

Advies informatief deel Mobiliteitsplan Vlaanderen

Brussel, 24 juni 2011

Adviesvraag: teksten informatief deel voorontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen

Adviesvrager: Minister Crevits

Ontvangst adviesvraag: 20 mei 2011

Adviestermijn: 30 juni 2011

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 24 juni 2011

Inhoud

Samenvatting	4
1. Algemeen	5
2. Bespreking vragen	5
3. Tot slot	10

Samenvatting

Het Mobiliteitsplan Vlaanderen is een strategisch beleidsplan dat de hoofdlijnen en strategische keuzes aangeeft waarbinnen het mobiliteitsbeleid verder vorm krijgt. Het reikt de beleidsmakers een kader aan met strategische prioriteiten als houvast voor een toekomstgericht en sturend mobiliteitsbeleid. Volgens het decreet mobiliteitsbeleid van 2009 moet dit plan tot stand komen op basis van een objectieve analyse van het mobiliteitsveld, inzicht in de effecten van het gevoerde beleid en adequate prognoses.

Op 22 april 2011 werden de volledige teksten van de informatieve delen van het voorontwerp van het Mobiliteitsplan Vlaanderen overgemaakt aan de MORA.

De voorliggende documenten betreffen het informatieve luik dat uit 3 delen bestaat: de bestaande toestand, de toekomstverkenning en de beleidsuitdagingen. Op basis van deze 3 delen zal uiteindelijk het richtinggevende deel opgemaakt worden. Dat richtinggevende deel vormt het finale beleidsplan.

De verwerking en bespreking van dergelijke omvangrijke dossiers, het informatieve deel beslaat bijna 700 blz., is niet evident voor middenveldorganisaties. Daarom heeft de MORA voor het uitwerken van zijn advies aangedrongen op een managementsamenvatting. Deze werd op 8 juni jl. overgemaakt.

De Minister formuleerde in haar adviesvraag van 20 mei 2011 een reeks concrete vragen. Het advies werd dan ook rond deze vragen gestructureerd. Bij het uitwerken van de antwoorden was het echter toch nodig de achterliggende documenten verder te raadplegen.

Vooraleer deze concrete vragen te behandelen wenst de MORA een aantal algemene elementen mee te geven.

1. Algemeen

Grote maatschappelijke uitdagingen (schaarste aan ruimte, energiebevoorrading, eindigheid grondstoffen, ...), hoe die impact kunnen hebben op de mobiliteit en de wijze waarop de mobiliteit sector zelf bijdraagt of antwoord biedt op die uitdagingen komen te weinig aan bod in de voorgestelde tekst.

Mede hierdoor ontbreekt de “sense of urgency” in het informatief deel. Het is algemeen aanvaard en recent nog benadrukt in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, dat het huidige mobiliteitssysteem onvoldoende duurzaam is en dat een transitie die zowel op korte als op lange termijn de nodige aanpassingen teweeg brengt, noodzakelijk is.

2. Bespreking vragen

2.1. Is de bestaande toestand op een afdoende manier beschreven en zijn de belangrijkste trends van de laatste tien jaar in beeld gebracht?

De beschrijving is heel uitgebreid en bevat alle aspecten die onder de verantwoordelijkheid van het departement MOW vallen. Wat buiten het departement gebeurt (bv taxi en car&bus; logistiek) of in de aangrenzende beleidsdomeinen zoals de ruimtelijke beleidsuitdagingen (zie winkelnota) en milieu uitdagingen (zie waterschaarste) is minder in kaart gebracht.

Een aantal trends op het vlak van sturende processen zijn te weinig beschreven:

- Prijsbeleid en fiscaliteit
Prijsbeleid komt steeds meer in beeld (EU, transporteconomen, ...) in deel 1 van het informatieve deel wordt dit nauwelijks behandeld in tegenstelling met de synthese nota waar het enkel voor het personenvervoer als oplossingsrichting prominent aanwezig is
- Parkeerbeleid
Parkeerbeleid is een belangrijke sleutel voor het lokaal mobiliteitsbeleid (zie ook vademecum duurzaam parkeerbeleid). Ook al ligt de verantwoordelijkheid grotendeels bij gemeenten, het is niettemin van groot belang van een goed functionerend Vlaams mobiliteitssysteem (zie bereikbaarheid economische poorten, doorstroming verkeer, P+R, ...)
De belangrijkste tendensen zoals het verlaten het stand-still principe voor het parkeeraanbod en de opmaak vademecum duurzaam parkeerbeleid kunnen daarom best mee opgenomen worden.
- Sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen
De impact van het gebruik van ICT en sociale media en de ermee gepaard gaande IT ontwikkelingen op de toekomstige vraag en aanbod van mobiliteit komen niet aanbod in de volledige tekst van het informatieve deel. In de synthese nota werden ze dan weer wel summier opgenomen.

Algemeen kan gesteld worden dat de aspecten rond goederenvervoer minder consistent uitgewerkt zijn. Logistieke processen worden niet duidelijk in beeld gebracht, en het belang van consumentgedrag in de ontwikkeling van goederenvervoer ontbreekt. Ook de beschrijving van de modal split kan nauwkeuriger uitgewerkt worden.

Daarnaast is de wijze waarop het vorig ontwerp Mobiliteitsplan Vlaanderen geleid heeft tot de huidige toestand niet meegenomen (uitwerking basismobiliteit, realisatie missing links...).

De MORA verwacht dat uit de beschrijving van de bestaande toestand een set van indicatoren, die kunnen gelden als nulmeting voor het Mobiliteitsplan Vlaanderen, opgesteld wordt. Een aparte werkgroep onder leiding van de Planningscommissie is echter momenteel nog aan de slag om de set van indicatoren te bepalen. De MORA betreurt dat de opmaak van de nulmeting niet gekoppeld werd aan de opmaak van het informatief deel.

2.2. Zijn de uitgewerkte toekomstscenario's intern consistent en voldoende realistisch om de bandbreedte van toekomstige mobiliteitsontwikkelingen in beeld te brengen?

De MORA verwacht dat de scenario's op een realistische manier meer onderscheidend zouden moeten kunnen zijn van elkaar. De scenario's volgen een lineaire, trendmatige doortrekking van evoluties. Mogelijke drastische, plotse wendingen zijn niet in beeld gebracht. Eenvoudigweg trends doortrekken uit het verleden heeft in een toekomstverkenning weinig zin. Het lijkt bijgevolg aangewezen een ruime bandbreedte en meer contrasterende scenario's uit te werken.

Een voluntaristisch beleid ten aanzien van collectief vervoer (incl. OV) en fiets is niet consequent opgenomen. Ook een volledige verdere doorgroei van individueel gemotoriseerd verkeer is niet uitgewerkt. Bovendien had ruimtelijk beleid meer sturend verwerkt kunnen worden zowel in de richting van sterke bundeling rond duurzame vervoersassen als een verdere spreiding. Ook het optreden van een peak-oil of een wereldeconomie in recessie en de effecten op (internationaal) goederenvervoer zou relevant kunnen zijn. Dergelijke scenario's zouden de uitdagingen voor het toekomstig mobiliteitsbeleid scherper kunnen stellen voor het maatschappelijk debat.

Meer specifieke opmerkingen:

- a) Voor personenvervoer:
 - Algemeen lopen de 4 scenario's weinig uit elkaar wat betreft de gevolgen op de mobiliteit.
 - De maximale vooropgestelde groei voor personenmobiliteit is in verhouding met de bevolkingstoename beperkt
 - Er wordt zo goed als geen modal shift vooropgesteld. De invloed van de toenemende schaarste en kostprijs van fossiele brandstoffen (peak-oil) wordt in geen enkel scenario vertaald. Zo stijgt de modus "autogebruiker" in elk van de 4 scenario's van 45,9% tot minimaal 46,1% (S1) en maximaal 51,4% (S3). Hieruit kan begrepen

worden dat een beleid met als doelstelling modal shift in ieder geval te kort schiet en dat de doelstelling uit Pact2020 voor woon-werkverkeer niet gehaald wordt. Ook een scenario met rekeningrijden (S2) leidt niet tot een betere verdeling van de modi.

- Bepaalde tendensen komen in elk scenario voor:
 - Het aantal verplaatsingen met de auto neemt toe, maar de afgelegde afstand per verplaatsing vermindert.
 - Het aantal verplaatsingen en de afgelegde afstand met het openbaar vervoer neemt toe. De omvang van de toename is sterk afhankelijk van de realisatie van het aanbod (zoals Visie2020).
 - Het aantal verplaatsingen met de fiets en te voet neemt toe, maar de afgelegde afstand per verplaatsing vermindert. Opmerkelijk omdat ontwikkelingen zoals de e-bike langere verplaatsingen beter mogelijk maken.

b) Voor goederenvervoer:

- Voor goederenvervoer is de toename van de (vraag naar) mobiliteit groot. Er is een lichte modal shift van weg naar binnenvaart (vooral in scenario 3: weg van 80% naar 70%, water van 10% naar 20% en spoor status quo op iets minder dan 10%), maar de druk op zowel wegverkeer, spoor als binnenvaart neemt sterk toe.

Ook voor goederenvervoer zou de bandbreedte ruimer genomen moeten worden. Scenario's die rekening houden met een krimp van de economie of met een dematerialiseren zijn pistes die verkend kunnen worden.

c) Externe kosten:

- In scenario 2 is een kilometerheffing opgenomen. Deze is uniform in tijd en ruimte. Dit druist in tegen de doelstelling van een efficiënte mobiliteit sturende heffing.

De introductie van andere pistes om de slechte luchtkwaliteit aan te pakken zoals milieuzones wordt in geen enkel scenario opgepikt.

- De voorgestelde scenario's maken het moeilijk om de CO₂-doelstelling uit het Europees witboek Transport te halen. Voor fijn stof en NO_x worden de doelstellingen slechts licht overschreden.

d) De gevolgen van wijzigende interne en externe factoren op enkele facetten van mobiliteitsbeleid zijn niet of onvoldoende verkend.

De scenario's zijn vrij sterk gericht op het analyseren van verkeersgroei en modale verdeling en de daaruit voortkomende effecten op congestie, verkeersveiligheid en milieu. Een aantal andere aspecten worden daardoor onderbelicht.

We denken bijvoorbeeld aan:

- toegankelijkheid en vervoersongelijkheid
- nieuwe vervoerssystemen

Voor deze aspecten slaagt de toekomstverkenning er niet in om aan te geven welke de mogelijke uitdagingen zijn voor het beleid.

2.3. Is het wensbeeld van de Gewestelijke Planningscommissie een goede invulling van de notie ‘duurzame mobiliteit’?

De Mora erkent dat het uitschrijven van wensbeelden is een moeilijke opgave omdat dit een evenwichtige benadering vraagt tussen concreet duiden van vernieuwingen ten aanzien van de huidige situatie, maar daarbij nog niet te concreet invullingen geven aan specifieke vervoersvormen.

Het voorliggende wensbeeld gaat echter nog te veel uit van het huidige vervoerssysteem en blijft te vage algemene beschrijving.

Bovendien ontbreekt een ruimere maatschappelijke focus. Het wensbeeld duurzaam ruimtegebruik ontbreekt terwijl dit een belangrijke impact heeft op de invulling van duurzame mobiliteit.

2.4. Kunt u de afbreukrisico's en de doorbraken die de Gewestelijke Planningscommissie identificeert, onderschrijven?

De afbreukrisico's zijn nu samengevat volgens de 5 doelstellingen duurzaam mobiliteitsbeleid waardoor een aantal generieke ontbreken:

- De krappe financiële beleidsmarge
- Een al dan niet terugtrekkende rol voor de overheid en de gevolgen hiervan op de verschillende aspecten van mobiliteit
- Al dan niet beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking
- Sociale aspecten van mobiliteit

Bovendien wordt bij de afbreukrisico's en doorbraken te weinig rekening gehouden met de globale maatschappelijke uitdagingen. Nochtans kunnen die een grote impact hebben op het functioneren van het mobiliteitssysteem. Sommige stellen zich nu al (bv. luchtkwaliteit in steden) of kunnen zich plots voordoen (bv. peak-oil, economische crisis) of meer geleidelijk aan (bv. waterschaarste, langdurige economische recessies).

2.5. Zijn de belangrijkste beleidsplannen en beleidsdocumenten in beeld gebracht of ontbreken er nog?

Het decreet mobiliteitsbeleid bepaalt dat naast een opsomming ook een analyse en evaluatie van de relevante voorschriften moeten opgenomen worden. Het volstaat niet om zoals in hoofdstuk 8 een heel uitgebreide inventaris van plannen en documenten op te nemen.

Er moet hierbij weergegeven worden wat beslist beleid is en in welke mate of richting dat dit in de nabije toekomst interfereert met de mobiliteitsontwikkelingen, -uitdagingen en -oplossingen.

2.6. Zijn alle beleidsuitdagingen of oplossingsrichtingen aanwezig?

Er worden heel wat beleidsuitdagingen en -oplossingen aangereikt maar een coherente en consistente uitwerking ontbreekt. We stellen vast dat in de publieksbrochure 4 beleidsuitdagingen werden geselecteerd en in de voorliggende teksten 7. Bovendien werd op 27 april in de toelichting aan de SAR's gemeld dat hoofdstuk 9 herschreven zou worden op basis van de 5 doelstellingen duurzaam mobiliteitsbeleid.

Verder wordt nauwelijks synthese gemaakt en er zijn geen duidelijke conclusies getrokken. De beleidsuitdagingen en -oplossingen staan bovendien los van de andere hoofdstukken van het informatieve deel.

Bovendien stelt de MORA een aantal belangrijke hiaten vast die samenhangen met enkele tekortkomingen die eerder al werden aangehaald:

- Terecht wordt in hoofdstuk 9 gesteld dat beleidsmatig sturend optreden ten aanzien van mobiliteit de voorbij 10 jaar niet evident was. Mobiliteit is dan ook sterk gelinkt aan andere processen. We denken bijvoorbeeld aan de zeer lange doorlooptijd van het beleidsproces voor infrastructuurprojecten onder meer door de gebrekkige afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen (verkokering). Voor de MORA is het dan ook van primordiaal belang dat die processen duidelijk erkend worden in de beleidsuitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen. De MORA verwacht ten aanzien van het nieuw Mobiliteitsplan Vlaanderen dat het mobiliteitsbeleid in samenhang met het ruimtelijk-, economisch- en milieubeleid wordt ingevuld.
- In voorliggende beleidsuitdagingen en oplossingsrichtingen worden de potenties en beperkingen van het ruimtelijk beleid onvoldoende erkend. Ruimtelijk beleid (via planning, vergunningen en fiscaliteit) kan sturend werken zowel op het volume aan verplaatsingen en goederenvervoer als op de modale verdeling. Mobiliteitsbeleid kan op zijn beurt sturend werken op locatiekeuzes van zowel personen als bedrijven. In het verleden heeft de introductie van de auto en vrachtwagens een stuwend effect gehad op de economische groei en de ruimtelijke spreiding van activiteiten. In de toekomst kunnen de ontwikkeling van onder meer multimodale vervoersconcepten, innovatieve logistieke distributieconcepten, verkeersleefbaarheidsmaatregelen eveneens ingrijpend zijn voor zowel voor de economie als voor de ruimtelijke processen. Kortom, de interactie tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid, de barrières en potenties zijn onvoldoende verkend.
- Dezelfde opmerking kan gemaakt worden ten aanzien van de beleidsdomeinen milieu en economie (zie ook eerdere adviezen MORA). De MORA stelt vast dat de rol die de overheid als regisseur van het mobiliteitsbeleid moet uitoefenen in overeenstemming met de uitdagingen die beleidsdomeinoverschrijdend zijn niet ten volle werd gecapteerd. Hier kan bijvoorbeeld gewezen worden op de winkelnota of de procesnota ruimtelijke economie die niet zijn meegenomen in voorliggende documenten.
- De beleidsuitdagingen uit de bestaande beleidsplannen zijn niet meegenomen. We denken daarbij in de eerste plaats aan de doelstellingen uit Pact2020 die geen doorvertaling vinden in het mobiliteitsplan. Indien de engagementen uit het Pact2020 gehaald willen worden, zal dit een belangrijke invloed hebben op de doelstellingen van het Mobiliteitsplan.
- Die beleidsuitdaging van weinig (financiële) beleidsmarge en de mogelijke wijzigende rol van de overheid is niet goed weergegeven. Bij de uitwerking van (infrastructuur)projecten moet de overheid met steeds meer partners in zee gaan en worden de dossiers ook steeds complexer. Mede als gevolg van die complexiteit en de steeds hogere kwaliteitseisen (participatief, integraal en duurzaam) is procesmanagement cruciaal. Naast het ter beschikking hebben van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van de noodzakelijke (infrastructurele) maatregelen zal

er ook oog moeten zijn voor procesmanagement opdat projecten tijdig en op een kwaliteitsvolle, duurzame manier uitgevoerd kunnen worden. Deze veranderde context voor overheidsoptreden moet beter geduid worden in het informatieve deel.

- Een aantal sociale uitdagingen zoals de vergrijzing en integratie van de bevolking kregen onvoldoende aandacht. Hierdoor worden de uitdagingen en oplossingen met het oog op het garanderen van toegankelijkheid of de mobiliteitsconsequenties (volume, moduskeuze, toegankelijkheid, veiligheid, ...) die deze uitdagingen met zich meebrengen niet opgenomen.
- De beleidsuitdagingen en oplossingsrichtingen moeten ook beter geduid worden in de tijd. Sommige uitdagingen stellen zich op korte termijn, terwijl andere uitdagingen zich aandienen op langere termijn waarbij gefaseerd of stapsgewijs beleidsmatige aandacht vereist zijn.

3. Tot slot

Gezien de stand van zaken in het proces en de krappe tijds marge pleit de MORA om nu vooral in te zetten op een kwalitatief en toekomstgericht richtinggevend gedeelte.

De Raad beschouwt het informatief gedeelte als een uitgebreide onderbouwing en belangrijke aanzet tot het verdere debat.

De elementen uit dit advies zijn bedoeld om dit debat mee te voeden zodat bij de uitwerking van het richtinggevend gedeelte de algemene maatschappelijke uitdagingen vertaald worden in de beleidsopties.