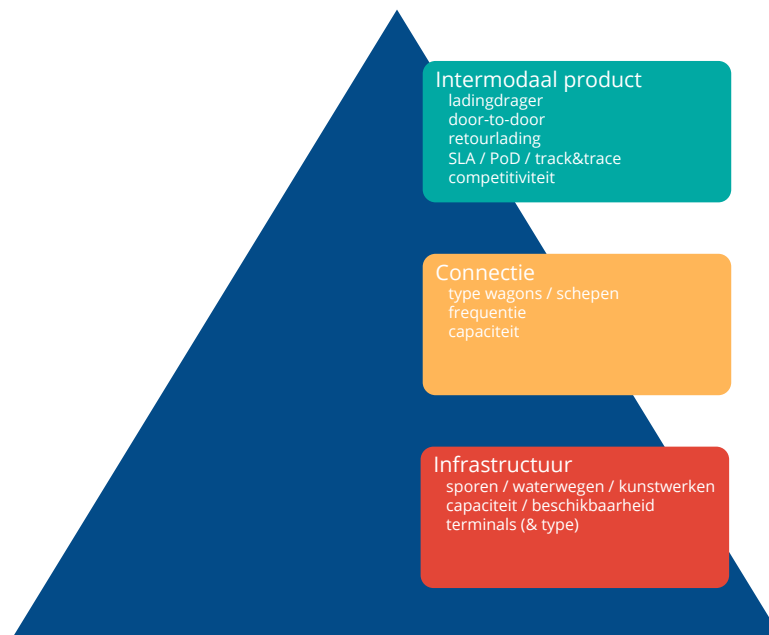
Bundeling vraagt ook een vlotte afstemming en transparantie tussen bedrijven. De concurrentie maakt dat data-uitwisseling en informatiedoorstroming vaak niet vlot verloopt. Samenwerking zorgt eveneens voor een verminderde flexibiliteit van het logistiek proces. Bundelen vraagt toegevingen van de betrokken partijen, die niet altijd gunstig zijn.

Ook de bestemming van de goederen bepaalt mee of vervoer via spoor of binnenvaart een mogelijkheid biedt. Zo zijn continentale goederenstromen per trein naar Italië competitief. Voor deze stromen zijn er voldoende grote volumes in twee richtingen, bovendien zorgen de subsidies in Zwitserland voor een gunstige businessmodel. Daarnaast zijn er bestemmingen waarvoor de markt intermodale producten aanbiedt. Zij zorgen voor deur-tot-deur-transport via meerdere vervoersmodi. Ook deze stromen zijn of kunnen competitief zijn met het wegvervoer. Het gaat dan onder meer voor stromen naar Polen en Oost-Europa.

## 2.4 De drie minimumvereisten voor multimodaal transport

Om vervoer via binnenvaart en spoor mogelijk te maken, moeten drie factoren aanwezig zijn. In deze paragraaf zoomen we in op deze factoren: **infrastructuur, de vervoersmodi en de aanwezigheid van een evenwaardig intermodaal product naar prijs en kwaliteit.**

Figuur 30: De drie lagen van het multimodaal model



Bron: Multimodaal.Vlaanderen (2022)

### 2.4.1 Infrastructuur

De aanwezigheid en toegankelijkheid van infrastructuur, zowel bij de herkomst als de bestemming, is een cruciale randvoorwaarde. Spoor en binnenvaart hebben terminals of kaaimuren nodig om het netwerk toegankelijk te maken.

Zoals in een vorig hoofdstuk is aangegeven, is het voorzien van infrastructuur één van de belangrijkste maatregelen waarop het overheidsbeleid inzet.

- Voor binnenvaart bestaat het kaaimurenprogramma dat gezorgd heeft voor een toename van de stromen. Een teveel aan kaaimuren heeft echter gezorgd voor minder efficiënt binnenvaartvervoer naar de havens. Ook het feit dat vele kaaimuren privé zijn, is een nadeel. Vanuit het oogpunt

van efficiënte inzet van overheidsmiddelen zijn openbare of gedeelde kaaimuren te verkiezen boven privé-kaaimuren.

- Voor het spoorvervoer is de aanwezigheid van terminals nodig. Momenteel zijn de meeste terminals gelegen in de havengebieden, wat betekent dat goederen meestal voor- en natransport nodig hebben naar de havens waardoor vrachtwagens worden aangetrokken naar gebieden die reeds kampen met een sterke verkeerscongestie.

Niet enkel voor de binnenvaart en het spoorvervoer, maar voor alle modi is een optimaal functionerend netwerk noodzakelijk. Ook bijvoorbeeld voor het wegvervoer dat instaat voor de first and last mile.

## 2.4.2 Connectie en kenmerken van de modi

Een tweede randvoorwaarde zijn de bestaande multimodale verbindingen. Deze verbindingen vormen de oranje blok in de driehoek aan het begin van deze paragraaf. Het gaat dan om regelmatige treindiensten vanuit diverse terminals in Vlaanderen naar bijvoorbeeld Noord-Italië of Polen, binnenvaartshuttles tussen deepseaterminals in de haven en de hinterlandterminals ...

In deze paragraaf gaat het Mobiliteitsverslag in op enkele bepalende kenmerken van de modi afzonderlijk en geeft aanknopingspunten voor het efficiënter maken van het vervoer.

### Weg

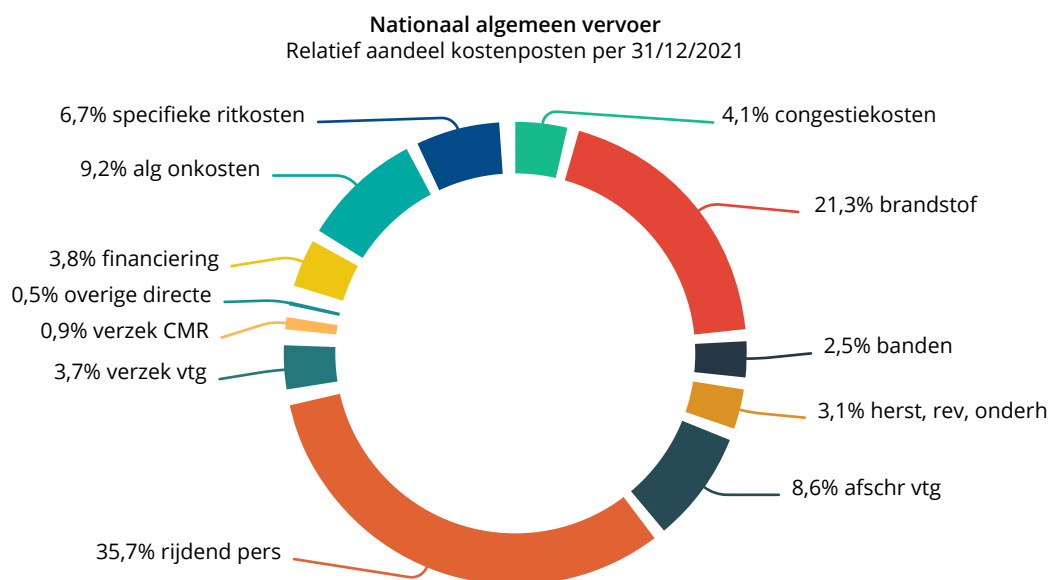
Het transport via de weg is gekenmerkt door de grootste flexibiliteit. Het wegvervoer kent twee issues met impact op de efficiëntie: de kostprijs van files en de inefficiëntie van leegrijden.

### Kostprijs

Volgende figuur geeft een beeld van de kostprijs van het vervoer voor de wegtransporteur. Grootste kostenposten zijn de loonkosten voor de bestuurder en de brandstof. Ook congestiekosten zijn met 4,1% (in 2021) meegenomen bij deze kostprijs.



**Figuur 31: Kostprijsindices van het nationaal vervoer in België**



Bron: ILTB (2022) Enkele kerncijfers van het goederenvervoer over de weg, ITLB, p. 18

### Beladen versus onbeladen ritten

Uit de cijfers van Statbel blijkt dat voor binnenlands vervoer ongeveer 4% van de afgelegde kilometers leeg wordt gereden, voor het internationaal vervoer is dat ongeveer 10% en in totaal zo'n 6%. In aantal ritten gaat het om bijna 10% voor het binnenlands vervoer, minder dan 1% van het internationaal vervoer en bijgevolg zo'n 10% in totaal.

Statbel<sup>38</sup> maakt in zijn statistiek ook een onderscheid tussen vervoer voor eigen rekening en vervoer voor derden, en tussen vrachtwagen en trekker. Het verschil tussen vervoer voor eigen rekening en voor derden is zeer miniem. Tussen vrachtwagen en trekker is wel een duidelijk verschil op te merken. Trekkers blijken gemiddeld 5% vaker leeg te rijden (zowel in km als ritten) dan vrachtwagens.

**Tabel 6: Binnenlands en internationaal vervoer over de weg van Belgische voertuigen in 2020**

	Binnenlands vervoer		Internationaal vervoer		Binnenlands + internationaal vervoer	
	totaal	waarvan leeg	totaal	waarvan leeg	totaal	waarvan leeg
in 1.000 ton	221.396	-	52.942	-	274.337	-
in 1.000 tonkm	21.658.257	-	12.847.857	-	34.506.114	-
in 1.000 km	1.849.036	76.051	804.527	83.297	2.653.563	159.349
in 1.000 ritten	14.769	1.405	3.095	502	17.864	1.907

Bron: Statbel, Tabel II1, 2022<sup>39</sup>

38 Bron: Statbel, Tabel II1, 2022

39 Statbel, Goederenvervoer over de weg 2020, <https://statbel.fgov.be/nl/themas/mobiliteit/vervoer/goederenvervoer-over-de-weg#panel-11>

Deze cijfers geven geen beeld van de beladingsgraad van de vrachtwagens, wat een indicator is voor de efficiëntie van vervoer over de weg. Het is moeilijk om deze in een waarde om te zetten. Een beladingsgraad geeft niet noodzakelijk weer in welke mate een vrachtwagen volledig beladen is, zowel in volume als in massa. Bovendien is het leegrijden van een vrachtwagen niet altijd het gevolg van inefficiënt vervoer, maar kan ook opgelegd worden door bijvoorbeeld wetgeving. Ook valt het vervoer van lege containers onder beladen vervoer.

## Weg - intermodaal

Wegtransporteurs hebben in toenemende mate interesse om gebruik te maken van intermodaal vervoer voor transporten op een langere afstand. Zij botsen echter op een aantal knelpunten:

- de kost van de overslag weegt zwaar door in de totale kostprijs;
- bij intermodaal vervoer is materieel langer onderweg. Dit betekent dat transporteurs moeten beschikken over meer materieel;
- het gebruikte materieel is duurder, gemiddeld zo'n 15%. Bovendien gaat het om gespecialiseerd materieel per modus (45-voet containers, swap-bodies, ISO tankcontainers ...);
- het transport is complexer. Bovendien gaat het van een begeleid transport naar een niet-begeleid transport wat onder meer tot verzekeringsissues kan leiden;
- de vervoerder moet een betrouwbare partner kunnen vinden voor het natraject;
- het blijkt moeilijker voor intermodaal vervoer om een terugvracht te vinden dan voor zuiver wegtransport;
- overslagpunten zijn niet overal even bereikbaar;
- er is nood aan een single point of contact;
- het multimodaal netwerk is niet volledig dekkend.

## Spoor

In België is het spoorvervoer een federale materie. Voor de MORA betekent dit evenwel niet dat Vlaanderen geen rol te spelen heeft in het goederenvervoer per spoor. Vlaanderen kan een flankerend beleid voeren, spoorprojecten pre-financieren en de noodzaak van specifieke projecten aankaarten bij de federale overheid. Bovendien kan Vlaanderen via haar eigen bevoegdheden op vlak van ruimtelijke ordening, innovatie, arbeidsmarktbeleid en mobiliteit een invloed uitoefenen op het spoorvervoer.

Vanuit de praktijk komen een aantal knelpunten voor het spoorvervoer naar boven.

- Eén van de belangrijkste knelpunten is de **onbetrouwbaarheid**. Voor verladers is onbetrouwbaarheid een veel groter probleem dan doorlooptijd. Onbetrouwbaarheid heeft namelijk onmiddellijk een voorraadkost. Vaak wordt ook te weinig track en trace-informatie over de goederen ontvangen.

De punctualiteit van goederenvervoer per spoor verbeteren is een voornemen van de Europese en de federale overheid. In de praktijk blijken inspanningen weinig resultaat op te leveren. Momenteel onderhandelen Infrabel en de federale overheid over een nieuw beheerscontract. De MORA ziet dit als een kans om de punctualiteit van het goederenvervoer per spoor te verhogen.

- De spoormarkt is sinds de liberalisering gekenmerkt door een beperkt aantal grotere spelers. Over de lange afstand werkt deze concurrentie goed. Op de last mile (bv. in havens), is een betere **samenwerking en communicatie** tussen de spelers echter aangewezen om een verbetering van de punctualiteit en betrouwbaarheid enerzijds, en een betere belading (en dus kostenverlaging) anderzijds te bekomen.
- Op het spoornetwerk speelt ook de **interferentie tussen personenvervoer en goederenvervoer**. In geval van vertragingen krijgt het personenvervoer meestal voorrang.
- De spoorvervoersector staat voor **gigantische investeringen** voor de installatie van ETCS onboard units. Het European Train Control System (ETCS) is een Europees, automatisch veiligheidssysteem dat automatisch ingrijpt bij afwijkende snelheden, negeren van een rood sein ... Vanaf 31 december 2016 is dit systeem verplicht in alle locomotieven. De investeringskost bedraagt ongeveer 500.000 euro per locomotief. Er zijn Europese middelen beschikbaar om deze kosten mee te helpen dragen. Toch zullen vervoersbedrijven zelf nog moeten instaan voor de rest van de investeringen. De spoorsector geeft aan dat de vereiste investeringen zonder extra financieringsmiddelen onhaalbaar zijn.
- Het spoornetwerk vereist **terminals en privé-aansluitingen** als toegang. Het aantal (publieke) spoorterminals is beperkt. Deze zijn voornamelijk gesitueerd in de havengebieden. In het hinterland hebben een aantal locaties potentieel voor een weg-spoor-terminal. Het aantal privé-aansluitingen van bedrijven neemt jaar na jaar af. Een belangrijke reden hiervoor is dat bedrijven onvoldoende gebruik maken van bestaande aansluiting de kost ervan te kunnen verantwoorden.

## Binnenvaart

Binnenvaart is een groenere modus dan het wegvervoer. Het beleid focuste jarenlang op het optimaliseren van de huidige situatie, en minder op innovatie en vergroening, net omdat de sector duurzamer was dan het wegvervoer. Daardoor staat de sector vandaag echter voor een aantal uitdagingen om duurzaam te blijven<sup>40</sup>.

- Op dit ogenblik is het nog onduidelijk welke **technologie** de klassieke verbrandingsmotoren zal vervangen. Toch kan vandaag al geïnvesteerd worden in een elektromotor met een verwisselbaar energieblok. Meerdere keuzes zijn mogelijk: accu's, LNG, waterstof ... Momenteel lopen ook projecten met wisselbare batterijcontainers. De keuze van de energiedrager hangt eveneens af van het volume, de massa en de reisroute. Een belangrijk aandachtspunt is dat binnenvaarmotoren tot 15 jaar meegaan en dus een tragere vervangingsgraad hebben dan vrachtwagenmotoren.
- De **investeringen** die gedurende de komende jaren nodig zullen zijn om verder te vergroenen, zijn immens. Gezien de omvang zal het voor binnenvaartsector moeilijk worden om deze investeringen alleen te dragen. De sector vraagt daarom financiële ondersteuning door de bevoegde overheden.

<sup>40</sup> <https://vno-ncw.nl/forum/de-7-uitdagingen-voor-een-duurzame-binnenvaart>

- Naast de investeringen op schepen zijn ook investeringen in **walstroom** nodig.
- **Digitalisering** zal helpen om de ambities voor verduurzaming waar te maken. De impact op de sector is enorm, met o.a. autonoom varen, digitalisering van scheepsdocumentatie, data-verzameling om snelste routes te kunnen bepalen .... Het delen van deze informatie met andere schepen, haven, sluizen ... kan bijdragen aan een efficiënter vervoer.
- Door de klimaatverandering kampen binnenwateren vaker met een extreem **laag waterpeil**. Dit zorgt voor ladingsbeperkingen en tast de betrouwbaarheid van de binnenvaart aan. Verladers die afhankelijk zijn van transport over water worden daardoor geconfronteerd met hogere kosten.

Dat voorspelbaarheid belangrijk is kwam ook aan bod bij de introductie van twee Nederlandse lijndiensten: "Een harde voorwaarde voor een succesvolle lijndienst voor containervervoer via de binnenvaart, is dat het schip voor meer dan driekwart gevuld is. Ook moet er minimaal drie keer per week worden gevaren. Als daar niet aan wordt voldaan, verschuift het transport naar de weg."<sup>41</sup>

### 2.4.3 De aanwezigheid van een intermodaal product

In de praktijk blijkt de aanwezigheid van een intermodaal product een succesfactor te zijn. Binnen zo'n product wordt vervoer van herkomst tot bestemming aangeboden waarbij het voor- en natransport in het transportproduct is inbegrepen. Met zo'n product verlaagt de drempel door het zoeken naar een optimaal transport, met gevolgen voor workload en kostprijs, enorm. Het is namelijk niet zo omdat er een trein rijdt naar specifieke locatie, dat het lukt om een multimodale stroom te creëren voor deze locatie. Dat zal pas lukken via het intermodaal product waarbij de vervoerder of logistieke dienstverlener zorgt voor:

- het laden van de goederen in een geschikte multimodale ladingdrager (afhankelijk van het type wagons van de trein);
- ermee naar de terminal van vertrek rijdt;
- een slot boekt op de desbetreffende trein;
- de goederen op de terminal van bestemming op een truck zet en naar de eindbestemming brengt;
- alle noodzakelijke documenten regelt (CMR, PoD ...);
- en wellicht retourlading zal moeten vinden, om dit one-way transport competitief te kunnen aanbieden.

Om zo'n product goed te laten functioneren wil de MORA ook het belang van digitalisering van de hele logistieke keten benadrukken. Op die manier kan informatie naadloos worden uitgewisseld tussen alle actoren.

<sup>41</sup> <https://www.nt.nl/binnenvaart/2022/05/20/betrouwbaarheid-binnenvaart-bepalend-voor-modal-shift/>

## 2.5 Impact van de omgeving op moduskeuze

Naast alle bovenstaande interne factoren die de moduskeuze beïnvloeden, spelen ook enkele externe factoren een belangrijke rol. In het vorige hoofdstuk van dit verslag ging al in op de beleidscontext. Maar ook de maatschappelijke trends en de gevolgen daarvan hebben een impact.

### 2.5.1 Huidig beleid

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de Vlaamse Regering het vervoer via binnenvaart en spoor hoofdzakelijk wil versterken door een infrastructuurbeleid en door het voorzien van subsidies.

#### Infrastructuur

Het belang van sterke infrastructuurnetwerken en de toegang ertoe kwam al eerder aan bod in dit hoofdstuk.

#### Subsidies

Een klassieke beleidsmaatregel bestaat erin het prijsverschil te beïnvloeden door het gebruik van subsidies. Het bestaan van subsidies kan meespelen bij de keuze van een vervoersmodus om de kostprijsverschillen tussen de modi te beperken. Subsidies zijn echter maar één mogelijk instrument om dit prijsverschil te beïnvloeden. Ook investeringen, wetgeving, infrastructuurbeleid ... kunnen invloed uitoefenen op prijs en andere beslissingsfactoren voor verladers. De MORA sluit subsidies als maatregel niet uit, maar stelt er wel een aantal voorwaarden aan.

De Raad meent dat subsidies:

- een politieke keuze moeten zijn gebaseerd op de resultaten van een maatschappelijk debat. Over de exacte rol die subsidies kunnen spelen en waarvoor ze moeten ingezet worden, zal de MORA in de nabije toekomst het overleg voeren;
- moeten leiden tot een structurele verbetering van inefficiënties of verlaging van maatschappelijke kosten;
- effectief moeten bijdragen aan het realiseren van het nieuwe mobiliteitssysteem;
- moeten helpen om een level playing field tussen de modi te creëren waardoor de markt zelf zal evolueren naar een maatschappelijk betere mix van transportmodi.

Het Vlaamse mobiliteitsbeleid heeft nood aan een **structurele aanpak van het subsidiebeleid**. Het moet duidelijk zijn wat de gewenste resultaten zijn, hoe de subsidies daartoe kunnen bijdragen en wat de maximale duur van de ondersteuning zal zijn. Deze criteria zijn nodig om de efficiëntie en effectiviteit van de maatregel te kunnen evalueren. Voorziene subsidies moeten ook tijdig worden aangekondigd zodat bedrijven zich hierop kunnen voorbereiden.

## 2.5.2 Maatschappij stuurt niet

Duurzaamheid wordt steeds belangrijk en de noodzaak om CO<sub>2</sub>-emissies te beperken wordt steeds duidelijker. Daarnaast nemen bedrijven de Strategisch Development Goals (SDG'S) van de Verenigde Naties op in hun missie en visie. Toch blijkt dat weinig impact te hebben op de keuze van vervoerswijze van bedrijven.

Zoals eerder aangehaald kiezen bedrijven enkel voor duurzame oplossingen zolang die niet meer kosten dan de conventionele oplossingen. Grote bedrijven beginnen wel te anticiperen op koolstofheffingen, maar de bereidheid tot meer betalen voor emissiearm transport blijft beperkt. Er is nog geen mental shift bij de beslissingsnemers in de logistieke keten.

Verladers die wel duurzame transportoplossingen willen, verwachten dat transporteurs of logistieke dienstverleners daarvoor zorgen.

Daarnaast ondervinden verladers te weinig hinder van de files. Dit in tegenstelling tot de transporteurs die ook rechtstreeks geconfronteerd worden met de daaruit volgende kosten (extra loonkost, brandstof ...). Deze kosten worden onvoldoende doorgerekend aan de verladers. De maatschappij als geheel draagt de maatschappelijke kosten van de files.

Consumenten blijken over het algemeen niet bereid om extra te betalen voor goederen met een lagere CO<sub>2</sub>-impact. Ze staan momenteel onvoldoende stil bij de directe en indirecte kost van transport zoals blijkt uit het "gratis" vervoer binnen e-commerce.

## 2.5.3 Externe factoren

Vervoer via binnenvaart en spoor, is zoals eerder aangetoond, weinig flexibel qua route en bijsturingen op korte termijn. Dat betekent ook dat het zich moeilijk kan aanpassen aan disrupties in de logistieke keten. In de havens gaat het dan bijvoorbeeld over scheepsaanlopen of call sizes. Het wegvervoer kan hier sneller op inspringen.

Een aantal recente economische schokken – de coronacrisis, het vastlopen van een schip in het Suezkanaal, de oorlog in Oekraïne – maakten duidelijk dat de logistieke keten meer flexibiliteit vraagt. Treinverbindingen richting Azië zijn momenteel niet meer voor alle goederen beschikbaar. De coronacrisis heeft voor het personenvervoer een belangrijke, blijvende impact gehad op mobiliteit door het ruim verspreiden van thuiswerk. Ook voor het goederenvervoer dringen zich een aantal transformaties op.

De maritieme stromen worden minder voorspelbaar waardoor grotere call sizes op onverwachte momenten langskomen. Hierdoor verhoogt de piek met als gevolg grotere wachttijden door een gebrek aan capaciteit in de havens. Een voldoende capaciteit in de havens en het hinterland is cruciaal. Er zal enkel gebruik gemaakt worden van binnenvaart en spoor als de goederenstromen op een goede manier kunnen afgewikkeld worden en de wachttijden minimaal zijn. Daarnaast moet de organisatie van de hinterlandterminals beter afgestemd worden met de activiteiten in de terminals in de havens. Samenwerking en digitalisering zijn hierbij cruciaal.

## 2.6 Samenvattende conclusies

In dit hoofdstuk heeft het Mobiliteitsverslag de werking van de goederenvervoerstromen in de praktijk aangetoond. Uit de verschillen tussen een transportketen voor wegvervoer en voor spoor of binnenvaart detecteert de MORA aanknopingspunten voor het beleid.

**Prijs** blijkt de doorslaggevende factor te zijn bij de moduskeuze. Deze keuze gebeurt volgens de criteria die worden bepaald door de verlader.

Het belangrijkste verschil tussen het transport via de weg of een transport waar binnenvaart of spoor deel van uitmaken, is de **complexiteit van de keten**. Hoe complexer de keten, hoe duurder. Bovendien vraagt vervoer via binnenvaart en spoor een samenwerking van de actoren over de hele keten. Digitalisering is een belangrijk middel om deze keten optimaal te laten functioneren.

Een grotere **transportafstand** speelt in het voordeel van het vervoer via spoor. Hierdoor kan de kostprijs van extra handling, samenwerking ... verdeeld worden over een langer traject. Voor de binnenvaart is de impact van de transportafstand op de kostprijs genuanceerder.

Niet alle stromen zijn geschikt om te vervoer via binnenvaart en spoor. Volume is een eerste criterium. Er moet een minimumhoeveelheid zijn. Bundelen kan de kansen voor vervoer via binnenvaart en spoor verhogen, maar kent een aantal drempels zoals concurrentie tussen bedrijven wat de noodzakelijke informatie-uitwisseling tegengaat. Voor lange afstanden is het nodig om een terugvracht te vinden, gezien de op exportgerichte Vlaamse economie is dit niet voor alle bestemmingen mogelijk.

Ook zijn niet alle goederen geschikt om via spoor en binnenvaart te vervoeren. Goederen met een laag gewicht, kleine zendingsgrootte en hoge tijdsgevoeligheid, worden grotendeels via de weg vervoerd. Vaak zijn dit hoogwaardige goederen. Containertransport is wel uitermate geschikt voor vervoer via binnenvaart en spoor.

Om de transportketen via binnenvaart en spoor even kostenefficiënt te krijgen als deze van het wegvervoer moet er voldaan zijn aan drie criteria.

- Ten eerste moet er, zowel op herkomst als bestemming, infrastructuur aanwezig zijn en moet deze vlot toegankelijk zijn.
- Ten tweede moeten de vervoersmodi beschikbaar zijn en zo optimaal mogelijk functioneren.
- Ten derde moet er een deur-tot-deur-product aanwezig zijn. Zo'n product blijkt in de praktijk een succesfactor voor het vervoer van goederen via binnenvaart en spoor. Logistieke dienstverleners en expediteurs hebben een rol in het creëren van dergelijke producten.

Iedere modus kampt momenteel met een aantal inefficiënties die een oplossing vragen:

- Het wegvervoer wordt geconfronteerd met verkeerscongestie. Ook zitten er inefficiënties in het vervoer van lege ladingsdragers zoals containers.

- Het spoorvervoer kampt met zijn betrouwbaarheid door een gebrek aan punctualiteit. Ook kan een grotere spreiding van de terminals de toegankelijkheid van het netwerk verbeteren aangezien de meeste terminals nu gelegen zijn in de havengebieden.
- De grootste uitdaging voor de binnenvaart de komende jaren is de decarbonisatie. Deze zal grote investeringen vragen en zal snel moeten gebeuren om het tempo van het wegvervoer te kunnen volgen.

Het prijsverschil tussen wegvervoer en binnenvaart en spoor speelt enorm in het nadeel van deze laatste. Subsidies zijn een manier om in te grijpen op dit prijsverschil maar zijn slechts één mogelijk instrument om dit prijsverschil te beïnvloeden. Ook investeringen, wetgeving, infrastructuurbeleid ... beïnvloeden de prijs en de andere beslissingsfactoren voor verladers.





### 3 Bouwstenen voor een efficiënt goederenvervoerbeleid

De Vlaamse Regering heeft de ambitie om Vlaanderen als logistieke regio te versterken. De MORA ondersteunt deze ambitie. De realisatie van deze ambitie wordt echter bedreigd door verschillende factoren, zoals de toenemende druk op de vervoersinfrastructuur, de druk op de bereikbaarheid van de economische poorten, het probleem van de internationale connectiviteit, de klimaatuitdagingen, de luchtvervuiling en de verkeersveiligheid.

Om een antwoord te bieden op deze uitdagingen zet het Vlaamse beleid in de eerste plaats in op verhoogde investeringsinspanningen in infrastructuur, met onder meer als doel zoveel mogelijk vrachtvervoer van de weg te halen en het aandeel van binnenvaart en spoor te verhogen. Deze doelstelling is nog niet bereikt.

De uitdagingen waar het goederenvervoer in de komende jaren voor staat vergen daarom slimme en concrete keuzes die erop gericht zijn om goederenvervoer en logistiek verder te laten ontwikkelen én de negatieve impact ervan op de maatschappij te verminderen. Er zal daarbij werk moeten gemaakt worden van een nieuw mobiliteitssysteem waarin iedere goederenstroom wordt vervoerd door de voor hem maatschappelijk meest optimale vervoersmodus.

Een business-as-usual-beleid zal niet volstaan. In dit Mobiliteitsverslag reikt de MORA **bouwstenen aan om het Vlaamse goederenvervoerbeleid te versterken en efficiënter te maken** zodat het zo optimaal mogelijk kan anticiperen op de verschillende uitdagingen.

De bouwstenen vormen een eerste richtinggevend kader. De MORA plant om dit kader in het Mobiliteitsverslag 2023 nog verder te verfijnen en te concretiseren en hiervoor concrete voorstellen van maatregelen uit te werken.

#### Zet ambities om in realisaties

De ambities van de Vlaamse Regering voor een vlotter, duurzamer en veiliger goederenvervoer hebben ondanks de beleidsinspanningen, nog niet geleid tot fundamentele realisaties op het terrein. Een gewijzigde beleidsaanpak lijkt daarom nodig.

De MORA is van oordeel dat in de eerste plaats werk moet gemaakt worden van een doelgerichte aanpak met duidelijke en concrete maatregelen om de verschillende ambities ook effectief te kunnen realiseren.

Een eerste stap moet er uit bestaan de Mobiliteitsvisie 2040 om te zetten in een duidelijke **roadmap voor het goederenvervoer**. Daarbij moeten de doelstellingen helder worden geformuleerd, concrete maatregelen op de doelstellingen worden geënt en een tijdspad worden uitgezet voor de implementatie van de maatregelen. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is hierbij aangewezen.

## Zet in op alle vervoersmodi

De prognoses geven aan dat het goederenvervoer via alle vervoermodi blijft groeien in de komende jaren. Omwille van de bedreigingen ervan op het vlak van capaciteitsdruk, bereikbaarheid, klimaat, verkeersveiligheid ... en de impact ervan op economie en maatschappij, moet het goederenvervoerbeleid er in de eerste plaats op gericht zijn om deze **groei op te vangen met zo weinig mogelijke negatieve maatschappelijke effecten**.

De verwachte vervoersgroei is van die aard dat deze zal moeten opgevangen worden door álle vervoermodi. Dat betekent dat de binnenvaart en het spoor sneller zullen moeten groeien dan de trendgroei van het goederenvervoer. Gelet op de vaststelling dat het aandeel van spoor en binnenvaart in het goederenvervoer niet kon toenemen met de maatregelen uit het verleden, zijn bijkomende inspanningen nodig om de noodzakelijke groei van deze modi te realiseren.

## Streef naar een maatschappelijk optimale modale mix

Het moet de bedoeling zijn om een mobiliteitssysteem te creëren waarin de marktwerking de maatschappelijke doelen ondersteunt en de maatschappelijk meest optimale vervoersmodus wordt ingezet. Dit hangt af van de kenmerken en maatschappelijke effecten van de vervoersmodus, de kenmerken van de goederen, de bestemming, de af te leggen afstand, het te vervoeren volume, de ladingsdragers ... In dit mobiliteitssysteem bestaat bovendien een volwaardig level playing field tussen de vervoermodi.

Dergelijk mobiliteitssysteem zal niet automatisch tot stand komen. De overheid heeft een belangrijke te spelen in de totstandkoming ervan. De mate waarin de overheid kan en wil ingrijpen, vraagt nog een verder maatschappelijk debat en daaropvolgende politieke beslissingen.

Het moet hierbij de bedoeling zijn om te komen tot een **optimale mix van alle vervoermodi** opdat de logistieke stromen zo efficiënt en duurzaam mogelijk worden georganiseerd. Daarbij wordt de meest geschikte modus ingezet in de daartoe best geschikte situatie. Dergelijke mix zal leiden tot een modale verschuiving.

## Ga voor een bredere beleidsaanpak

De intentie van het huidige goederenvervoerbeleid ligt op het realiseren van een modale verschuiving van wegvervoer naar binnenvaart en spoor. Eerder is aangetoond waarom de grote budgettaire inspanningen van de Vlaamse overheid vooralsnog niet hebben geleid tot de realisatie van deze doelstelling. Een vaststelling die trouwens niet alleen voor Vlaanderen opgaat, maar ook voor andere landen.

**Efficiënt goederenvervoerbeleid vraagt een ruim pakket van maatregelen.** Het huidige goederenvervoerbeleid is sterk gericht op infrastructuur. Dit is een noodzakelijke component van het goederenvervoerbeleid en de MORA apprecieert de verhoogde budgettaire inspanning voor infrastructuur. De MORA meent dat extra maatregelen zich opdringen.

Om het gebruik van binnenvaart en spoor te verhogen is het nodig om de markt aan te sporen om vervoer van herkomst tot bestemming aan te bieden, waarbij het voor- en natransport in het transport-

product is inbegrepen. Uit de praktijk blijkt dat de kansen voor binnenvaart en spoor verhogen indien zo'n concurrentieel product beschikbaar is. Ook is een betere samenwerking tussen alle actoren in de logistieke keten nodig voor een goede afstemming en voor een optimale gegevensuitwisseling omtrent bundelen van stromen.

Efficiënt goederenvervoerbeleid moet ook ingepast worden in het ruimtelijk beleid en binnen een duidelijke langetermijnvisie en vereist een monitoring van de effectiviteit. Ook het stimuleren van de vergroening van de vervoersmodi, het efficiënter maken van een stedelijk logistiek beleid, het verschuiven van goederenstromen in de tijd, het ondersteunen van innovatie, het inzetten van pijpleidingen binnen de energietransitie, de mogelijkheden van fietslogistiek, het verbeteren van de internationale connectie ... vragen een doordacht overheidsbeleid. Over deze topics doet de MORA in dit Mobiliteitsverslag geen uitspraken.

Vaak wordt gesteld dat een mental shift nodig is bij verladers, logistieke dienstverleners en vervoerders om voor spoor en binnenvaart te kiezen. Goederenvervoer is echter een marktgedreven sector. Prijs zal altijd blijven doorwegen in de rationele moduskeuze. Een goederenvervoerbeleid dat rekt op een mental shift bij uitsluitend de bedrijven voor de totstandkoming van een ware modal shift, is niet realistisch, tenzij die mental shift het gevolg is van rationele overwegingen waarbij prijs, CO<sub>2</sub>-uitstoot, betrouwbaarheid ... de objectieve criteria zijn. Bedrijven moeten wel op de mogelijkheden gewezen worden van de verschillende transportmodi, verschuivingen in de tijd ...

Consumenten staan momenteel onvoldoende stil bij de kostprijs van transport. Bij hen is wel een mental shift nodig om hen bewust te maken van de directe en indirecte kosten van transport zoals in e-commerce.

### Optimaliseer de werking van de individuele vervoersmodi

Goederenvervoer is een economische sector die streeft naar een maximale interne efficiëntie bij zo laag mogelijke financiële kosten. De overheid zou met haar beleid moeten streven naar zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en zo hoog mogelijke maatschappelijke baten. Het goederenvervoerbeleid moet zodanig vorm gegeven worden dat het de efficiëntie van deze doelen verhoogt.

Elke vervoersmodus heeft zijn eigen **sterktes** en kenmerken die het geschikt maken voor specifieke stromen. Naast prijs zijn het deze kenmerken die de beslissingscriteria bij moduskeuze bepalen. Wegvervoer is gekenmerkt door een hoge flexibiliteit, binnenvaart is uitermate geschikt voor grote volumes en het spoorvervoer heeft als grote sterkte de mogelijkheid om langeafstandsvervoer over land uit te voeren. Overheidsbeleid moet deze intrinsieke kenmerken mee helpen versterken.

Daarnaast kampen alle vervoersmodi met een aantal **modusinterne knelpunten**. Deze moeten door de markt zelf opgelost worden. Infrastructuurknelpunten en interactie tussen personenvervoer en het goederenvervoer op de infrastructuurnetwerken zijn punten die voor inefficiëntie kunnen zorgen en waarop de overheid kan ingrijpen. Een goed infrastructuurbeheer en een evenwichtiger behandeling van personen- en goederenvervoer kunnen zorgen voor vlotter en efficiënter goederenvervoer.

Inzetten op digitalisering is een andere noodzakelijke piste om te komen tot vlotter goederenvervoer. In alle schakels van logistieke ketens speelt digitalisering een steeds grotere rol. Digitalisering kan de

goederenstromen beter op elkaar afstemmen, zorgt voor hogere efficiëntie, minder kosten en een lagere belasting van het milieu. Daarnaast draagt ook het beschikbaar maken van real-time data vanuit voertuigen, infrastructuur en bedrijfssystemen bij aan een effectiever en efficiënter vervoer. Digitale oplossingen zoals slot based management dragen bij tot het efficiënter organiseren en minder belasten van het transportsysteem. In de praktijk blijkt datasharing en -koppeling en het verwerken van de data om er bruikbare informatie uit te halen, niet evident. De MORA roept de Vlaamse Regering op om de versnelling van de digitalisering binnen het goederenvervoer en de logistiek maximaal te ondersteunen.

### Zet overheidsinspanningen efficiënt en doelmatig in

De MORA meent dat er efficiëntieverhogingen mogelijk zijn in de inzet van overheidsinspanningen en -middelen. Hiervoor moet het gebruik van binnenvaart en spoor actief worden gestimuleerd voor die goederenstromen die potentieel hebben om door deze modi vervoerd te worden. Stromen met potentieel zijn stromen die op dit ogenblik of op korte termijn kostenefficiënt kunnen vervoerd worden door deze modi. Daarnaast kan de overheid om weloverwogen redenen (economisch, strategisch, veiligheid ...) de keuze maken om goederenstromen te stimuleren tot een andere modale keuze.

De MORA is zich ervan bewust dat door wijzigende omgevingsfactoren en innovatie de meest geschikte modus voor een bepaalde goederenstroom kan wijzigen in de tijd. Het bepalen van deze stromen kan dus best op een dynamische manier gebeuren waarbij voldoende ruimte wordt gelaten voor de werking van de markt. Op dit ogenblik zijn maritieme containers al zeker één goederenstroom met groot potentieel om vervoerd te worden via spoor en binnenvaart.

### Bereid een prijsbeleid voor dat zorgt voor een level playing field voor alle modi

De kostprijs is de doorslaggevende beslissingsfactor bij de moduskeuze door verladers of logistieke dienstverleners. Binnenvaart en spoor zijn vaak goedkoper dan wegvervoer voor het hoofdtransport, maar door de extra handlingkosten blijkt het wegvervoer voor het hele traject voor veel goederenstromen het goedkoopste voor de verlader. Daarnaast spelen natuurlijk ook nog andere beslissingscriteria zoals betrouwbaarheid, snelheid, wendbaarheid ...

Een klassieke beleidsmaatregel bestaat erin het prijsverschil te beïnvloeden door het gebruik van subsidies. Subsidies zijn echter maar één mogelijk instrument om dit prijsverschil te beïnvloeden. Ook investeringen, wetgeving, infrastructuurbeleid ... kunnen invloed hebben op prijs en andere beslissingsfactoren voor verladers. De MORA sluit subsidies als maatregel niet uit, maar stelt er wel een aantal voorwaarden aan.

De Raad meent dat subsidies:

- een politieke keuze moet zijn gebaseerd op de resultaten van een maatschappelijk debat. Over de exacte rol die subsidies kunnen spelen en waarvoor ze moeten ingezet worden, zal de MORA in de nabije toekomst het overleg voeren;
- moeten leiden tot een structurele verbetering van inefficiënties of verlaging van maatschappelijke kosten;

- effectief moeten bijdragen aan het realiseren van het nieuwe mobiliteitssysteem;
- moeten helpen om een level playing field tussen de modi te creëren waardoor de markt zelf zal evolueren naar een maatschappelijk betere mix van transportmodi.

Het Vlaamse mobiliteitsbeleid heeft nood aan een **structurele aanpak van het subsidiebeleid**. Het moet duidelijk zijn wat de gewenste resultaten zijn, hoe de subsidies daartoe kunnen bijdragen en wat de maximale duur van de ondersteuning zal zijn. Deze criteria zijn nodig om de efficiëntie en effectiviteit van de maatregel te kunnen evalueren. Voorziene subsidies moeten ook tijdig worden aangekondigd zodat bedrijven zich hierop kunnen voorbereiden.

Naast de financiële kostprijs speelt ook de maatschappelijke kost een rol. Deze kost moet sowieso betaald worden. Gebeurt dit niet door de gebruiker/vervuiler dan komt de kost bij de maatschappij terecht. Het is een politieke keuze om te bepalen aan wie deze kost wordt doorgerekend. De MORA roept de Vlaamse Regering wel op om een visie rond prijsbeleid te ontwikkelen om de externe kosten te internaliseren met maatregelen, zoals onder meer infrastructuurheffingen, sturende kilometerheffing voor alle modi, CO<sub>2</sub>-taks ...

De MORA stelt dat het **doorrekenen van de externe kosten** één van de hefboomen kan zijn om te komen tot een mobiliteitssysteem dat goederenstromen stuurt naar de maatschappelijk meest optimale vervoersmodus. Het internaliseren van de externe kosten alleen zal echter niet voldoende zijn want er spelen nog elementen zoals prijselasticiteit, handlingkosten, flexibiliteit van de modi, betrouwbaarheid ...

Om de concurrentiepositie van de Vlaamse economische poorten en de gehele logistieke sector niet in het gedrang te brengen, gebeurt de internalisering van de externe kosten best binnen een Europees beleidskader met ruimte voor lokale bijsturingen door de lidstaten. Vlaanderen moet een Europees initiatief niet afwachten om alvast te starten met het voorbereiden van een eigen (visie op) prijsbeleid.