



WIJZIGING DECRETEN
BASISBEREIKBAARHEID EN DE LIJN

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

W www.mobiliteitsraad.be – T +32 2 209 01 11 – E info@mobiliteitsraad.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap VVM De Lijn en het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit
Adviesvrager	Lydia Peeters - Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Ontvangst adviesvraag	17 juli 2023
Goedkeuring raad	28 juli 2023

Contactpersoon	Koen De Meyer	kdmeyer@serv.be
	Tim Buyse	tbuyse@serv.be

Mevrouw Lydia PEETERS
Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II laan 20
B-1000 Brussel

Advies wijziging decreten Basisbereikbaarheid en De Lijn

Mevrouw de minister

U vroeg de MORA op 17 juli om advies over het 'Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap VVM De Lijn en het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid en tot intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de Vervoersautoriteit'.

De raad begrijpt dat aanpassingen aan de regelgeving dringend noodzakelijk zijn om de timing rond de verdere uitrol van basisbereikbaarheid niet in het gedrang te brengen. Zonder aangepaste regelgeving is er namelijk geen juridische grond voor de uitvoering van het flexvervoer. Een adviesvraag met hoogdringendheid in volle zomer bemoeilijkt echter sterk het maatschappelijk debat. Al sinds de koerswijziging rond de uitrol van basisbereikbaarheid in de zomer van vorig jaar en het gelijktijdig afsluiten van het nieuwe openbaredienstcontract met De Lijn, is namelijk duidelijk dat regelgevende aanpassingen noodzakelijk waren. De raad betreurt dat deze aanpassingen een jaar op zich lieten wachten.

De MORA

- herhaalt in dit advies zijn vraag naar een transparant tijdspad voor betrokkenen en reizigers voor wat betreft de finale implementatie en vormgeving van basisbereikbaarheid;
- vraagt om snel te verduidelijken hoe het departement MOW een aantal taken m.b.t. de tactische regie, die oorspronkelijk waren toegewezen aan de vervoersautoriteit, zal opnemen;
- adviseert om na te gaan of de voorgestelde wijzigingen aan het oprichtingsdecreet van VVM De Lijn en het decreet basisbereikbaarheid in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving inzake eerlijke mededinging. De MORA vraagt eventuele belangenvermenging tussen de rol van De Lijn als 'interne operator' enerzijds en als 'beheerder van het vervoersysteem' anderzijds te onderzoeken en de meerwaarde van deze dubbele rol voor reiziger en mobiliteit te verduidelijken. Ook de

uitbreiding van de bevoegdheden van De Lijn in het ongeregeld en bijzonder geregeld vervoer vraagt om een grondig onderzoek en transparante communicatie;

- herhaalt het belang van een onafhankelijk en neutraal tactisch orgaan met een sterk toezichhoudende en coördinerende rol bij de uitrol van basisbereikbaarheid. Die moet er o.a. over waken dat er geen blinde vlekken in het aanbod ontstaan en er geen vervoersarmoede wordt gecreëerd voor personen die volledig afhankelijk zijn van het openbaar vervoer voor hun mobiliteit. De MORA vraagt daarom te onderzoeken of een interfederale vervoersautoriteit een interessante piste kan vormen, en tevens een opportuniteit kan bieden om een betere stroomlijning en afstemming tussen de werking van de verschillende openbaarvervoersoperatoren te realiseren.

Hoogachtend

Tim Buyse
algemeen secretaris

Sas van Rouveroj
voorzitter

Inhoud

Advies	6
1. Beleidsproces basisbereikbaarheid geen toonbeeld van goed bestuur	6
2. Decreet Vervoersautoriteit	7
2.1 Opgericht en afgeschaft in één jaar tijd	7
2.2 Tactische regie blijft onduidelijk	7
3. Decreet Basisbereikbaarheid	8
3.1 Onderzoek mogelijke belangenvermenging	8
3.2 Uitbouw en werking mobiliteitscentrale geen sinecure	9
3.3 Aanbesteding flex(+)-vervoer onduidelijk	9
4. Oprichtingsdecreet VVM De Lijn	10
4.1 Gezocht: stabiel rechtskader VVM De Lijn	10
4.2 Nood aan toetsing met EU-wetgeving	11

Advies

1. Beleidsproces basisbereikbaarheid geen toonbeeld van goed bestuur

De transitie van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid loopt niet zonder problemen. Het complexe beleidsproces werd opgedeeld in verschillende decreten en besluiten, die bovendien verschillende keren werden gewijzigd. Hierdoor werd niet enkel geschoven met de oorspronkelijk voorziene timing, maar ook van de initiële beleidsdoelstellingen werd afgeweken in functie van praktische haalbaarheid.

De MORA betreurt in volle zomer een adviesvraag met hoogdringendheid te hebben ontvangen. Al sinds de koerswijziging in de zomer van vorig jaar rond de uitrol van basisbereikbaarheid en het gelijktijdig afsluiten van het nieuwe openbaredienstencontract met De Lijn, is duidelijk dat regelgevende aanpassingen noodzakelijk waren. De raad begrijpt dat aanpassingen aan de regelgeving dringend noodzakelijk zijn om fase 2 op 1 januari 2024 van start te laten gaan. Zonder aangepaste regelgeving is er namelijk geen juridische grond voor de uitvoering van het flexvervoer en zet de hervorming reizigers in de kou. Toch doet de timing de wenkbrauwen fronsen.

De MORA gaf in zijn advies over het Verzameldecreet MOW III van augustus 2022 aan dat de toen voorgestelde decretale wijzigingen onvoldoende waren, en vroeg om het oprichtingsdecreet van De Lijn aan te passen cf. het nieuwe ODC. De MORA betreurt dat deze wijzigingen een jaar op zich lieten wachten.

Bovenstaande bevestigt bovendien de eerdere stelling van de MORA dat de versnipperde oplevering van het verdere wettelijke kader basisbereikbaarheid in verzamel- en oprichtingsdecreten en vele strategische uitvoeringsbesluiten voor **onduidelijkheid zorgt bij het mobiliteitsmiddenveld en de reiziger**. Het gebrek aan een duidelijke beleidsvisie over de finale implementatie en vormgeving van basisbereikbaarheid bemoeilijkt het maatschappelijk debat en maakt de in opmaak zijnde regelgeving ondoorzichtig. De MORA herhaalt nogmaals de nood **aan een transparant tijdsplan voor betrokkenen en reizigers voor wat betreft de finale implementatie en vormgeving van basisbereikbaarheid**. Een maatschappelijk debat over versnipperde regelgeving zonder de finale implementatie te kennen is niet mogelijk. Een aantal dossiers waarvoor nog onduidelijkheid heerst (tariefsetting, uitrol doelgroepenvervoer, tactische regie basisbereikbaarheid) zullen doorheen dit advies aan bod komen.

De MORA gaat hierna achtereenvolgens in op

- (i) de intrekking van het decreet van 25 februari 2022 betreffende de vervoersautoriteit (hierna: decreet vervoersautoriteit);
- (ii) de wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn (hierna: oprichtingsdecreet VVM De Lijn);
- (iii) de wijziging van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid (hierna: decreet basisbereikbaarheid).

2. Decreet vervoersautoriteit

2.1 Opgericht en afgeschaft in één jaar tijd

Het decreet basisbereikbaarheid van 26 april 2019 wijst in artikel 5 de overkoepelende mobiliteitsregie toe aan het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW). De Vlaamse Regering bekrachtigde op 25 februari 2022 het decreet ter oprichting van de vervoersautoriteit. Deze instantie was een optie om tegemoet te komen aan Europese Verordening (EG) 1370/2007, door het tactische niveau van de overkoepelende mobiliteitsregie in handen te leggen van een aparte entiteit van de Vlaamse overheid, met een decretale verankering en een duidelijk onderscheid met de exploitant van de openbare diensten.

Op 15 juli 2022 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerpbesluit over de vervoersautoriteit, dat de taken en de werking van de vervoersautoriteit concreet uitwerkt.

Na de koerswijziging rond basisbereikbaarheid in de zomer van 2022 werd echter duidelijk dat een van de belangrijkste taken die waren toegewezen aan de vervoersautoriteit – het contractbeheer voor het vervoer op maat – wordt overgedragen aan VVM De Lijn: zowel de mobiliteitscentrale als de contracten met de exploitanten zullen door De Lijn worden beheerd. De Vlaamse Regering acht een vervoersautoriteit vandaag dan ook niet meer nodig en schaft deze met voorliggende regelgeving af, waardoor enkele andere taken zoals o.a. de regie van de Hoppinpunten (niet aanleg of beheer), de uitwerking van het mobiliteitsindiceringsproces enz. waarschijnlijk terug bij het departement MOW komen.

2.2 Tactische regie blijft onduidelijk

Gezien (het decreet betreffende) de vervoersautoriteit de facto een lege doos blijft, is de afschaffing ervan een logische zet. Toch blijft het voor de MORA onduidelijk of de huidige aanpak in lijn is met Europese Verordening (EG) 1370/2007 (cf. infra).

De MORA vraagt eveneens snel **duidelijkheid over hoe de tactische regie van basisbereikbaarheid zal georganiseerd worden.**

In vorige adviezen gaf de raad aan dat 'een onafhankelijk en neutraal tactisch orgaan met een sterke toezichthoudende en coördinerende rol noodzakelijk is'. Een aantal taken die de MORA daarbij vooropstelde, worden nu opnieuw toegewezen aan De Lijn. Omdat het departement MOW aangeduid is als modusneutrale regisseur van basisbereikbaarheid, zullen een aantal andere taken hoogstwaarschijnlijk opnieuw bij het departement komen zoals de regie van de Hop-punten (niet aanleg of beheer), de uitwerking van het mobiliteitsindiceringsproces ... Het blijft echter onduidelijk of en in welke mate het departement MOW ook de tactische regie zal opnemen.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat heel wat verplaatsingen gewestgrensoverschrijdend plaatsvinden. Bovendien is de trein de eerste laag binnen het gelaagde vervoersnet van basisbereikbaarheid. De MORA vraagt daarom te onderzoeken of een **interfederale vervoersautoriteit** een interessante piste kan vormen, en tevens een opportuniteit kan bieden om een betere stroomlijning en afstemming tussen de werking van de verschillende openbaarvervoersoperatoren te realiseren.

3. Decreet Basisbereikbaarheid

3.1 Onderzoek mogelijke belangenvermenging

De rol van WVM De Lijn veranderde de afgelopen jaren verschillende keren: van 'mobiliteitsregisseur' (tot 2015) tot 'interne exploitant' (2019) tot 'beheerder van het vervoerssysteem' (2022), met een ondersteunende en faciliterende rol t.o.v. de mobiliteitscentrale.

Met voorliggende aanpassingen aan het decreet basisbereikbaarheid wordt het toezicht op de uitvoering van de opdrachten van de mobiliteitscentrale een opdracht van De Lijn, net zoals de eerstvolgende aanstelling ervan. De Lijn is echter zowel operationele partner als interne operator. De MORA vraagt om het risico op eventuele **belangenvermenging** grondig te onderzoeken en hierover transparant te communiceren.

Het toewijzen van toezicht op de mobiliteitscentrale door De Lijn houdt mogelijks een aantal beperkingen in voor de toekomstige ontwikkeling van de mobiliteitscentrale als MaaS-operator gezien het aanbod van andere mobiliteitsaanbieders naast dat van De Lijn zal staan en de voorziene ticketing en tarieven ook binnen de bevoegdheden van De Lijn vallen. **Voor de MORA is het cruciaal dat de mobiliteitscentrale onafhankelijk kan werken en alle mobiliteitsdiensten gelijkwaardig worden aangeboden aan de reiziger.** Dit is immers een voorwaarde om basisbereikbaarheid tot een succes te maken. De raad vraagt hierover de hoogst mogelijke transparantie.

3.2 Uitbouw en werking mobiliteitscentrale geen sinecure

De uitbouw en werking van de mobiliteitscentrale legt een aantal financiële risico's bij De Lijn. Het aanwenden van de middelen dient nauwlettend opgevolgd te worden teneinde een modale shift te kunnen bewerkstelligen.

Om deze taken in relatie tot het vervoer op maat afdoend te kunnen uitvoeren moeten de hiervoor noodzakelijk zijnde budgetten worden toegekend aan de werkingsmiddelen van De Lijn en moet ook bijkomend geïnvesteerd worden in kennisopbouw en deskundigheid bij de vervoersmaatschappij.

De MORA vraagt in zijn memorandum 2024-2029 om meer middelen te voorzien voor het Vlaams openbaar vervoer en om de **budgetneutraliteit voor de realisatie van basisbereikbaarheid los te laten**.

3.3 Aanbesteding flex(+)-vervoer onduidelijk

Flexvervoer

Het gevaar bestaat dat zonder een aanbod aan flexvervoer de uitrol van basisbereikbaarheid – die lokaal mogelijks gepaard gaat met halteschrappingen en minder bediening van dorpskernen – reizigers in de kou zal zetten die zijn aangewezen op het openbaar vervoer. De MORA vreest bijkomende vervoersarmoede en vraagt dit absoluut te vermijden.

Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om op 1 januari 2024 te starten met de uitrol van het **flexvervoer**. De raad van bestuur van De Lijn moet de aanbesteding van het flexvervoer nog finaliseren. Dat impliceert dat na de goedkeuring de exploitanten die de opdracht binnenhalen een zeer korte tijd hebben om voertuigen aan te kopen en uit te rusten, personeel aan te werven en op te leiden. Door de omvang van de opdracht, de lange levertijden van voertuigen en de krapte op de arbeidsmarkt, stelt de MORA vast dat de tijd dringt om een kwaliteitsvol flexvervoer te organiseren.

Op basis van de voorliggende tekst kunnen we aannemen dat De Lijn op termijn ook een rol zal spelen in het **collectief werknemersvervoer**. Vandaag geniet het collectief bedrijfsvervoer dat wordt ingericht naar zones waar De Lijn geen of onvoldoende aanbod uitrolt, financiële steun van de Vlaamse overheid. De financiering zal in de toekomst gebundeld worden en via de vervoerregio's doorgeschoven worden naar de mobiliteitscentrale die vanuit die positie het werknemersvervoer zal moeten ondersteunen en moeten afstemmen op de vervoersbehoeften van werknemers. Dat zal dus ook onder regie van De Lijn gebeuren.

De MORA vraagt snel duidelijkheid over de rol die de mobiliteitscentrale en De Lijn hierin zullen spelen en hoe zal worden samengewerkt met ondernemingsclusters, sociale partners en bestaande initiatieven zodat er bij o.a. de uitwerking van de vervoersplanning een goed zicht is op de mobiliteitsbehoeften en op het potentieel aan een bijkomende modale shift in activiteitenzones met een grote auto-afhankelijkheid. De raad wil vermijden dat er een onduidelijke

overgangperiode ontstaat die de bestaande, waardevolle initiatieven schaden. Dit zou nefast zijn voor de modal shift naar bepaalde perifere bedrijvzones.

Flex+-vervoer

De MORA vraagt met aandrang dat **de switch van de openbare dienstverplichting doelgroepenvervoer naar Flex+-vervoer in combinatie met de mobiliteitscentrale effectief plaatsvindt tegen 1 januari 2025.**

Op basis van de voorliggende tekst kunnen we aannemen dat De Lijn de taken m.b.t. tot Flex+ op zich zal nemen. Hoewel niet expliciet vermeld, volgt dit impliciet uit de decreetswijziging waarbij *"de VVM de taken in relatie tot vervoer op maat opneemt, met uitsluiting van de deelsystemen (MOW is daar facilitator) en personenvervoer over water (MDK als exploitant)"*.

Dat zou ook blijken uit het ODC: "De partijen verbinden zich ertoe een inclusieve dienstverlening aan te bieden met bijzondere aandacht voor de doelgroepen ouderen, personen met een beperking, personen in armoede en personen met een lage digitale geletterdheid."

Het ontbreekt voor de MORA echter aan een expliciete visie over hoe het doelgroepenvervoer vanaf 2025, al dan niet in samenwerking met de departementen Onderwijs (leerlingenvervoer) en Welzijn (compensatiedecreet), de andere actoren (MAV, DAV, MMC's ...) zal uitgevoerd en gefinancierd worden.

Een aantal concrete keuzes zijn bovendien nog te maken. De MORA verwacht om samen met de andere stakeholders tijdig betrokken te worden in het maatschappelijk debat. De raad dringt er op aan dat de NMBS en de gewestelijke openbaarvervoersoperatoren een gelijkaardig beleid met dezelfde uniforme voordelen voeren t.o.v. doelgroepen zoals personen met beperkte mobiliteit, ouderen, jongeren, lage inkomens enz. Dit is een absolute voorwaarde om de toegang tot geïntegreerde tariefproducten te faciliteren en de mobiliteit van doelgroepen te vergroten.

4. Oprichtingsdecreet VVM De Lijn

4.1 Gezocht: stabiel rechtskader VVM De Lijn

Met voorliggend wijzigingsdecreet wordt tegemoet gekomen aan de vraag van de MORA om de gewijzigde taakstelling uit het openbaredienstencontract 2023-2027 een rechtsbasis te geven. De MORA betreurt evenwel dat deze noodzakelijke regelgevende wijzigingen een jaar op zich lieten wachten. Het oprichtingsdecreet van VVM De Lijn wordt zo voor een tweede keer aangepast in minder dan een jaar.

De raad vraagt een **stabiel rechtskader voor de werking van de vervoersmaatschappij.**

Opnieuw blijven er trouwens enkele onduidelijkheden die de komende jaren door decreetwijzigingen en uitvoeringsbesluiten moeten worden aangepakt:

- **Tariefsetting.** In het kader van het nieuwe ODC met VMM De Lijn krijgt deze laatste meer ‘tariefautonomie’ om flexibeler in te spelen op de vraag van de reiziger. De nieuwe tariefstructuur moet nog goedgekeurd worden door de Vlaamse Regering. Binnen de MORA is een breed draagvlak voor tarief- en ticketintegratie voor alle vervoerslagen van basisbereikbaarheid en met de andere gewestelijke openbaarvervoersoperatoren. De MORA verwacht dat het voorstel van De Lijn (tariefbesluit) aan een maatschappelijk debat wordt onderworpen. De vervoerregio’s staan volgens het decreet basisbereikbaarheid in voor het tariefbeleid over het Vervoer op Maat. De vervoerregio’s zijn vragende partij om tarieven af te stemmen op Vlaams niveau. Verder is voorzien in een integratie van alle tickets die via de mobiliteitscentrale worden aangeboden. Het is onduidelijk op welke manier en wanneer tickets van andere aanbieders in de mobiliteitscentrale worden opgenomen.
- **Taakstelling De Lijn.** Het decreet voorziet dat de Vlaamse Regering de taken van De Lijn als beheerder van het vervoerssysteem nader kan bepalen. Een aantal van die taken worden omschreven in de memorie van toelichting.

4.2 Nood aan toetsing met EU-wetgeving

Bij de invoering van het decreet basisbereikbaarheid werd het ongeregeld vervoer uit de taakomschrijving van De Lijn gehaald, dit in overeenstemming met de Europese regelgeving.

Verordening (EU) nr. 1370/2007 laat toe dat een overheid aan compensatiesteun en/of exclusieve rechten kan verlenen als tegenprestatie voor het vervullen van de noodzakelijke openbare personenvervoersdiensten. In casu betreffen deze personenvervoersdiensten het openbaar stads- en streekvervoer (>8+1), het voor iedereen toegankelijk en permanent beschikbaar openbaar vervoer, en dus niet de markten die conform de Verordening (EG) 1073/2009 werden geliberaliseerd, met name het ongeregeld en bijzonder geregeld vervoer (deze laatste mits contract met de opdrachtgever)

De MORA stelt vast dat voorliggende regelgeving de bevoegdheden van VMM De Lijn sterk uitbreidt en vraagt om – in het kader van de eerlijke mededinging – **na te gaan of deze wijzigingen in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving** zoals opgenomen in Verordening (EU) nr. 1073/2009 en Verordening (EU) nr. 1370/2007.