



# Een terugblik op tien jaar vervoerregiowerking

## Van beleidsontwerp tot regionale praktijk

Pieterjan Schraepen, Joris Voets, Filip De Rynck



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



**INSTITUUT VOOR DE OVERHEID**

Parkstraat 45 bus 3609  
 B-3000 Leuven  
 Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondegem  
 Promotor-coördinator  
 annie.hondegem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen  
 Verantwoordelijke KU Leuven  
 trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2  
 B-2000 Antwerpen  
 Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
 Verantwoordelijke UAntwerpen  
 wouter.vandooren@uantwerpen.be



Apotheekstraat 5  
 B-9000 Gent  
 Tel: 0032 9 264 92 50

Prof. dr. Joris Voets  
 Verantwoordelijke UGent  
 joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
 B-3500 Hasselt  
 Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse  
 Verantwoordelijke UHasselt  
 steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
 Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
 Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [svb@kuleuven.be](mailto:svb@kuleuven.be) - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





# **TIEN JAAR VERVOERREGIOWERKING**

**Van beleidsontwerp tot regionale praktijk**

**23.01.2026**

Pieterjan Schraepen

Joris Voets

Filip De Rynck



## INHOUD

1	Inleiding.....	5
2	Conceptueel kader .....	7
3	Methodologie.....	11
4	Analyse .....	13
<b>4.1</b>	<b>Voorgaande onderzoeksrondes: kernbevindingen</b>	<b>13</b>
4.1.1	Institutioneel kader en bestuursmodel	13
4.1.2	Beleidsagenda en hulpbronnen	14
4.1.3	Actorcoalitie en beleidscoördinatie	16
4.1.4	Lokale dynamiek en betrokkenheid	17
<b>4.2</b>	<b>Institutionele kaderstelling</b>	<b>19</b>
4.2.1	Evolutie van het decretaal kader	19
4.2.2	Operationele uitrol en financiering	22
<b>4.3</b>	<b>Interbestuurlijke actordynamiek</b>	<b>25</b>
4.3.1	Vlaamse actoren	25
4.3.2	Lokale actoren	32
4.3.3	Intergemeentelijke en bovenlokale ondersteuners	36
4.3.4	Maatschappelijke stakeholders	38
<b>4.4</b>	<b>Beleidsinstrumentarium</b>	<b>40</b>
4.4.1	Regionale Mobiliteitsplannen (RMP's)	40
4.4.2	Openbaar Vervoerplan (OV-plan)	43
4.4.3	Vervoer op Maat (VOM)	44
4.4.4	Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP)	47
<b>4.5</b>	<b>Regionale differentiatie</b>	<b>49</b>
5	Conclusie .....	56
	Referenties .....	61
	Bijlagen .....	63

# 1 INLEIDING

De Vlaamse vervoerregio's (VVR's) vormen sinds de voorbereiding en goedkeuring van het Decreet Basisbereikbaarheid (2019) een interessant proefterrein voor interbestuurlijke samenwerking op regionale schaal. Binnen deze overlegstructuren werken Vlaamse mobiliteitsadministraties (Departement MOW, Agentschap Wegen en Verkeer, De Lijn en De Vlaamse Waterweg), lokale besturen, intermediaire actoren en maatschappelijke stakeholders samen aan de voorbereiding, uitvoering en opvolging van het regionale mobiliteitsbeleid. In tegenstelling tot andere regionale samenwerkingsvormen zijn de vervoerregio's decretaal verankerd, gebiedsdekkend en ontworpen als een van bovenaf opgelegde overleg- en afstemmingsarena. Ze werden niet ontworpen als een bijkomende bestuurslaag, maar als een governancevorm waarin actoren van verschillende bestuursniveaus hun agenda's op elkaar moeten afstemmen in een context van wederzijdse afhankelijkheden op het vlak van bevoegdheden, middelen en sturing.

In de eerste jaren (2017–2021) verliep de voorbereiding en opstart van de vervoerregio's in een sfeer van institutionele vernieuwing en constructieve interbestuurlijke ingesteldheid. De oprichting van vijftien vervoerregioraden en de uitbouw van regionale overlegstructuren werden gezien als een belangrijke versterking van het bovenlokale beleidsniveau in Vlaanderen. De eerdere onderzoeksrondes van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2018; 2021) schetsten hoe deze nieuwe governance architectuur tot stand kwam, welke processen leidend waren in de planopmaak en hoe lokale en Vlaamse actoren geleidelijk een gedeeld regionaal perspectief ontwikkelden. Tegelijk werd zichtbaar dat het model van gedeelde regie vanaf het begin ook op de proef gesteld werd door enkele structurele uitdagingen, o.a. gerelateerd aan de beperkte financiële en personele capaciteit, onduidelijkheden over de Vlaamse regierol en variatie in lokale bestuurskracht tussen gemeenten (De Rynck et al., 2021; Schraepen et al., 2023).

Sinds 2021 is de institutionele context waarin de vervoerregio's functioneren verder geëvolueerd. De gefaseerde uitrol van Basisbereikbaarheid, bijsturingen binnen de OV-plannen, verschuivingen van bepaalde regietaken en de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen (RMP's) hebben het beleidslandschap zichtbaar veranderd. Hierdoor zijn de vervoerregio's vandaag in een nieuwe fase terechtgekomen, waarin de nadruk minder ligt op ontwerp en planvorming en meer op de uitdagingen van uitvoering en afstemming in de praktijk. In dit onderzoek verkennen we hoe deze veranderde context wordt geïnterpreteerd door betrokken actoren, en in welke mate zij gevolgen zien voor de werking en het interbestuurlijke karakter van het model.

Tegen deze achtergrond ontstaat een cruciale vraag: **hoe zijn de interbestuurlijke relaties, rolverdeling, werkvormen en instrumenten binnen de vervoerregio's sinds hun opstart geëvolueerd, en in welke mate blijft het principe van gedeelde regie in de praktijk standhouden?**

Dit rapport vormt de derde onderzoeksronde (2023–2025) van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing en richt zich expliciet op deze evolutie. Door dezelfde sleutelactoren opnieuw te bevragen als in de eerdere rondes – ambtelijke en politieke covoorzitters, Vlaamse betrokken administraties, streekintercommunales, provincies en maatschappelijke stakeholders – wordt het mogelijk om trends in samenwerking, conflict, institutionele aanpassing en interbestuurlijke dynamieken longitudinaal te analyseren.

Om deze evolutie systematisch te onderzoeken, vertrekt het rapport vanuit een beleidsarrangementenbenadering, die de vervoerregio's beschouwt als dynamische, veranderende governance-arrangementen waarin vier dimensies elkaar voortdurend beïnvloeden: actorcoalities, institutionele regels, beschikbare hulpbronnen en beleidsdiscoursen. Deze benadering laat toe om niet enkel formele institutionele

////////////////////////////////////

veranderingen te analyseren, maar ook informele relaties, verschuivende actorverhoudingen, nieuwe vormen van coördinatie en fricties tussen bestuursniveaus.

De analyse in dit rapport volgt vier onderling verweven luiken die samen de evolutie van de vervoerregio's inzichtelijk kunnen maken. Eerst onderzoeken we hoe decreetale bijsturingen, de verschuiving van regietaken en de uitrol van beleidsinstrumenten het formele kader van Basisbereikbaarheid hebben veranderd en welke gevolgen dit heeft voor de positie van de vervoerregio's. Vervolgens analyseren we de interbestuurlijke actordynamiek tussen Vlaamse administraties, lokale besturen, provincies, streekintercommunales en maatschappelijke stakeholders, met bijzondere aandacht voor verschuivingen op het vlak van leiderschap, coördinatie en vertrouwen. Het derde luik bespreekt de werking en doorwerking van het beleidsinstrumentarium en analyseert hoe de strategische ambities zich verhouden tot de operationele praktijk. Tot slot brengen we de regionale differentiatie in beeld: de vijftien vervoerregio's ontwikkelen zich uiteenlopend naargelang hun maturiteit, institutionele inbedding en bestuurlijke capaciteit. Deze opbouw laat toe om zowel continuïteit als verandering in de vervoerregiowerking scherp te analyseren.

Het onderzoek steunt daarbij op een combinatie van individuele opvolggesprekken, panelinterviews en documentanalyse. Door een deel van de respondenten uit eerdere onderzoeks rondes opnieuw te bevragen, kunnen percepties, verwachtingen en institutionele posities over bijna tien jaar vervoerregiowerking worden gevolgd. Deze longitudinale aanpak maakt het mogelijk om in kaart te brengen hoe actoren veranderingen in beleidskaders en sturingslogica's ervaren, en hoe zij omgaan met evoluties in taakstelling, coördinatie en de overgang van planvorming naar beleidsuitvoering.

De inzichten uit dit onderzoek zijn relevant op twee niveaus. Beleidsmatig bieden ze onderbouwde input voor de geplande beleidsevaluatie van de vervoerregiowerking en voor eventuele bijsturingen van de vervoerregioraad binnen een mogelijk "Vervoerregio 2.0"-model (zie VVSG, 2023). Wetenschappelijk draagt deze studie bij aan bredere discussies over regionale governance binnen het Vlaamse bestuurlijke bestel, over de rol van institutionele ontwerpkenmerken in interbestuurlijke samenwerking, en over hoe regionale beleidsarrangementen evolueren wanneer ze geconfronteerd worden met veranderende organisatorische, financiële en beleidsmatige randvoorwaarden.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de theoretische en conceptuele basis van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bespreekt de gebruikte methodologie. Hoofdstuk 4 vormt de analytische kern van de studie: het opent met een synthese van de kernbevindingen uit eerdere onderzoeks rondes, gaat vervolgens in op de recente institutionele kaderstelling, analyseert de interbestuurlijke actordynamiek, beoordeelt het beleidsinstrumentarium en sluit af met een vergelijking van de regionale differentiatie en evolutie van de vervoerregio's. Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies samen en bespreekt de implicaties voor de verdere ontwikkeling van de vervoerregio's en voor gelijkaardige types van regiowerking in Vlaanderen.



## 2 CONCEPTUEEL KADER

De Vlaamse vervoerregio's vormen een regionaal governance-arrangement waarin actoren van verschillende bestuursniveaus samenwerken binnen een deels centraal vormgegeven, deels lokaal ingevulde beleidscontext. Om deze complexe interbestuurlijke interacties te begrijpen, bouwt dit onderzoek verder op de beleidsarrangementenbenadering als primair conceptueel perspectief (Arts, Leroy & Van Tatenhove, 2000; 2006; 2013).

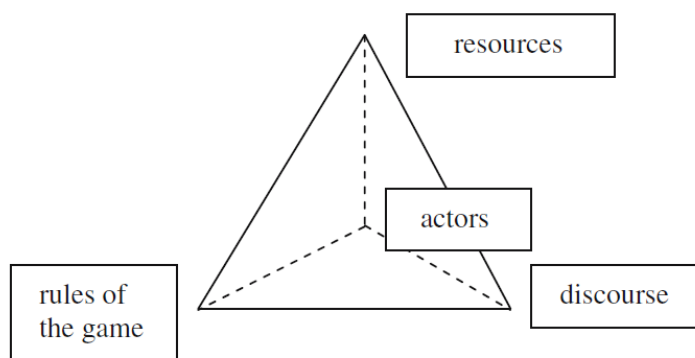
Volgens de klassieke definitie van Van Tatenhove et al. (2000) is een beleidsarrangement "de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein" (p.11). Dit impliceert dat beleidspraktijken nooit volledig vastliggen, maar tijdelijk vorm krijgen binnen specifieke historische, organisatorische en politieke contexten. De benadering maakt zichtbaar hoe een zekere stabiliteit binnen een beleidsdomein ontstaat, maar ook hoe deze kan worden doorbroken door nieuwe regels, gewijzigde budgetten, verschuivende discursieve agenda's of veranderende coalities. Ze laat toe om de werking van de vervoerregio's te analyseren vanuit het samenspel tussen actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen, en om te begrijpen hoe deze dimensies doorheen de tijd tijdelijk stabiliseren of juist onder druk komen te staan.

Tegelijk kent dit kader zijn beperkingen om alle institutionele en bestuurlijke dynamieken te vatten. Daarom wordt het binnen dit onderzoek aangevuld met inzichten uit de literatuur over interbestuurlijke verhoudingen en regionaal handelingsvermogen, die scherpere aandacht geven aan centrale sturing, hiërarchische verhoudingen, capaciteitsverschillen en de uitkomsten van regionale samenwerking.

### De beleidsarrangementenbenadering: tijdelijke stabilisatie van regels en interacties

De beleidsarrangementenbenadering beschouwt beleidsvorming als een tijdelijk gestabiliseerd samenspel tussen vier onderling verbonden dimensies:

1. actoren en coalities,
2. hulpbronnen en machtsverdeling,
3. formele en informele spelregels,
4. discoursen en probleemdefinities.



Figuur 1: Dimensies van een beleidsarrangement (Van Tatenhove et al. 2000, p.99)

Voor de Vlaamse vervoerregio's biedt dit perspectief de nodige handvaten. Zij vormen immers geen vrijwillige, bottom-up samenwerkingsverbanden maar decretaal vormgegeven beleidsarena's waarin Vlaamse en lokale bestuurslogica's samenkomen. De benadering helpt hier om een aantal kernmechanismen te begrijpen:

#### Actorcoalities

Binnen de vervoerregio's komen actoren samen met uiteenlopende institutionele posities, belangen en verantwoordelijkheden. De interacties tussen Vlaamse administraties, lokale bestuurders, provincies en streekintercommunales bepalen in belangrijke mate hoe het beleidsarrangement zich ontwikkelt en stabiliseert. Vanuit de beleidsarrangementenbenadering wordt deze dynamiek begrepen als een voortdurend proces van coalitievorming, rolafbakening en onderlinge afstemming, waarbij actoren elkaar kunnen vinden in gedeelde agenda's en bestuurspraktijken of juist kunnen botsen omwille van uiteenlopende belangen en spanningsvelden. Veranderingen in leiderschap, verwachtingen en vertrouwen kunnen hierbij bestaande verhoudingen en relaties versterken of net onder druk zetten, en sturen mee welke coalities de besluitvorming beïnvloeden binnen de vervoerregio's. Door deze actordynamiek te analyseren, wordt zichtbaar hoe samenwerking wordt vormgegeven, hoe conflicten ontstaan en hoe tijdelijk evenwicht wordt bereikt binnen een complex interbestuurlijk krachtenveld.

#### Hulpbronnen en machtsverdeling

De werking van de vervoerregio's wordt mede bepaald door de verdeling en inzet van diverse types van hulpbronnen. Vlaamse administraties beschikken over juridische instrumenten, technische expertise en financiële middelen, terwijl lokale besturen vooral politieke legitimiteit, lokale terreinkennis en nabijheid tot gebruikers inbrengen. De wisselwerking tussen deze verschillende hulpbronnen beïnvloedt wie in de praktijk initiatief kan nemen, welke beleidsopties haalbaar worden geacht en hoe besluitvorming vorm krijgt. Verschuivingen in budgetten, personele capaciteit of organisatorische ondersteuning kunnen het arrangement tijdelijk versterken of verzwakken. Het analyseren van hulpbronnen maakt zichtbaar hoe asymmetrieën tussen actoren kunnen ontstaan en hoe deze de onderlinge verhoudingen binnen de vervoerregio's structureren en welke implicaties dit heeft voor gedeelde sturing.

#### De rol van spelregels

Naast actoren en hulpbronnen spelen formele en informele spelregels een belangrijke rol in de tijdelijke stabilisatie van een beleidsarrangement. Decreten, reglementen en procedures bepalen hoe de vervoerregio's formeel moeten functioneren, maar in de dagelijkse praktijk worden deze regels ook aangevuld, geïnterpreteerd en in de praktijk gebracht via informele routines, overleg en onderlinge afspraken. Deze spelregels sturen niet alleen op welke wijze actoren toegang krijgen tot besluitvorming, maar ook hoe conflicten worden behandeld, hoe informatie circuleert en hoe prioriteiten worden vastgesteld. Binnen de vervoerregio's kunnen spelregels worden aangepast in functie van veranderende verwachtingen, nieuwe beleidsinstrumenten of verschuivende politieke verhoudingen, waardoor zij een belangrijke lens vormen om de institutionele evolutie van het beleidsarrangement te begrijpen.

#### Discours en probleemdefinities

Tot slot beïnvloeden discursieve kaders hoe regionale beleidsafstemming worden gedefinieerd en gepercipieerd, welke oplossingsrichtingen dominant worden en hoe het samenwerkingsverband wordt gelegitimeerd. Discoursen rond basisbereikbaarheid, *modal shift*, budgettaire efficiëntie, gedeeld leiderschap of vervoersarmoede sturen mee welke beleidskeuzes als logisch, wenselijk of noodzakelijk worden gepresenteerd en ervaren. Verschillende actoren kunnen hierbij uiteenlopende probleemdefinities en agenda's ontwikkelen, wat zich kan vertalen in verschillende interpretaties van bevoegdheidsverdeling, prioriteiten of verwachtingen



ten aanzien van het beleidsarrangement. Door deze discursieve dimensie te analyseren, wordt duidelijk hoe betekenisgeving een rol speelt in de tijdelijke stabilisatie van het arrangement en hoe verschuivende discoursen transformatieprocessen kunnen inzetten.

**Nood aan een breed perspectief**

Hoewel de beleidsarrangementenbenadering een geschikt analysekader biedt om verschuivingen in actoren, spelregels, hulpbronnen en discoursen te begrijpen, volstaat ze niet om alle dynamieken binnen de Vlaamse vervoerregio’s volledig te verklaren. Het functioneren van de vervoerregio’s wordt immers ook bepaald door bredere institutionele verhoudingen en verschillen in bestuurlijke capaciteit tussen betrokken actoren en bestuurslagen. Daarom wordt het beleidsarrangementenperspectief in dit onderzoek aangevuld met inzichten uit twee aanvullende literatuurstromen: de literatuur over interbestuurlijke verhoudingen en sturingsrelaties, en de literatuur over regionaal handelingsvermogen. Deze perspectieven maken het mogelijk om scherper te analyseren hoe centrale sturing, hiërarchische verhoudingen en capaciteitsverschillen doorwerken in de totstandkoming en uitvoering van regionale mobiliteitsafspraken, en welke voorwaarden samenwerking op regionale schaal kunnen versterken of juist onder druk zetten.

Interbestuurlijke samenwerking en centrale sturing

Hoewel een beleidsarrangementenperspectief inzicht biedt in de interne dynamiek van actoren, middelen, regels en discoursen, verklaart ze onvoldoende hoe deze interacties worden vormgegeven binnen een breder hiërarchisch en meerschalg bestuurssysteem. Om dit te begrijpen, is het noodzakelijk om de Vlaamse vervoerregio’s niet louter te analyseren als autonome regionale arrangementen, maar als onderdelen van een door Vlaanderen ontworpen en centraal aangestuurde governance-architectuur.

De decretale vormgeving van de vervoerregio’s – waarin de Vlaamse overheid de territoriale afbakening, samenstelling, procedures en budgettaire randvoorwaarden bepaalt – onderstreept deze asymmetrie. Cruciale processen zoals de optimalisatie van het kernnet, de organisatie van Vervoer op Maat en de toekenning van exploitatiemiddelen worden in hoge mate gedomineerd door Vlaamse centrale administraties en ministeriële beslissingen. Daarom functioneren de vervoerregio’s minder als zelfstandige regionale beleidsfora en meer als afgeleide arena’s waarin betrokken actoren moeten manoeuvreren binnen door Vlaanderen opgelegde spelregels en prioriteiten.

Zoals Jessop (2002) en Sørensen & Torfing (2009) benadrukken, blijft centrale sturing altijd aanwezig in bovenlokale governance-arrangementen, via zowel ontwerpende als kaderstellende metagovernancerollen. Deze benaderingen maken zo duidelijk dat regionale autonomie binnen de vervoerregio’s niet primair voortkomt uit intergemeentelijke samenwerking, maar uit de mate waarin de centrale overheid ruimte laat binnen haar eigen sturingslogica’s. De werking van de vervoerregio’s wordt dus structureel bepaald door een permanente asymmetrie tussen centrale en (boven)lokale actoren, door de verwevenheid van beleidsagenda’s tussen bestuurslagen en door de strategische rol die Vlaanderen speelt in het definiëren, inperken en bijsturen van regionale handelingsruimte.

Regionaal handelingsvermogen

Naast de structurele verhoudingen tussen bestuurslagen is het ook relevant te analyseren in welke mate de vervoerregio’s er daadwerkelijk in slagen om als collectieve regionale actor te functioneren. Waar de beleidsarrangementenbenadering vooral op een meer generieke manier inzicht biedt in de interne dynamiek van actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen, en de interbestuurlijke literatuur duidelijk maakt hoe deze



dynamiek ingebed is in een door Vlaanderen bepaald hiërarchisch sturingskader, richt een derde perspectief zich op de vraag wat specifieke regio's binnen die context effectief kunnen realiseren.

De literatuur rond regionaal handelingsvermogen (*regional governance capacity*) (Foster & Barnes, 2012; Nelles, 2011) biedt daarvoor een aanvullende lens. Dit perspectief vertrekt vanuit de vaststelling dat regio's niet enkel worden gevormd door generieke institutionele kaders, maar ook door hun vermogen om intern gecoördineerd op te treden, gezamenlijke agenda's te ontwikkelen, eigen middelen te mobiliseren en beleidskeuzes te vertalen naar concrete uitvoering.

Dit raamwerk helpt om te begrijpen waarom men in sommige regio's meer continuïteit, slagkracht of consensus kan ontwikkelen dan in andere, terwijl zij formeel binnen dezelfde decretale kaders opereren. Capaciteitsverschillen kunnen voortkomen uit verschillen in leiderschap, ambtelijke ondersteuning, institutionele stabiliteit of het vermogen om interne spanningen te hanteren en externe relaties te managen.

### **Analytisch kader voor de vervoerregiowerking**

Op basis van deze drie conceptuele bouwstenen — de beleidsarrangementenbenadering, inzichten rond interbestuurlijke sturing en het perspectief van regionaal handelingsvermogen — wordt in dit onderzoek gewerkt met een geïntegreerd analytisch kader. Dat kader vertrekt vanuit de premisse dat de werking van de Vlaamse vervoerregio's slechts ten volle kan worden begrepen wanneer deze verschillende dimensies gelijktijdig in beeld worden gebracht: de interne dynamiek van het beleidsarrangement, de meerschallige institutionele inbedding ervan, en de mate waarin vervoerregio's zich ontwikkelen tot effectieve regionale actoren.

Een eerste analytische invalshoek richt zich op de evolutie van het beleidsarrangement zelf, geïnformeerd door de beleidsarrangementenbenadering. Hier wordt onderzocht hoe actornetwerken, hulpmiddelen, spelregels en discursieve kaders doorheen de tijd worden gevormd, gestabiliseerd of heronderhandeld. Deze lens maakt het mogelijk om te begrijpen hoe zowel formele decretale voorschriften als informele routines en verwachtingen de werking van de vervoerregio's structureren, en hoe veranderingen in regels, budgetten of coalities het arrangement kunnen versterken of onder druk zetten.

Een tweede perspectief focust op de interbestuurlijke relaties en centrale sturing die dit arrangement omkaderen. Vanuit de literatuur rond intra- en interbestuurlijke verhoudingen en centrale sturing wordt geanalyseerd hoe Vlaamse administraties, lokale besturen en bovenlokale actoren zich tot elkaar verhouden, en hoe spanningen tussen centrale sturing en regionale autonomie zich in de praktijk manifesteren. Deze invalshoek focust op hoe de meerschallige inbedding van bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden de handelingsruimte van vervoerregio's structureert, en hoe regionale governance samenhangt met hiërarchisch bepaalde kaders, centrale logica's en door Vlaanderen ontworpen spelregels.

De derde analytische lens richt zich op het regionaal handelingsvermogen van de vervoerregio's. Vanuit het raamwerk van Foster & Barnes (2012) en Nelles (2011) wordt nagegaan in hoeverre vervoerregio's erin slagen om als collectieve actor op te treden: ontwikkelen zij een gedeelde agenda, beschikken zij over interne coördinatie, kunnen zij middelen mobiliseren en slagen zij erin beleidskeuzes te vertalen naar uitvoering? Dit perspectief gaat na in welke mate bepaalde vervoerregio's robuuster, stabiel of slagkrachtiger functioneren dan andere, ondanks gelijke decretale uitgangspunten.

Samen vormen deze drie analytische perspectieven het conceptuele kompas voor de empirische analyse. Ze structureren de onderzoeksopzet in hoofdstuk 4 en maken het mogelijk om de werking van de Vlaamse vervoerregio's systematisch te onderzoeken.







## 4 ANALYSE

We bouwen onze analyse op als volgt. De analyse start met een samenvatting van de kernbevindingen uit eerdere onderzoeksrondes (4.1) en bespreekt vervolgens de recente institutionele ontwikkelingen (4.2), de interbestuurlijke actordynamiek tussen Vlaamse, lokale en bovenlokale partners (4.3) en het beleidsinstrumentarium van de vervoerregio's (4.4). Het hoofdstuk sluit af met een bespreking van regionale verschillen en evoluties (4.5). Deze opbouw laat toe om zowel continuïteit als verandering in de werking van de vervoerregio's systematisch in beeld te brengen.

### 4.1 VOORGAANDE ONDERZOEKSRONDES: KERNBEVINDINGEN

Een synthese van de belangrijkste bevindingen uit onze eerdere onderzoeksrondes vormt het vertrekpunt voor de huidige analyse. We schetsen hoe het decretaal opgelegde model van interbestuurlijke samenwerking zich sinds de invoering van het Decreet Basisbereikbaarheid heeft ontwikkeld, welke institutionele en organisatorische kenmerken het systeem typeren, en welke evoluties of leerervaringen daaruit zijn voortgekomen. Hieronder wordt achtereenvolgens het institutionele kader en bestuursmodel, de beleidsagenda en beschikbare hulpbronnen, de actorcoalitie en interbestuurlijke coördinatie, en de lokale dynamiek en betrokkenheid besproken.

#### 4.1.1 Institutioneel kader en bestuursmodel

De vervoerregio's (VVR's) vormen sinds 2019 een nieuwe, Vlaams opgelegde regionale bestuursvorm binnen het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Ze zijn ontworpen als een functionele bestuursvorm die een permanente samenwerking vooropstelt tussen groepen van gemeenten en Vlaamse mobiliteitsactoren op een vaste, gebiedsdekkende schaal. Daarmee wijken ze fundamenteel af van andere, vrijwillige bovenlokale samenwerkingsvormen, zoals bv. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden opgenomen in het Decreet Lokaal Bestuur (Schraepen et al., 2018; De Rynck et al., 2021).

De juridische basis voor de vervoerregio's ligt in het Decreet Basisbereikbaarheid (2019). Dat decreet introduceerde het principe van vraaggericht openbaar vervoer en kende aan de vervoerregio's een centrale rol toe bij de voorbereiding, opmaak, opvolging en evaluatie van het regionale mobiliteitsbeleid (Vlaams Parlement, 2019). Vlaanderen werd daarbij ingedeeld in vijftien vervoerregio's, waarvan de afbakening grotendeels gebaseerd werd op reële verplaatsingsstromen, stedelijke invloedssferen en een maximale afstand van circa 35 kilometer. De schaalgrootte moest daarbij zowel een zekere functionele samenhang als de bestuurbaarheid van de regio garanderen (Debrock, 2017).

De VVR's vormen geen volwaardige bestuurslaag met aparte rechtspersoonlijkheid of eigen middelen. Ze werden opgezet als afstemmingsorganen: overlegfora waar Vlaamse en lokale actoren afspraken maken, maar waarvan gezamenlijke beslissingen afhankelijk blijven van vrijwillig draagvlak en de bereidheid van de betrokken partners om engagementen effectief uit te voeren. Zoals reeds in de Conceptnota Basisbereikbaarheid werd gesteld, was het "geenzins de betrachting een nieuwe bestuurslaag in het leven te roepen of het Vlaamse bestuursmodel onnodig te verzwaren", maar wel om *via flexibele regionale organen tot een geïntegreerde aanpak van mobiliteit te komen* (Conceptnota Basisbereikbaarheid, 2016, p. 12).

De vervoerregioraad vormt het centrale beslissings- en overlegorgaan binnen elke regio en brengt actoren van verschillende bestuursniveaus en organisaties samen in een interbestuurlijke constellatie. Alle gemeenten binnen de regio zijn rechtstreeks vertegenwoordigd en vormen samen de lokale pijler van het overleg. Aan  
////////////////////////////////////

Vlaamse zijde nemen de kernactoren van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken deel: het Departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), De Lijn en De Vlaamse Waterweg nv, die zich regionaal organiseren binnen het zogenoemde *Team MOW*. Daarnaast kunnen ook andere partners aansluiten, afhankelijk van de agendapunten of regionale context. Het gaat onder meer om de provinciebesturen, die in de meeste regio's een vaste, maar niet-decretale rol opnemen, federale spooractoren zoals NMBS en Infrabel, en het Departement Omgeving, dat doorgaans een adviserend lid is. In specifieke dossiers kunnen ook andere Vlaamse entiteiten deelnemen, zoals Lantis, de Werkvennootschap of het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust. Tot slot sluiten ook de streekintercommunales in veel regio's aan vanuit een ondersteunende of faciliterende rol, in het bijzonder om kleinere gemeenten met beperkte capaciteit te begeleiden (De Rynck et al., 2021; Schraepen et al., 2023).

De raad wordt geleid vanuit een gedeeld voorzitterschap, dat de interbestuurlijke aard van het model illustreert. De ambtelijke covoorzitter, afkomstig van het Departement MOW, bewaakt de inhoudelijke coherentie en de afstemming tussen de Vlaamse actoren, terwijl de politieke covoorzitter – voorgedragen vanuit de gemeenten – het lokale draagvlak en de politieke legitimiteit dient te verzekeren. De feitelijke werking van de vervoerregio's steunt op een gelaagde overlegstructuur. Binnen het *Team MOW* worden de standpunten van de Vlaamse entiteiten intern afgestemd, zodat zij met één stem kunnen spreken in de vervoerregioraad. De ambtelijke vervoerregioraad bereidt de dossiers inhoudelijk voor en fungeert als werkplaats voor overleg en compromisvorming tussen lokale en Vlaamse diensten. In grotere regio's wordt dit aangevuld met een dagelijks bestuur, waarin de covoorzitters en enkele lokale mandatarissen de agenda's voorbereiden en de politieke haalbaarheid van voorstellen vooraf kunnen aftoetsen.

Het beslissingsmodel van de vervoerregioraad vertrekt vanuit het principe van interbestuurlijke samenwerking en is in essentie gebaseerd op consensus. Beslissingen worden bij voorkeur genomen op basis van overeenstemming tussen de betrokken Vlaamse en lokale actoren, wat het overlegkarakter van de vervoerregio's onderstreept. Om het besluitvormingsproces te ondersteunen, kunnen raden in een huishoudelijk reglement een formele stemregeling vastleggen die onderscheid maakt tussen stemgerechtigde en adviserende leden, of werkt met gewogen stemverhoudingen. Indien consensus niet wordt bereikt, voorziet het kader in een escalatieprocedure. Als de vervoerregioraad finaal geen beslissing kan nemen, kan de Vlaamse Regering ook op eigen initiatief een beslissing nemen (Decreet Basisbereikbaarheid, 2019).

#### **4.1.2 Beleidsagenda en hulpbronnen**

De beleidsagenda en taakstelling van de vervoerregio's zijn vastgelegd in het Decreet Basisbereikbaarheid (2019) en stoelen op het principe van basisbereikbaarheid: het garanderen dat burgers belangrijke maatschappelijke functies kunnen bereiken via een vraaggericht en efficiënt vervoerssysteem. De hervorming van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid introduceerde een gelaagd vervoersmodel met vier niveaus — treinnet, kernnet, aanvullend net en vervoer op maat — die optimaal op elkaar moeten worden afgestemd. Binnen dit kader nemen de vervoerregio's een centrale rol op in de regionale mobiliteitsregie: ze vormen de schakel tussen Vlaamse beleidsdoelstellingen en lokale vervoersnoden en moeten vanuit een geïntegreerde visie zorgen voor afstemming tussen de verschillende vervoersmodi en bestuursniveaus.

De decretaal vastgelegde opdracht van de vervoerregioraad is tweeledig. Enerzijds beschikt ze over beslissende bevoegdheden inzake de vormgeving van het aanvullend net, de organisatie van het Vervoer op Maat (VoM) en de uitwerking van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk (met uitzondering van de fietssnelwegen). Anderzijds heeft ze adviserende bevoegdheden over het Vlaams vastgelegde kernnet, het treinnet en het openbaar vervoer over water. De raad bereidt daarnaast adviezen voor over het Geïntegreerd





### 4.1.3 Actorcoalitie en beleidscoördinatie

De werking van de Vlaamse vervoerregio's steunt op een interbestuurlijke actorcoalitie waarin verschillende bestuursniveaus, administraties en partners samenwerken. Centraal in dit arrangement staat de Vervoerregioraad, die de gemeenten en Vlaamse mobiliteitsactoren verenigt in een overleg- en besluitvormingsforum. Binnen deze raad fungeert het Team MOW – een samenwerkingsverband tussen het Departement MOW, AWV, De Lijn en De Vlaamse Waterweg nv – als spil van de Vlaamse aanwezigheid. Het Team MOW werd vanaf 2019 systematisch uitgebouwd om de interne afstemming binnen het beleidsdomein te versterken en met één stem te spreken in de regionale fora. Deze gebiedsgerichte reorganisatie wordt door zowel Vlaamse als lokale actoren als een belangrijke meerwaarde beschouwd: ze heeft geleid tot een nauwere samenwerking, meer coherentie in Vlaamse standpunten en een vlottere informatiedeling tussen de verschillende administraties (De Rynck et al., 2021).

De bestuurlijke coördinatie van de vervoerregio's wordt gedragen door een co-voorzitterschap dat de interbestuurlijke aard van het model belichaamt. De ambtelijke covoorzitter, doorgaans een regiocoördinator van het Departement MOW, fungeert als procesbegeleider en inhoudelijke regisseur, terwijl de politieke voorzitter – voorgedragen door de gemeenten – de legitimiteit en het lokaal draagvlak verzekert. Deze gedeelde leiding wordt in de meeste regio's als positief ervaren, omdat ze wederzijds begrip tussen beleidsniveaus bevordert en samenwerking op basis van consensus aanmoedigt (Schraepen et al., 2023). In grotere regio's wordt er daarnaast vaak gewerkt met een dagelijks bestuur waarin agenda's worden voorbereid en informele compromisvorming vooropstaat, wat de effectiviteit en werkbaarheid van de besluitvorming vergroot.

De interbestuurlijke coördinatie binnen de vervoerregio's wordt ondersteund door intensieve contacten tussen Vlaamse diensten en lokale besturen. Burgemeesters, schepenen en ambtenaren geven aan dat het aantal directe interacties met Departement MOW, AWV en De Lijn de voorbije jaren is toegenomen, waardoor de onderlinge afstand kleiner is geworden en de relaties nauwer zijn dan voordien. De toegenomen contacten hebben geleid tot een groter onderling begrip voor elkaars standpunten en denkwijzen, wat in veel regio's het wederzijdse vertrouwen lijkt te hebben versterkt. Ook de samenwerking tussen de Vlaamse entiteiten onderling is door de invoering van de vervoerregio's merkbaar versterkt. De oprichting van Team MOW wordt algemeen gezien als een stap vooruit in de interne coördinatie binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (De Rynck et al., 2021). De contacten tussen het departement MOW, AWV, De Lijn en De Vlaamse Waterweg zijn intenser, formeler en efficiënter geworden dan voorheen, waardoor de verschillende diensten dichter bij elkaar zijn gebracht. Het Team MOW bereidt de ambtelijke werkgroepen voor, stemt intern standpunten af en lost mogelijke spanningen tussen de Vlaamse partners in een vroeg stadium op. Daarnaast vervult het team ook een bredere coördinatiefunctie, onder meer bij de onderlinge afstemming van adviezen en projecten in het kader van omgevingsvergunningen.

De beleidscoördinatie tussen mobiliteit en andere domeinen, in het bijzonder ruimtelijke ordening, blijft echter een belangrijke uitdaging binnen de vervoerregiowerking. Hoewel de oprichting van de vervoerregio's oorspronkelijk vertrok vanuit de ambitie om mobiliteit, infrastructuur en ruimte geïntegreerd te benaderen, werd die koppeling politiek nooit formeel verankerd. Het afbakeningsproces in 2018 werd weliswaar gezamenlijk voorbereid door het Departement MOW en het Departement Omgeving, maar de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Regering leidde vervolgens tot een gebrekkige coördinatie tussen beide beleidsdomeinen (Schraepen et al., 2018). Daardoor fungeert de vervoerregioschaal vandaag niet als beleidsschaal voor het ruimtelijke beleid, wat de afstemming tussen mobiliteits- en ruimtelijke plannen bemoeilijkt. Voortbouwend op de eigen regionale samenwerkingen, werkt het ruimtelijk beleid momenteel in kader van het BRV een aanpak uit op regioniveau. Ondanks het feit dat de focus van de vervoerregio's eenzijdig ligt op het uitzetten van een regionaal mobiliteitsbeleid blijft het in de praktijk wel een plaats waar ruimtelijke

//

kwesties impliciet mee aan bod komen en waar mobiliteitsbeslissingen niet los kunnen bekeken worden van ruimtelijke vraagstukken zoals verdichting, kernselectie en gebiedsontwikkeling.

Het Departement Omgeving is slechts in beperkte mate betrokken bij de vervoerregioraden en werd uitsluitend als adviserend lid opgenomen. Vanuit hun bovenlokale expertise uit onderzoek en rol in gebiedsgerichte processen kon het Departement Omgeving richting de vervoerregio's input en ondersteuning geven. Daarnaast ontwikkelde zich ook een ambtelijke coördinatie, via de samenwerkingsovereenkomst tussen MOW en Omgeving (de zogenaamde MOM-werking), die naar aanleiding van de vervoerregiowerking gericht is op eerder technische afstemming, bv. rond milieueffectenrapportage, knooppuntontwikkeling of wegencategorisering. Het MOM functioneert tot op vandaag als een strategisch domeinoverschrijdend platform.

Intermediaire actoren, zoals de provinciebesturen en streekintercommunales, vervullen een belangrijke, maar uiteenlopende ondersteunende rol binnen de vervoerregiowerking. De provincies brengen bovenlokale expertise, planologische kennis en continuïteit in en participeren, ondanks het ontbreken van een decretaale verankering (behalve in Limburg), in vrijwel alle vervoerregioraden. Hun betrokkenheid wordt door zowel Vlaamse als lokale actoren gewaardeerd omdat ze gewend zijn om op bovengemeentelijk niveau te denken en een bijdrage leveren aan de afstemming tussen RMP's en provinciale beleidsprocessen (Schraepen et al., 2023). Tegelijk verschilt hun formele status per regio: in sommige raden zijn ze stemgerechtigd lid, elders enkel adviserend of informeel betrokken. De streekintercommunales nemen vooral een aanvullende rol op door kleinere gemeenten met beperkte ambtelijke capaciteit te ondersteunen en een intergemeentelijk perspectief in te brengen. Hoewel hun betrokkenheid doorgaans vrijwillig en niet-decretaal verankerd is, blijkt hun kennis van de regio en hun operationele slagkracht erg waardevol, onder meer bij de uitvoering van projecten rond deelmobiliteit of Hoppinpunten. Beide actoren fungeren zo als belangrijke schakel in het versterken van de regionale werking, al beschikken zij over een beperkte formele verankering en is hun plaats binnen de governance-structuur niet scherp afgeleid.

#### 4.1.4 Lokale dynamiek en betrokkenheid

De lokale dimensie vormde een bepalend maar tegelijk kwetsbaar onderdeel van de werking van de Vlaamse vervoerregio's. De invoering van deze overlegstructuren betekende voor veel gemeenten een breuk met het verleden. De decretaal opgelegde samenwerking verplicht lokale besturen om op een bovenlokaal schaalniveau te denken en beslissingen te nemen, wat voor velen een ingrijpende *mind shift* betekende (De Rynck et al., 2021). Vooral kleinere gemeenten ervaren dit als een moeilijke aanpassing: ambtenaren en schepenen blijven vaak in de eerste plaats redeneren vanuit de belangen van de eigen gemeente, terwijl regionaal denken en gedeeld eigenaarschap tijd vergen om te groeien. Tegelijk waarderen lokale besturen de directe en frequente contacten met Vlaamse diensten (Departement MOW, AWW, De Lijn), die het wederzijds begrip en vertrouwen tussen beleidsniveaus hebben vergroot.

Binnen de vervoerregio's vormt de ambtelijke vervoerregioraad het inhoudelijke hart van de besluitvorming. Dit forum fungeerde als voorbereidende arena waar lokale en Vlaamse ambtenaren, samen met externe studieconsortia, de belangrijkste keuzes en voorstellen voor het regionale mobiliteitsbeleid uitwerkten vóór ze op de politieke agenda kwamen. De kwaliteit van deze voorbereiding bepaalde in hoge mate het succes van de politieke besluitvorming: goed uitgewerkte en gedragen voorstellen bevorderen consensus, terwijl onvoldoende voorbereiding leidt tot technische bijsturingen in de raad (De Rynck et al., 2021). De werking legde echter ook structurele spanningen bloot. Zo bestaan er geen formele mechanismen die garanderen dat lokale ambtenaren met een duidelijk politiek mandaat deelnemen, waardoor terugkoppeling naar en afstemming met de gemeentelijke besluitvorming niet altijd vanzelfsprekend is. Daarnaast bleek de beslotenheid van de werking aanleiding te geven tot kritiek, zowel vanuit lokale besturen als vanuit maatschappelijke actoren. Deze kritiek

raakt aan bredere vragen over transparantie, interne informatieverspreiding en de manier waarop gemeenten zelf omgaan met regionale terugkoppeling en interne besluitvorming.

Het politiek voorzitterschap speelde een bepalende rol in de regionale dynamiek en het draagvlak binnen de vervoerregio's. Het co-voorzitterschap weerspiegelt de interbestuurlijke filosofie van de vervoerregio's en vertaalt zich in gedeelde taken, zoals het modereren van de vergaderingen, het bewaken van de procesafspraken en het opvolgen van de engagementen tussen partners. In de praktijk bleek vooral de invulling door de politieke voorzitter bepalend voor de manier waarop het regionale overleg wordt ervaren (Schraepen et al., 2023). Wanneer de politieke voorzitter actief leiderschap opneemt, de besluitvorming richting geeft en consensus zoekt tussen uiteenlopende gemeentelijke belangen, wordt de vervoerregio gezien als een regionaal gedragen arrangement waarin lokale mandatarissen zelf het voortouw nemen. In regio's waar dit leiderschap minder ontwikkeld is, kwam de trekkersrol vaker bij de Vlaamse covoorzitter te liggen, wat het risico inhoudt dat de werking eerder als Vlaams gestuurd wordt gepercipieerd. Zo vormt de politieke voorzitter een cruciale schakelfiguur die de regionale stem inbrengt, draagvlak helpt creëren en bijdraagt aan het evenwicht tussen Vlaamse regie en lokaal eigenaarschap.

De lokale betrokkenheid binnen de vervoerregio's vertoonde tot dusver een gemengd beeld. Vooral kleine gemeenten, die over onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikken, ervaren hun deelname als belastend en riskeren daardoor minder volwaardig betrokken te zijn. Streekintercommunales en provincies proberen dit te compenseren door ondersteuning te bieden. Tegelijk wordt het lokaal eigenaarschap onder druk gezet door de perceptie dat de vervoerregio's een sterk Vlaams gestuurd vehikel zijn, waardoor de regionale agenda niet altijd aansluit bij lokale bezorgdheden. De onzekerheid rond de implementatie van OV-plannen en Vervoer op Maat (VoM) versterkte bij momenten dit gevoel en dreigde de bereidheid om regionale compromissen te verdedigen te ondermijnen (Schraepen et al., 2023). Hoewel de interbestuurlijke contacten met Vlaamse diensten intensiever en constructiever zijn geworden, blijft ook de democratische terugkoppeling kwetsbaar, met een spanningsveld tussen regionale consensusvorming en lokale legitimatie. Ondanks deze knelpunten groeide in verschillende regio's wel een sterker regionaal bewustzijn, maar het lokale draagvlak bleef uiteindelijk sterk afhankelijk van voldoende capaciteit, helder mandaat en een stabiel beleidskader dat ruimte laat voor lokaal eigenaarschap.



## **4.2 INSTITUTELE KADERSTELLING**

### **4.2.1 Evolutie van het decretaal kader**

Sinds onze laatste onderzoekronde (2022) onderging het decretale en regelgevende kader rond Basisbereikbaarheid verschillende bijstellingen en aanpassingen. Waar de eerste jaren van de vervoerregiowerking vooral gericht waren op het opbouwen van overlegstructuren en het uitwerken van de Regionale Mobiliteitsplannen (RMP's), verschoven de aandacht nadien ook naar een verdere verfijning van governance-afspraken en regierollen. Een reeks decretale wijzigingen, verzameldecreten en beleidsbeslissingen leidden tot een bijgesteld uitvoeringskader, dat gevolgen had voor de centrale sturing en de afbakening van rollen met betrekking tot beleid, regie en exploitatie.

#### **Decreetwijzigingen en institutionele bijsturing**

Het decretale kader voor Basisbereikbaarheid onderging sinds 2022 meerdere, soms substantiële bijstellingen. Het oorspronkelijke decreet van 26 april 2019 werd door de Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA, 2022) beschouwd als een breed opgezet kaderdecreet waarvan de concrete uitwerking grotendeels moest volgen via uitvoeringsbesluiten in de daaropvolgende legislatuur. De vertraagde totstandkoming van deze besluiten, gecombineerd met bijkomende beleidswijzigingen, leidde ertoe dat het decreet verschillende keren werd aangepast via verzameldecreten. Volgens de MORA ontstond hierdoor een groeiende discrepantie tussen het beleidsmatige ontwerp van Basisbereikbaarheid en de meer technische, gefragmenteerde uitwerking ervan. Deze opeenstapeling van wijzigingen heeft geleid tot een complex en weinig overzichtelijk regelgevingskader, wat de implementatie van Basisbereikbaarheid niet eenvoudiger maakte.

Het Decreet Basisbereikbaarheid, dat in 2019 werd ingevoerd als een breed kaderdecreet, is sinds 2020 drie keer substantieel gewijzigd via opeenvolgende verzameldecreten (MOW I, II en III). Deze decreten vormden de graduele, zij het eerder versnipperde uitwerking van het oorspronkelijke regelgevend kader. Het meest ingrijpend was het Verzameldecreet MOW III, dat op 31 maart 2023 werd aangenomen en noodzakelijk was om het nieuwe openbardienstencontract (ODC 2023–2027) met De Lijn juridisch te verankeren.

MOW III bracht een aantal belangrijke verschuivingen teweeg. Het voorzag in een overdracht van regietaken van het Departement MOW naar De Lijn en kende De Lijn, wanneer zij als interne exploitant wordt aangeduid, de bevoegdheid toe om de tarieven van het kern- en aanvullend net vast te leggen, conform de afspraken in het ODC. De Vlaamse Regering blijft verantwoordelijk voor de sociale tarieven. Deze nieuwe verdeling zorgt ervoor dat het tariefbeleid wordt verspreid over zestien actoren — de interne exploitant of de Vlaamse Regering, en de vijftien vervoerregioraden — wat de afstemming en integratie van tarieven complexer maakt. Daarnaast maakte MOW III de eerder voorziene oprichting van de Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) Vervoersautoriteit overbodig. Een daaropvolgend wijzigingsdecreet (21 februari 2024) trok het Decreet Vervoersautoriteit van 25 februari 2022 dan ook formeel in. Ten slotte waren de aanpassingen in MOW III noodzakelijk om Vervoer op Maat (VoM) in januari 2024 operationeel te kunnen maken.

In de bredere evolutie van het regelgevend kader volgt MOW III op MOW I (2020) en MOW II (2021), die vooral structurele wijzigingen in de mobiliteitsplanning introduceerden, waaronder de vervanging van het Mobiliteitsplan Vlaanderen door de Vlaamse mobiliteitsvisie en de versterking van de bindende kracht van RMP's. Gezamenlijk illustreren deze drie verzameldecreten een stapsgewijze, maar sterk gefragmenteerde bijsturing van Basisbereikbaarheid. De MORA wees er in zijn adviezen herhaaldelijk op dat deze opeenvolgende decreetswijzigingen hebben geleid tot een meerlagig en weinig coherent regelgevingskader, waardoor de



implementatie van Basisbereikbaarheid zich in een voortdurend wijzigende context moest voltrekken (MORA, 2022).

Een tweede illustratie van de impact van deze decretale bijsturingen op de uitvoering van Basisbereikbaarheid is de ontwikkeling van de mobiliteitscentrale – later omgedoopt tot Hoppincentrale. Deze centrale werd oorspronkelijk ontworpen als het operationele knooppunt van Vervoer op Maat (VoM), met taken variërend van het verwerken en dispatchen van vervoersaanvragen tot informatievoorziening, facturatie en, op termijn, het aanbieden van geïntegreerde MaaS (Mobility as a Service)-functionaliteiten. Ondanks de gunning van het contract in 2021 liep de operationalisering echter meer dan twee jaar vertraging op, onder meer door juridische procedures bij de Raad van State en technische uitdagingen. De centrale, die normaal op 1 januari 2022 in werking had moeten treden, startte uiteindelijk pas op 1 januari 2024, waarna de Vlaamse overheid een forfaitaire schadevergoeding van ruim 8,5 miljoen euro aan de opdrachtnemer VIA betaalde.

Parallel aan deze vertragingen wijzigde ook de governance van de centrale. Met het Verzameldecreet MOW III en de aanduiding van De Lijn als “beheerder van het vervoerssysteem” in het openbaredienstencontract werd de aansturing van de centrale overgeheveld van het Departement MOW naar De Lijn. Daarmee werd de eerder beoogde strikte scheiding tussen regie en uitvoering versoepeld (Rekenhof, 2024). Begin 2024 functioneerde de Hoppincentrale bovendien nog slechts gedeeltelijk: de integratie van boeking en betaling voor Vervoer op Maat (VoM Vast en VoM Flex) was nog niet afgerond, de koppeling met deelsystemen zoals deelauto’s en -fietsen bleef beperkt, en de inkanteling van Flexplusvervoer (MAV’s en DAV’s) werd ook meermaals uitgesteld.

Een gelijkaardig patroon van vertraging en complexiteit is zichtbaar bij de uitrol van de Hoppinpunten, de fysieke vervoersknooppunten die de overstap tussen verschillende modi moeten faciliteren en een essentieel onderdeel vormen van het combimobiliteitsmodel binnen Basisbereikbaarheid. Hoewel de beleidsambitie hiervoor al sinds 2014 bestond, bleek de ontwikkeling van een werkbaar regelgevend kader bijzonder moeizaam. Het oorspronkelijke mobipuntenbesluit van 2020 moest worden ingetrokken wegens moeilijk uitvoerbaar, waarna pas in februari 2022 een aangepast Hoppinpuntenbesluit werd goedgekeurd. Intussen werden zo’n 2000 locaties aangeduid, onderverdeeld in vier categorieën (interregionaal, regionaal, lokaal en buurt), maar de realisatie op het terrein bleef sterk achter: eind augustus 2023 waren slechts 81 Hoppinpunten afgewerkt, minder dan vier procent van de beoogde 1.000 punten tegen het einde van de legislatuur. De vertraging hield verband met de laattijdige goedkeuring van het uitvoeringsbesluit, knelpunten in overheidsopdrachten—zoals de raamcontracten voor de Hoppinzuilen—en de tijdsintensieve afstemming tussen verschillende wegbeheerders en betrokken actoren (Rekenhof, 2024).

Ook inhoudelijk blijven de Hoppinpunten achter op de beleidsambities. Hoewel minimumeisen zijn vastgelegd—zoals toegankelijkheid, fietsenstallingen en informatiedragers—blijven tot dusver de vereisten rond data-uitwisseling beperkt ingevuld. De huidige digitale koppeling bestaat vooral uit een QR-code die naar de Hoppinwebsite verwijst; realtime data-integratie ontbreekt voorlopig. Hierdoor functioneren veel Hoppinpunten in de praktijk nog als basisinfrastructuur, en niet als volwaardige multimodale knooppunten met geïntegreerde informatie- en boekingsfunctionaliteiten, zoals door het Rekenhof werd vastgesteld. De trage en gefragmenteerde uitrol illustreert hoe organisatorische, financiële en technologische randvoorwaarden de realisatie van combimobiliteit aanzienlijk hebben vertraagd.







Het spanningsveld tussen het decretaal vastgelegde consensusmodel en de hiërarchische, budgetgedreven aanpak vanuit het kabinet en centrale administraties werd hierdoor scherper zichtbaar.

**Budgettaire kaderstelling**

Bij de invoering van Basisbereikbaarheid bleef de Vlaamse Regering vasthouden aan het principe van budgetneutraliteit: de overgang van Basismobiliteit naar Basisbereikbaarheid mocht geen bijkomende exploitatiekosten met zich meebrengen voor de Vlaamse begroting. Dit uitgangspunt kwam echter al snel op gespannen voet te staan met de ambitie van een vraaggestuurd vervoerssysteem, waarin het aanbod zich flexibel zou moeten aanpassen aan de reële mobiliteitsnoden van burgers. Volgens het Rekenhof ondermijnde dit spanningsveld gaandeweg de kern van de hervorming: de vraag van de reiziger bleef vaak ondergeschikt aan de beschikbare middelen, waardoor in de praktijk eerder een *budgetgestuurd* in plaats van een *vraaggestuurd* openbaarvervoermodel ontstond (Rekenhof, 2024).

In alle vijftien vervoerregio’s gold de opgelegde budgetneutraliteit als een bepalend ontwerpcriterium bij de opmaak van de openbaarvervoerplannen. Verschillende regio’s gaven expliciet aan dat het binnen deze financiële contouren onmogelijk was om aan alle vervoersvragen te voldoen, zowel op het kern- als op het aanvullend net. Hoewel de Vlaamse Regering het beschikbare budget voor *Vervoer op Maat* (VoM) gedeeltelijk verhoogde om lacunes te voorkomen, blijft dat bedrag volgens het Rekenhof aanzienlijk lager dan wat in 2018 als minimaal noodzakelijk werd ingeschat om de lokale vervoersvraag volledig af te dekken.

De evolutie van exploitatiekosten toont bovendien aan dat de strikte budgetneutraliteit al vroeg onder druk kwam te staan. De Lijn berekende in 2019 de totale kostprijs voor het kern- en aanvullend net op €697,7 miljoen, wat een stijging betekende van €12,3 miljoen ten opzichte van het vroegere systeem van basismobiliteit. Deze meerkost werd later formeel bekrachtigd in het Openbaredienstencontract (ODC) 2023–2027, waarin een jaarlijkse operationele meerkost van €14,3 miljoen (prijspeil 2021) werd vastgelegd. Daarmee werd de oorspronkelijke doelstelling van volledige budgetneutraliteit in feite reeds verlaten: de berekende €697,7 miljoen, geïndexeerd naar actuele prijspeilen, gold sindsdien als de nieuwe financiële referentie.

De spanning tussen budgetneutraliteit en vraagsturing manifesteerde zich het scherpst binnen het onderdeel *Vervoer op Maat* (VoM), dat bedoeld was om de resterende lacunes in het openbaarvervoeraanbod op te vangen. Ook hier bleef het financiële kader strikt begrensd door de oorspronkelijke budgettaire afspraken. Een behoefteanalyse door Deloitte (2017) schatte toen in dat €112 miljoen nodig zou zijn om de lokale vervoersvraag volledig te dekken, maar het initieel voorziene budget in 2019 bedroeg slechts €34 miljoen.

In juni 2020 keurde de Vlaamse Regering een getrappt groeiscenario goed, waardoor het VoM-budget geleidelijk zou toenemen tot €65,3 miljoen in 2024 (exclusief indexatie). Gecorrigeerd voor prijsstijgingen kwam het geïndexeerde budget in 2024 uit op €69,7 miljoen, met daarbovenop €55,2 miljoen bestemd voor *VoM Vast* en *VoM Flex* (uitgevoerd door De Lijn), en €14,5 miljoen voor de overige VoM-modellen, zoals MAV’s, DAV’s, werknemersvervoer en deelsystemen.

Ondanks deze verdubbeling van de middelen bleef het beschikbare budget volgens het Rekenhof (2024) aanzienlijk onder het niveau dat noodzakelijk is voor een vraagdekkend aanbod. In 2023 bleek bovendien dat de geraamde kostprijs van het gewenste VoM-net €62,7 miljoen bedroeg – €7,4 miljoen meer dan de beschikbare middelen. Om binnen de enveloppe te blijven, werden frequenties en amplitudes verlaagd en moesten vervoerregio’s hun plannen herzien. De contracten werden gegund binnen de budgettaire plafonds, waardoor extra vervoersvraag niet kon worden opgevangen.

////////////////////////////////////

In de praktijk bepaalde dus het budget in belangrijke mate de omvang van het aanbod, niet omgekeerd. Vooral in minder dichtbevolkte regio's, waar het collectieve vervoersaanbod historisch beperkt bleef, leidde dit tot een structureel risico op vervoersarmoede. De toenmalige minister verdedigde de verdubbeling van de VoM-middelen als een maatregel om dergelijke blinde vlekken te vermijden, maar onafhankelijke evaluaties tonen aan dat de beschikbare kredieten nog steeds substantieel lager liggen dan het in 2018 berekende minimumniveau om de lokale vervoersvraag volledig te dekken (Rekenhof, 2024).



## 4.3 INTERBESTUURLIJKE ACTORDYNAMIEK

### 4.3.1 Vlaamse en federale actoren

De positie en onderlinge dynamiek van de Vlaamse actoren binnen de vervoerregio's lijkt sinds de opstart geleidelijk te zijn geëvolueerd. Waar de eerste jaren vooral werden gekenmerkt door opbouw, intensieve samenwerking en gezamenlijke planvorming, suggereert de recente bevraging dat de verhoudingen in beweging zijn. Vlaamse administraties functioneren vandaag in een context van toenemende budgettaire druk, aanpassingen in regierollen en een meer centraal gestuurde beleidslijn. Deze omstandigheden lijken hun rol binnen de regionale governance te beïnvloeden: zij blijven belangrijke schakels in de ondersteuning en coördinatie van de vervoerregio's, maar worden tegelijkertijd vaker geconfronteerd met vragen, verwachtingen en spanningsvelden die de regio's overstijgen en samenhangen met beslissingen en prioriteiten op het Vlaamse centrale niveau.

#### **Departement MOW: de positie van de ambtelijke covoorzitters**

De rol en positie van de ambtelijke covoorzitters van het Departement MOW hebben zich de voorbije jaren geleidelijk ontwikkeld. Tijdens de opmaak van de RMP's traden zij vooral op als procesbegeleiders met een faciliterende en onderhandelende rol. In de huidige implementatiefase worden zij echter vaker geconfronteerd met veranderende verwachtingen, verschuivende bevoegdheidsverhoudingen en een governancecontext die in sommige opzichten afwijkt van het oorspronkelijke samenwerkingsmodel van de vervoerregio's.

Bij de opstart van de vervoerregio's bestond binnen Departement MOW een breed gedragen overtuiging dat deze nieuwe governancevorm een meerwaarde kon bieden. De vervoerregio's werden gezien als een werkbaar tussenniveau dat aansloot bij bestaande overlegpraktijken rond mobiliteitsconvenanten en projecten, en dat ruimte bood voor gezamenlijke voorbereiding, dialoog en consensusvorming. Verschillende ambtelijke covoorzitters verwijzen naar de opmaak en goedkeuring van de RMP's als een belangrijk realisatiemoment. Niet enkel door de inhoudelijke complexiteit, maar ook omdat het proces aantoonde dat intensieve interbestuurlijke samenwerking mogelijk was en in vele gevallen tot gedragen keuzes kon leiden.

In de huidige implementatiefase worden echter ook andere dynamieken zichtbaar. In meerdere regio's signaleren ambtelijke covoorzitters een spanningsveld tussen het oorspronkelijke samenwerkingsmodel – gestoeld op gedeelde regie en gezamenlijke besluitvorming – en een beleidspraktijk waarin bepaalde beslissingen op Vlaams niveau sneller of meer hiërarchisch worden genomen. Dit leidt bij sommige covoorzitters tot vragen over de mate waarin regionale adviezen doorwegen in Vlaamse besluiten en over de ruimte die vervoerregioraden in de uitvoering behouden. Tegelijk benadrukken anderen dat deze evolutie niet overal in dezelfde mate speelt en dat de mate van ervaren centralisering soms samenhangt met regionale context, rolopvattingen en het verwachtingspatroon van lokale betrokkenen. Samen tonen deze observaties aan dat de implementatiefase nieuwe vormen van afstemming en taakverdeling vereist, waarbij het evenwicht tussen centrale sturing en regionale samenwerking opnieuw wordt gezocht.

De covoorzitters ervaren zichzelf in toenemende mate in een tussenpositie. Enerzijds blijven zij lokale besturen ondersteunen, begeleiden en informeren over de uitvoering en evolutie van Basisbereikbaarheid; anderzijds zijn zij gebonden aan interne beleidskaders en hiërarchische lijnen binnen hun eigen administratie. Geschillen of spanningen tussen lokale verwachtingen en Vlaamse prioriteiten komen daardoor regelmatig bij hen terecht, wat hun rol zowel relationeel als inhoudelijk complex maakt. Verschillende covoorzitters beschrijven dit als een



vorm van zich 'klemgezet voelen' tussen verschillende bestuurlijke verwachtingen, waarbij zij een bemiddelende rol opnemen zonder steeds over de instrumenten te beschikken om de aanwezige spanningen weg te nemen.

Naast deze veranderende positie wijzen verschillende covoorzitters op een tweede evolutie die hun dagelijkse werking beïnvloedt: de afbouw van externe ondersteuning binnen de vervoerregio's. Tijdens de opmaak van de RMP's konden de raden nog rekenen op intensieve inhoudelijke en procesmatige ondersteuning door de studieconsortia, aangevuld met het VVSG-ondersteuningsplatform. Beide ondersteuningslijnen vielen echter weg na de afronding van de planfase. Volgens meerdere betrokkenen heeft dit geleid tot een merkbare verschuiving in de beschikbare capaciteit voor het vervolgtraject. Waar externe partners vroeger een deel van de voorbereiding, analyse en procesbegeleiding voor hun rekening namen, ligt vandaag een groter aandeel van deze taken bij de vervoerregio's zelf en bij de ambtelijke covoorzitters. Dat brengt nieuwe vragen met zich mee over de mate waarin de huidige capaciteit toereikend is om de implementatiefase duurzaam te ondersteunen en om regionale samenwerking op langere termijn te blijven organiseren.

Nu de planfase grotendeels is afgerond en bepaalde operationele beslissingen sterker op Vlaams niveau worden genomen, wordt in verschillende regio's gesproken over een transitiefase voor de vervoerregio's. Respondenten geven aan dat het huidige model nood heeft aan een meer uitgesproken toekomstkader, met duidelijker afgebakende rollen, verantwoordelijkheden en instrumenten. In dat licht worden ook mogelijke nieuwe inhoudelijke focusdomeinen genoemd, zoals verkeersveiligheid, maar men benadrukt dat dergelijke uitbreidingen enkel haalbaar zijn wanneer zij gepaard gaan met voldoende middelen, ondersteuning en beleidsruimte.

Tegelijk leven bij een aantal ambtelijke covoorzitters vragen over de verdere positionering van de vervoerregio's binnen het Vlaamse mobiliteitsbeleid. Zij uiten de zorg dat de impact van het VVR-instrument kan afnemen wanneer regionale adviezen beperkt doorwegen in Vlaamse besluitvorming of wanneer de rolverdeling onvoldoende wordt verduidelijkt. In enkele regio's wordt dit zelfs vertaald in bredere reflecties over het nut en de meerwaarde van het overlegmodel op langere termijn. Andere covoorzitters plaatsen daar nuanceringen bij en wijzen erop dat dergelijke zorgen niet in alle regio's even sterk spelen. Samen illustreren deze uiteenlopende perspectieven dat het toekomstige functioneren van de vervoerregio's volgens veel betrokkenen baat heeft bij een heldere taakafbakening, stabiele afspraken en een gedragen kader vanuit de Vlaamse overheid.

## **De Lijn**

Ook de positie van De Lijn binnen de vervoerregio's is de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest, waarbij duidelijke verschuivingen zichtbaar zijn tussen opeenvolgende fases van planvorming en uitvoering. In de vroegste fase van Basisbereikbaarheid, met name bij de opmaak van de korte termijn OV-plannen (2019–2020), nam De Lijn voor het kernnet en het aanvullend net een uitgesproken inhoudelijke trekkersrol op. Binnen de decretale bepalingen werkte De Lijn het netwerkontwerp uit, waarbij de vervoerregioraad het kernnet adviseerde en besliste over het aanvullend net. In deze fase werd De Lijn door meerdere actoren gezien als een sturende inhoudelijke partner met een duidelijke verantwoordelijkheid in het netwerkontwerp.

Vanaf de opmaak van de Regionale Mobiliteitsplannen (RMP's) en het Vervoer op Maat (VoM - vanaf 2021) verschoof deze rol. De trekkersrol kwam in deze fase in hoofdzaak te liggen bij Departement Mobiliteit en Openbare Werken en de aangestelde studie bureaus, terwijl De Lijn vooral optrad als data-leverancier, inhoudelijk adviseur en regionale gesprekspartner. De samenwerking in deze planningsfase werd door zowel vervoerregio's als De Lijn overwegend positief beoordeeld: regiomanagers en deskundigen van De Lijn stonden dicht bij lokale besturen, waren goed bereikbaar en boden inzicht in de budgettaire en operationele



Inhoudelijk voerde De Lijn daarbij de door de vervoerregioraden uitgewerkte VoM-plannen uit, die onder regie van Departement MOW en met ondersteuning van studie bureaus tot stand waren gekomen. De Lijn had in deze fase geen inhoudelijke beslissingsmacht over het regionale VoM-aanbod en bracht geen wijzigingen aan in de door de vervoerregio's vastgelegde keuzes. Tegelijk blijkt uit gesprekken met lokale actoren dat de integratie van de mobiliteitscentrale binnen De Lijn in sommige regio's werd ervaren als een ingrijpende verschuiving. De gefaseerde uitrol van Flexvervoer verliep niet overal gelijk en werd door sommige vervoerregio's als weinig transparant of onvoldoende voorbereid gepercipieerd.

Ondanks deze spanningen blijven er volgens zowel De Lijn als de vervoerregio's ook elementen die het wederzijds vertrouwen ondersteunen. In veel regio's worden de regelmatige contacten met vervoerregiomanagers expliciet gewaardeerd, omdat zij inzicht bieden in de operationele realiteit en zorgen voor een laagdrempelige informatie-uitwisseling. Informele afstemming, transparantie over beperkingen of keuzes binnen het openbaar vervoer en het gezamenlijk analyseren van netwerkparameters worden daarbij genoemd als belangrijke voorwaarden voor een constructieve samenwerking.

Tegelijk benadrukken verschillende gesprekspartners dat toekomstige optimalisaties of eventuele besparingsrondes een nog nauwere afstemming zullen vergen tussen het operationele ritme van De Lijn en het bestuurlijke ritme van de vervoerregio's. Zowel binnen De Lijn als binnen de regionale raden leeft de overtuiging dat wederzijds begrip van deze uiteenlopende logica's essentieel is om in volgende fasen tot haalbare en gedragen oplossingen te komen.

### **Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)**

Ook de rol van AWV binnen de vervoerregio's heeft de afgelopen jaren een evolutie doorgemaakt. Waar AWV tijdens de opmaak van de RMP's fungeerde als een betrokken planningspartner, wordt de bijdrage van het agentschap in de implementatiefase beïnvloed door een toenemende centralisering, een beperkte investeringsruimte en de noodzaak om keuzes te maken binnen een strikt technisch en budgettair kader. Hierdoor lijkt de regionale zichtbaarheid en slagkracht van AWV binnen de vervoerregio's minder prominent te zijn geworden.

In de initiële planningsfase werd AWV door lokale besturen en Vlaamse actoren gezien als een deskundige en aanspreekbare partner. AWV-medewerkers leverden inhoudelijke bijdragen aan onder meer de categorisering van het wegennet, doorstromingsanalyses en de uitwerking van maatregelen rond halte infrastructuur. De samenwerking binnen Team MOW en in regionale werkgroepen werd door veel betrokkenen als constructief omschreven.

De consensus die in de vervoerregio's werd bereikt over de nieuwe categorisering van het wegennet wordt door verschillende gesprekspartners gezien als een belangrijke gezamenlijke realisatie. Daarbij speelde AWV in de planningsfase een zichtbare en constructieve rol. Als volwaardige partner leverde het agentschap intensieve inhoudelijke input, nam het deel aan uitgebreid overleg met zowel Vlaamse collega's als lokale besturen, en bracht het technische expertise in die mee richting gaf aan de RMP's.

Tegelijk gaf AWV tijdens deze fase ook regelmatig realiteitszin in het proces. Veel voorstellen uit de eerste RMP-versies bleken volgens AWV te ambitieus of te sterk gericht op de korte termijn, mede omdat de opmaak van de plannen gebeurde zonder duidelijke financiële contouren. Het agentschap wees er daarom herhaaldelijk op dat bepaalde acties niet binnen de beschikbare middelen of planning konden worden gerealiseerd. Hierdoor





In de implementatiefase tekenden zich echter nieuwe spanningen af. Zodra investeringsbeslissingen, exploitatievraagstukken of programmatiekwesties aan bod komen, blijken de betrokken entiteiten meer gebonden aan hun eigen hiërarchische lijnen en centrale instructies. Daardoor is de aanvankelijke integratie minder structureel voelbaar dan tijdens de planvorming. Respondenten verwijzen naar een zekere terugval in verkokering: wanneer financiële druk, capaciteitstekorten of politieke prioritering opspelen, volgt elke entiteit opnieuw sterker de logica van de eigen organisatie.

Dit wordt door verschillende actoren omschreven als een spanning tussen het regionale consensusmodel van de vervoerregio's en een centraler aangestuurd hiërarchisch model, waarin beslissingen rechtstreeks eerder door de Vlaamse regering of centrale administraties worden genomen. De geschetste ervaring is dat Team MOW hierdoor minder ruimte heeft om regionale prioriteiten te verdedigen, zeker in dossiers zoals het Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP). AWV-teams geven aan dat de ruimte om regionale accenten in GIP-voorstellen op te nemen kleiner is geworden, omdat de programmatie vandaag sterker volgens Vlaams brede, "regioneutrale" criteria wordt aangestuurd.

Ook de relatie met De Lijn binnen Team MOW wordt als complexer omschreven dan tijdens de planningsfase. De sterke budgettaire druk en de noodzaak om snel operationeel in te grijpen leiden ertoe dat De Lijn bepaalde beslissingen zelfstandig neemt, wat regionaal soms tot frustratie leidt en binnen Team MOW voor spanning zorgt bij de coördinatie van standpunten.

Ondanks deze uitdagingen wordt Team MOW nog steeds beschouwd als een noodzakelijk en waardevol intern afstemmingsoverleg. Het biedt een platform voor informatie-uitwisseling, het voorbereiden van regionale dossiers en het zoeken naar gezamenlijke standpunten in dossiers waar meerdere Vlaamse entiteiten tegelijk betrokken zijn. Voor veel respondenten is het duidelijk dat, zelfs indien het formele VVR-instrument aan gewicht zou verliezen, een structuur zoals Team MOW essentieel blijft om de interne samenwerking binnen het beleidsdomein MOW te waarborgen.

## **Departement Omgeving**

De samenwerking tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening wordt al jaren als belangrijk beschouwd binnen de vervoerregio's, maar de feitelijke rol van het Departement Omgeving (Omgeving) blijft in de praktijk beperkt en niet structureel verankerd. De vertegenwoordiging van het domein 'Omgeving', zowel op lokaal, provinciaal of Vlaams niveau is niet structureel verankerd in de structuur van de vervoerregio's. Hoewel het decreet Basisbereikbaarheid uitdrukkelijk verwijst naar de nood aan een geïntegreerde benadering van mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, werd Omgeving niet opgenomen in de verplichte samenstelling van de vervoerregioraden. Daardoor verschilt hun aanwezigheid sterk per regio, zowel qua intensiteit als inhoudelijke bijdrage. De verschillen hangen samen met de interne Vlaamse beleidsprioriteiten (o.a. BRV-traject, gebiedsprogramma's, ...) en met de eigen regionale samenwerkingen van Omgeving die niet in elke regio bestaan.

Tijdens de planningsfase van de RMP's sloot Omgeving aan bij ambtelijke werkgroepen en in andere leverde ze bilateraal input aan Departement MOW en studiebureaus. Men bracht aandachtspunten aan en formuleerde voorstellen rond ontharding, parkeerbeleid, laadinfrastructuur en knooppuntontwikkeling. Deze bijdragen fungeerden vaak als signaalfunctie: relevante ruimtelijke risico's of kansen werden aangestipt.

In regio's met bestaande interbestuurlijke samenwerkingen – zoals Zuid-West-Vlaanderen – werd ruimtelijke expertise sterker ingebed en werden concretere acties opgenomen, bijvoorbeeld rond onthardingsscans,

////////////////////////////////////

verdichting nabij hoogwaardige OV-assen of geïntegreerde gebiedsprojecten. In andere regio's bleef de inbreng adviserend of occasioneel.

In regio's waar het departement Omgeving al interbestuurlijk samengewerkt voor de start van de vervoerregiowerking en waar er reeds een ruimtelijke visievormingstraject op regionaal niveau werd doorlopen – zoals Zuid-West-Vlaanderen – werd ruimtelijke expertise sterker ingebed en werden concretere acties opgenomen, bijvoorbeeld rond onthardingsscans, verdichting nabij hoogwaardige OV-assen of geïntegreerde gebiedsprojecten. In andere regio's bleef de verwerking van de inbreng beperkt tot het onderkennen van het belang van een goede wisselwerking in het visiegedeelte van het Regionaal Mobiliteitsplan.

Regio's waar al een regionale ruimtelijke visie interbestuurlijk was opgemaakt, hadden dus een voordeel, maar tegelijkertijd zorgde dat soms ook voor een spanningsveld, omwille van de verschillende uitgangspunten, tijdshorizon en het budgetneutrale kader waarbinnen de voerregio moet werken. Vervoerregio's focussen immers vooral op de huidige mobiliteitsvraag, terwijl het ruimtelijk beleid vertrekt vanuit een geïntegreerde toekomstvisie voor de lange termijn.

Hoewel het decreet Basisbereikbaarheid uitdrukkelijk verwijst naar de nood aan een geïntegreerde benadering van mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, werd de governance van de vervoerregiowerking niet vanuit deze ambitie vormgegeven. De mate van wisselwerking tussen beide domeinen hing af van de mate van aanwezigheid van het departement Omgeving vanuit ruimtelijke processen. Die aanwezigheid verschilde sterk van regio tot regio. Het uitblijven van een hernieuwd Vlaams ruimtelijk beleidskader (BRV) met een visie en kaders rond knooppuntontwikkeling, kernversterking, verdichting, verweving,... speelt daarin een rol. Het BRV biedt kansen om richting te geven aan het mobiliteitsbeleid vanuit een geïntegreerde ruimtelijke visie, alsook voor een versterkte wisselwerking tussen het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid en dit niet alleen op regioniveau. Zonder dergelijke wisselwerking op Vlaams structuurniveau kan de meerwaarde van een wisselwerking op regionaal niveau onvoldoende renderen.

Op Vlaams niveau wordt de samenwerking tussen MOW en Omgeving ondersteund via de samenwerkingsovereenkomst MOM (Mobiliteit–Omgeving), die in 2025 werd vernieuwd en uitgebreid met VMM. Dit overleg focust op verschillende thema's zoals knooppuntontwikkeling, het GIP en gebiedsprogramma's. Hoewel deze samenwerking meer integratie tussen beleidsdomeinen nastreeft, blijft de wisselwerking tussen ruimte en mobiliteit binnen de regionale praktijk niet vanzelfsprekend. Zodra mobiliteitsmaatregelen samenhangen met concrete ruimtelijke ingrepen of vergunningen, botsen actoren vaak op verschillen in beleidslogica, schaal en tijdshorizon. Dat neemt echter niet weg dat er her en der sprake is van een cultuurverandering, waarbij beide domeinen bovenlokaal proactief en oplossingsgericht samenwerken richting gedragen oplossingen, zij het eerder los van de vervoerregiowerking. Dat tonen verschillende Vlaamse projecten aan zoals de Limburgse Noord-Zuidverbinding en De Grote Verbinding in Antwerpen. Gebiedsontwikkelingstrajecten zoals T.OP Dender tonen aan dat gebiedsontwikkeling agendasettend kan zijn voor mobiliteitsprojecten.

Na de goedkeuring van de RMP's nam de structurele aanwezigheid van Omgeving binnen de vervoerregiowerking af. De agendapunten binnen de vervoerregioraden – deelfietsen, Hoppinpunten, dienstregelingswijzigingen, exploitatie van het OV-plan – sluiten immers niet aan bij hun kernopdrachten. Omgeving blijft vooral betrokken in regio's waar lopende gebiedsontwikkeling of bovenlokale dossiers een wederzijdse samenwerking vereisen.





dragen ook de regionale afspraken terug naar hun lokale besturen. Tegelijk wijzen de interviews op een verschuivende dynamiek: de betrokkenheid blijft groot, maar lokale actoren ervaren toenemende druk door beperkte mandaten, capaciteitsnoden en een sterkere centrale sturing die hun positie complexer maken.

### **Burgemeesters en schepenen: betrokkenheid, mandaat en lokale druk**

Sinds de invoering van de vervoerregio's zijn burgemeesters en schepenen uitgegroeid tot belangrijke schakels in de regionale mobiliteitswerking. Voor veel lokale bestuurders betekende de VVR een nieuwe werkwijze: zij werden uitgedaagd om mobiliteitsvraagstukken systematischer op bovenlokaal niveau te bekijken, over gemeentegrenzen heen. Verschillende schepenen en burgemeesters geven aan dat de vervoerregio's hen geholpen hebben om regionale relaties te versterken en mobiliteitsdossiers beter op elkaar af te stemmen. In veel regio's is het inmiddels gebruikelijk dat vooral de schepenen voor mobiliteit deelneemt aan de vervoerregioraad, omdat zij doorgaans meer tijd en inhoudelijke affiniteit hebben dan burgemeesters, die vooral aansluiten wanneer grote of politiek gevoelige dossiers op de agenda staan.

De betrokkenheid is echter niet altijd vanzelfsprekend. Door de lokale verkiezingen van 2024 trad in veel vervoerregio's een grotendeels nieuw politiek korps aan: in sommige regio's gaf tot 75% van de lokale mandatarissen aan dat zij de opmaak van het regionale mobiliteitsplan niet hadden meegemaakt. Dit gebrek aan historiek en inhoudelijke vertrouwdheid maakt het niet eenvoudig om de gemaakte keuzes, prioriteiten en logica van het plan te begrijpen of te verdedigen. Verschillende actoren benadrukken dat hierdoor belangrijke investeringen in duiding, kennisdeling en opfrissing nodig zijn om het opgebouwde draagvlak en compromissen te kunnen vrijwaren.

Hoewel de vervoerregio's decretaal zijn opgevat als overleg- en beslissingsfora, ervaren lokale mandatarissen in de praktijk vaak een beperktere slagkracht. Formeel beschikken de vervoerregio's over beslissingsbevoegdheid voor het Aanvullend Net en Vervoer op Maat, en adviesbevoegdheid voor het Kernnet en het GIP. In de praktijk geven lokale mandatarissen aan dat Vlaamse beleidsprioriteiten en investeringskeuzes de reële impact van hun decretale bevoegdheden mede sturen, wat hun rol soms minder impactvol doet aanvoelen. Daarnaast wijzen gesprekspartners op blijvende spanningen rond agendasetting binnen de vervoerregioraden. Lokale mandatarissen die kwesties vanuit hun gemeente of vanuit intergemeentelijke spanningen willen agenderen, ervaren dat deze punten niet altijd als legitiem regionaal thema worden beschouwd en soms worden geweerd van de politieke raad. Dit versterkt bij sommigen het gevoel dat de vervoerregio vooral fungeert als een technisch of procedureel Vlaams overlegforum, met beperkte ruimte voor daadwerkelijke lokale politieke bemiddeling of conflictbeslechting.

Tegen deze achtergrond geven verschillende lokale bestuurders aan dat hun formele rol binnen de vervoerregio's niet altijd overeenkomt met de praktijk van besluitvorming. In verschillende regio's leeft namelijk de perceptie dat adviesmomenten — bijvoorbeeld over het Geïntegreerd Investeringsprogramma (GIP) of operationele wijzigingen in het openbaar vervoer — pas plaatsvinden nadat op Vlaams niveau al belangrijke keuzes zijn gemaakt. Hierdoor ervaren sommige burgemeesters en schepenen dat hun inbreng minder doorwerkt dan oorspronkelijk voorzien in het decreet. Dit wordt versterkt wanneer lokale besturen geconfronteerd worden met operationele aanpassingen door De Lijn, zoals aanpassingen in dienstregeling of rittenafschaffingen, waarover zij vooraf beperkt of niet werden geconsulteerd. In dergelijke gevallen moeten lokale mandatarissen centrale beslissingen lokaal duiden of verdedigen, wat de druk op hun rol verhoogt en in sommige gevallen tot frustratie leidt.

Daarnaast geven verschillende schepenen aan dat zij in de vervoerregioraad niet automatisch beschikken over een ruim intern mandaat. In veel gemeenten moeten besluiten eerst worden teruggekoppeld naar het

schepencollege of de gemeenteraad, wat in sommige regio's leidt tot vertragingen of noodgedwongen bijsturingen op het laatste moment. Vanuit de VVSG wordt daarom gepleit voor duidelijkere afspraken over mandatering en terugkoppeling, zodat lokale vertegenwoordigers met voldoende beslissingsruimte kunnen deelnemen en de continuïteit in regionale processen beter kan worden gegarandeerd (VVSG, 2023).

Lokale politici ervaren bovendien aanzienlijke druk vanuit hun gemeenteraad en achterban. Burgemeesters en schepenen worden regelmatig aangesproken op de concrete gevolgen van regionale beslissingen voor hun eigen gemeente — bijvoorbeeld wijzigingen in aanbod, bediening of investeringsprioriteiten. Wanneer regionale adviezen volgens hen maar beperkt worden meegenomen in Vlaamse besluitvorming, voedt dit de twijfel over de effectiviteit van het forum en bemoeilijkt het de lokale verantwoording.

Tegelijkertijd leeft in sommige gemeenten een sterk verwachtingspatroon ten aanzien van hun vertegenwoordiger in de vervoerregioraad. Wanneer projecten niet gerealiseerd raken of wanneer eerder gemaakte afspraken later worden herzien door centrale beslissingen, kan dit leiden tot teleurstelling of onzekerheid over de waarde van het overleg. Verschillende respondenten wijzen er daarbij op dat de rol van lokale mandatarissen inhoudelijk complexer is geworden: zij moeten lokale bekommernissen verzoenen met regionale doelstellingen én Vlaamse beleidskeuzes vertalen naar hun eigen raden. Voor kleinere gemeenten vormt dit een bijkomende uitdaging, zeker nu externe ondersteuning — zoals het Gemeentelijk Ondersteuningsplatform Vervoerregiowerking van VVSG — is weggefallen. Hierdoor neemt de druk op schepenen en burgemeesters toe, zowel in termen van inhoudelijke voorbereiding als politieke verantwoording.

### **Lokale ambtenaren: schakels in continuïteit en proces**

Lokale mobiliteitsambtenaren vormen een onmisbare schakel in de regionale mobiliteitswerking. Zij verbinden de lokale beleidsdoelstellingen met de regionale agenda, leveren de technische input voor hun schepenen of burgemeester en zorgen voor de inhoudelijke voorbereiding van dossiers die in de vervoerregioraad besproken worden. De mate waarin een lokaal bestuur betrokken kan zijn, hangt in belangrijke mate af van de beschikbare ambtelijke capaciteit. Vooral kleinere gemeenten, waar (regionale) mobiliteit slechts één van de vele taken van de ambtenaar is, ervaren hierdoor structurele beperkingen in hun deelname aan de vervoerregiowerking.

Lokale ambtenaren spelen een cruciale rol in de technische voorbereiding van besluitvorming. In de meeste vervoerregio's vindt deze voorbereiding plaats in ambtelijke werkgroepen (AWG), waarin lokale mobiliteitsambtenaren samen met Vlaamse administratie(s) dossiers uitwerken, voorstellen formuleren en de politieke raden inhoudelijk ondersteunen. Deze samenwerking wordt door veel respondenten positief beoordeeld omdat ze leidt tot betere afstemming en wederzijdse waardering tussen de ambtelijke en politieke niveaus.

De VVR-werking heeft lokale ambtenaren ook sterker doen nadenken vanuit een regionale logica. Waar collega's uit buurgemeenten elkaar vroeger slechts zelden ontmoetten, werken ze vandaag geregeld samen, delen ze informatie en stemmen ze projecten op elkaar af. Dit helpt gemeenten om lokale plannen beter te verankeren in een breder mobiliteitskader, bijvoorbeeld door het afstemmen van fietsroutenetwerken, parkeerstrategieën of verkeersveiligheidsacties.

Tegelijkertijd wordt de rol van lokale ambtenaren bemoeilijkt door een structurele capaciteitsdruk. De opmaak van de RMP's werd destijds ondersteund door studie bureaus, die de VVR's voorzagen van technische analyses en procesbegeleiding. Met de afronding van de RMP's is deze ondersteuning volledig weggefallen, waardoor ambtenaren opnieuw zelf complexe analyses moeten opvolgen. In verschillende regio's blijken zij beperkt

////////////////////////////////////



kunnen maken binnen vastgelegde middelen en prioriteiten expliciet moeten afwegen. In die visie wordt de vervoerregio steeds nadrukkelijker gezien als een forum dat niet alleen plannen voorbereidt, maar ook zelf mee bepaalt wat haalbaar is binnen de beschikbare budgettaire marges.

### **4.3.3 Intergemeentelijke en bovenlokale ondersteuners**

Naast Vlaamse en lokale actoren spelen ook verschillende intergemeentelijke en bovenlokale organisaties – in het bijzonder de streekintercommunales en de provincies – een belangrijke rol in de werking van de vervoerregio's. Hun betrokkenheid varieert per regio, maar zij vormen in de meeste gevallen een schakel tussen de lokale besturen en de Vlaamse beleidsstructuren. In de praktijk nemen zij vaak die taken op die de vervoerregioraden, wegens het ontbreken van rechtspersoonlijkheid, personeel en middelen, niet zelf kunnen vervullen. Tegelijk staan hun engagement en financiële draagkracht onder druk, wat de duurzaamheid van deze bovenlokale steun minder vanzelfsprekend maakt dan bij de opstart van het systeem.

#### **Streekintercommunales als penhouder en uitvoeringspartner**

Sinds 2023 vervullen de streekintercommunales een steeds belangrijkere rol binnen de vervoerregiowerking. Omdat vervoerregioraden geen rechtspersoonlijkheid hebben en dus geen aanbestedingen kunnen uitschrijven of contracten beheren, worden intercommunales in dertien van de vijftien regio's ingezet als penhouder voor de uitrol van deelsystemen zoals deelauto's en deelfietsen. Daarmee zijn zij uitgegroeid tot een belangrijke, zij het niet de enige uitvoeringspartner van verschillende onderdelen van het vervoerregiobeleid.

De combinatie van inhoudelijke expertise, administratieve capaciteit en bestaande samenwerkingsstructuren maakt intercommunales tot logische partners. Vooral in regio's met een sterke samenwerkingstraditie – zoals de Kempen (IOK) en Zuid-West-Vlaanderen (Leiedal) – sluit deze rol nauw aan bij hun bredere intergemeentelijke en regionale opdrachten op het vlak van mobiliteit, ruimte en energie. Respondenten geven aan dat deze organisaties cruciaal zijn voor de continuïteit, zeker nu externe ondersteuning via studieconsortia na de opmaak van de RMP's is weggevallen.

In verschillende regio's zorgen streekintercommunales evenwel voor meer dan louter uitvoering. Zij helpen de agenda's van de vervoerregio's afstemmen op andere regionale overlegfora, zoals burgemeestersoverleggen of thematische netwerken, waardoor het politieke draagvlak en de beleidscoherentie toenemen.

Streekintercommunales nemen een breed scala aan taken op, van aanbesteding en contractbeheer in het kader van het penhouderschap inzake deelmobiliteit tot ondersteuning van lokale besturen. Toch is hun engagement minder vanzelfsprekend dan vaak wordt aangenomen. De financiële middelen die Vlaanderen via MOW voorziet, dekken slechts een deel van de personeels- en proceskosten. De intercommunales verwijzen unaniem naar de 4%-subsidielimiet voor beheer en projectopvolging als "niet kostendekkend", waardoor grote delen van de inzet uit eigen middelen moeten worden voorgeschoten of gecompenseerd via gemeentelijke bijdragen (Vlinter, 2025). Dit creëert druk op de lokale solidariteit en leidt ertoe dat sommige organisaties terughoudend zijn om bijkomende taken op te nemen of nieuwe concessies te beheren.

Daarnaast ultiem streekintercommunales frustratie inzake het penhouderschap over zware rapporteringsverplichtingen, juridische risico's en laattijdige uitbetalingen door Vlaanderen. In combinatie met toenemende complexiteit van de opdrachten leidt dit bij sommige organisaties tot een afnemende bereidheid om de penhouderrol blijvend op te nemen, hoewel men de rol principieel wel waardevol acht.

Verschiedende streekintercommunales hebben de voorbije jaren niet alleen een uitvoerende, maar ook een strategische rol opgenomen. Verschiedende organisaties argumenteren dat hun inhoudelijke expertise, regionale



verankering en breed mandaat hen in staat stellen om dwarsverbindingen te leggen tussen mobiliteit, ruimtelijke ordening, energie en klimaat – beleidsdomeinen die in de VVR's steeds vaker samenkomen. In regio's met sterke regionale structuren worden zij soms gezien als geschikte kandidaten om een bredere coördinerende rol te spelen binnen de vervoerregio's. Ze positioneren zich als gebiedsregisseurs met de capaciteit om processen aan te jagen, regionale projecten te stroomlijnen en bestuurlijke continuïteit te garanderen.

In beleidsaanbevelingen van VVSG en Vlinter wordt er gepleit voor een structurele verankering van de rol van intercommunales in de vervoerregio's als (publieke) regionale ondersteuner. Zij zien drie kernfuncties die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de toekomst zouden kunnen vervullen (Vlinter, 2024).

1. Logistiek-administratieve ondersteuning – waarbij streekintercommunales instaan voor de praktische organisatie van de vervoerregioraad, het secretariaat en de afstemming van vergaderkalenders en werkprocessen tussen regionale fora.
2. Projectmatige ondersteuning – gericht op de uitvoering van acties uit de RMP's.
3. Procesmatige ondersteuning – onder meer bij monitoring, voortgangsevaluaties en het aanjagen van partners in complexe, multilevel projecten.

Tegelijk benadrukken de streekintercommunales dat structurele financiering noodzakelijk is om deze rol volwaardig te kunnen opnemen. Zonder een Vlaamse basisdotatie blijven penhouderschap en uitvoerende taken afhankelijk van vrijwillig engagement en tijdelijke middelen – wat op termijn moeilijk vol te houden is.

Deze ambities roepen echter elders ook spanning en weerstand op. Sommige Vlaamse administraties vrezen dat een te prominente rol van intercommunales kan leiden tot een verschuiving van beleidsmacht naar vrijwillige samenwerkingsverbanden, terwijl vervoerregioraden net ontworpen zijn als overlegfora met gedeelde Vlaamse–lokale verantwoordelijkheid. Ook binnen enkele vervoerregioraden bestaat er een bezorgdheid dat intercommunales de regionale agenda te sterk zouden kunnen beïnvloeden of dat zij buiten het formele mandaat van de raden zouden kunnen treden.

### **Provincies als structurele partner in fietsbeleid en bovenlokale afstemming**

De provincies hebben zich in de voorbije jaren ontwikkeld tot relatief stabiele, maar eerder bescheiden partners binnen de vervoerregio's. Hoewel zij bij de start van Basisbereikbaarheid soms als mogelijke concurrenten van de nieuwe regionale structuur werden gezien en zich hier initieel tegen verzetten, zijn zij vandaag in vrijwel alle vervoerregioraden aanwezig en gewaardeerd voor hun technische expertise, hun bovenlokale blik en hun sterke inbedding in fiets- en mobiliteitsprojecten. De samenwerking wordt in de meeste regio's als constructief omschreven, met uitzondering van enkele regio's waar nog steeds institutionele of historische spanningen spelen.

Provincies blijven een cruciale motor in domeinen waar zij historisch sterk aanwezig zijn: bovenlokale fietsinfrastructuur en trage wegen. Zij ondersteunen de ontwikkeling van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk (BFF) en coördineren de aanleg van fietssnelwegen, vaak in samenwerking met AWV en lokale besturen. In verschillende vervoerregio's nemen provincies actief een trekkersrol op bij de uittekening van trajecten en de realisatie van investeringsprogramma's. Door hun stabiliteit, financieringskracht en planmatige aanpak worden zij door lokale en Vlaamse actoren beschouwd als een betrouwbare partner die lacunes kan helpen opvangen en projecten kan versnellen. Sommige provincies blijven initiatieven nemen rond het BFF, ook wanneer er spanning ontstaat over de taakverdeling met vervoerregio's.

//

Door hun schaal en relatieve neutraliteit kunnen provincies een bovenlokaal perspectief bieden dat helpt om regionale spanningen te overbruggen. Hun expertise in verkeersveiligheid, recreatieve netwerken, ruimtelijke ordening en landschapsplanning maakt het mogelijk om mobiliteitsvraagstukken in te bedden in een bredere regionale visie. In sommige regio's – zoals Limburg, waar de vervoerregio samenvalt met de provinciegrenzen en de gedeputeerde het politiek co-voorzitterschap waarneemt – versterkt dit de inhoudelijke integratie tussen provinciale processen en de regionale agenda van de VVR. Deze dynamiek wordt in verschillende regio's ondersteund door de afstemming met provinciale beleidsplannen: provinciale fiets- en ruimtedossiers vormden soms gedeeltelijk een inhoudelijke onderlegger voor de RMP's en hielpen om mobiliteitskeuzes te verankeren in bredere ruimtelijke visies, al blijft de mate van integratie sterk afhankelijk van de kwaliteit van de samenwerking tussen provincie, Vlaamse administratie en vervoerregio.

Hoewel provincies in veel vervoerregio's een gewaardeerde rol spelen, is hun positie niet formeel verankerd. Het decreet Basisbereikbaarheid bepaalt geen verplichte provinciale aanwezigheid: enkel wanneer de grenzen van provincie en vervoerregio samenvallen, maakt een provinciale vertegenwoordiger automatisch deel uit van de vervoerregioraad. In andere regio's hangt de betrokkenheid af van vrijwillige afstemming, bestaande relaties en de bereidheid van provinciale diensten om tijd en capaciteit te investeren. Dit veroorzaakt regionale variatie: in sommige regio's zijn provincies sterk geïntegreerd in de ambtelijke werkgroepen, terwijl zij elders minder zichtbaar zijn.

Net als andere bovenlokale organisaties worden provincies geconfronteerd met budgettaire krapte en besparingsdruk, wat hun vermogen om een structurele trekkersrol te blijven opnemen beperkt. Sommige provincies geven aan dat hun capaciteit om te investeren in fietsinfrastructuur of flankerende maatregelen krimpt, waardoor zij minder in staat zijn om hiaten in de Vlaamse of lokale uitvoering op te vangen.

Hoewel provincies een belangrijke aanvulling vormen op de regionale mobiliteitswerking, bestaan er ook terugkerende (en al langer bestaande) spanningen rond taakafbakening. In regio's met een sterke intergemeentelijke werking ontstaan soms discussies over wie welke bovenlokale rol moet opnemen: de provincie met haar helikopterzicht of de streekintercommunale met haar nabijheid tot gemeenten en operationele capaciteit.

Ondanks deze spanningen blijft de provinciale betrokkenheid belangrijk voor de stabiliteit en inhoudelijke kwaliteit van de vervoerregiowerking. Provincies bieden continuïteit, bovenlokale expertise en investeringskracht – elementen die vooral in regio's met beperkte lokale capaciteit als onmisbaar worden beschouwd. Tegelijk leeft de vraag naar meer duidelijkheid over hun structurele plaats binnen het governance-model van Basisbereikbaarheid, zeker nu de implementatiefase meer uitvoeringscapaciteit en langdurige afstemming vraagt.

#### **4.3.4 Maatschappelijke stakeholders**

De rol van maatschappelijke stakeholders – waaronder gebruikersorganisaties, middenveldactoren, belangenbehartigers en de logistieke sector – binnen de vervoerregio's blijft ambivalent en grotendeels beperkt georganiseerd. Tijdens de opmaak van de RMP's werden zij in verschillende regio's actief betrokken om expertise aan te reiken en een breed draagvlak te creëren. De participatie verliep echter niet uniform: sommige regio's zetten sterker in op co-creatie en open inspraak, terwijl andere veeleer werkten met klassieke consultaties of specifieke organisaties op projectbasis uitnodigden. Ondanks deze inspanningen bestond er in deze fase geen structureel platform voor het middenveld, en was hun inbreng afhankelijk van de gekozen planaanpak of de mate waarin lokale en Vlaamse partners initiatieven namen.







De definitieve vaststelling van de RMP's ging vooraf aan de lokale verkiezingen van oktober 2024. Hierdoor kwamen heel wat nieuwe schepenen en burgemeesters in de implementatiefase terecht zonder kennis van de planhistoriek. In verschillende vervoerregio's moesten het plan, de logica's en gemaakte compromissen opnieuw worden uitgelegd om te vermijden dat nieuwkomers het proces zouden willen heropenen. Dit beperkte initiële eigenaarschap maakt de uitvoering politiek en organisatorisch uitdagender.

### **Regionale variatie**

Hoewel alle RMP's binnen hetzelfde Vlaamse kader tot stand kwamen, tonen de plannen een opvallende regionale variatie in ambitie, detailniveau en thematische accenten. Deze verschillen weerspiegelen niet alleen de institutionele setting van de vervoerregio's, maar ook hun geografische context, de historiek van regionale samenwerking, de aanpak van de studie bureaus en de politieke gevoeligheden die de keuzes tijdens het proces mee hebben bepaald. Hoewel de RMP's binnen één gemeenschappelijk kader zijn ontwikkeld, verschilt hun concrete uitwerking dus sterk per regio.

Het meest zichtbare verschil betreft het detailniveau van de plannen. Sommige regio's, zoals Oostende, Kortrijk of Mechelen, konden relatief concrete en operationele plannen uitwerken, mede dankzij hun beperkte schaal of sterke intergemeentelijke partners (zoals Leiedal of IOK). In deze regio's zijn de actietabellen doorgaans meer uitgewerkt, met expliciete koppelingen tussen maatregelen, uitvoerende actoren en tijdshorizonten. Andere regio's – vaak de grotere en complexere, zoals Antwerpen of Limburg – moesten noodgedwongen werken met meer strategische en richtinggevend kaders, omdat de omvang, het brede themabereik en de diversiteit van lokale settings het moeilijker maakten om elk aspect gedetailleerd uit te werken. Ook politieke gevoeligheden speelden daarbij een rol: verschillende actoren geven aan dat plannen bewust “minder ambitieus” of “abstracter” werden gehouden om consensus en politieke goedkeuring te kunnen verzekeren. Deze variatie vertaalt zich in de actietabellen: sommige regio's formuleren hoofdzakelijk richtinggevend ambities, terwijl andere voor specifieke projecten concrete uitvoeringsschema's en afspraken konden vastleggen.

De regionale context oefende een duidelijke invloed uit op de inhoudelijke keuzes binnen de RMP's. Verstedelijkte en congestiegevoelige regio's legden sterker de nadruk op het aanpakken van doorstromingsproblemen, sluipverkeer en het versterken van hoogwaardige OV-corridors, terwijl stedelijke en logistiek strategische gebieden meer expliciet inzetten op goederenvervoer en multimodale logistiek. Landelijke regio's richtten zich dan weer vooral op leefbaarheid, het bundelen van verkeer en de bereikbaarheid van kerngebieden. In regio's met een traditie van geïntegreerde ruimtelijke samenwerking werd de koppeling tussen mobiliteit, ruimte en knooppuntontwikkeling verder doorgedreven dan elders. Hierdoor weerspiegelen de plannen telkens de specifieke uitdagingen en prioriteiten van hun gebied.

Procesmatige verschillen tussen de regio's hangen nauw samen met hun historiek, organisatie en politieke dynamiek. Regio's met een langer ingebedde traditie van intergemeentelijke samenwerking konden sneller voortbouwen op bestaande plannen en structuren, terwijl elders de planvorming meer van nul moest worden opgebouwd. Ook de werkwijze van de studie bureaus, die ondanks een gedeelde methodiek verschillend omgingen met participatie, scenario-analyse en technische uitwerking, droeg bij aan uiteenlopende plantrajecten. Daarnaast speelde het regionale politieke leiderschap een rol: sommige regio's slaagden erin om keuzes scherper te formuleren, terwijl andere bewust kozen voor bredere en voorzichtiger compromisvorming. Tot slot zorgden timing en electorale overwegingen er in meerdere regio's voor dat ambities werden afgezwakt om unanimitieit en bestuurlijk draagvlak te verzekeren.



De RMP's zijn zo uitgegroeid tot mobiliteitsplannen op maat, eerder dan tot een gestandaardiseerd Vlaams product. Dat maakt ze relevanter voor lokale realiteiten, maar tegelijk moeilijker vergelijkbaar en uitdagender voor het centrale Vlaamse beleid dat op zoek is naar een zekere bestuurlijke coherentie.

### **Uitvoering en monitoring**

De uitvoering van de RMP's vormt vandaag één van de meest kwetsbare schakels in de vervoerregiowerking. Hoewel de plannen na een jarenlange opmaakfase breed bestuurlijk gedragen zijn, verloopt de implementatie traag, gefragmenteerd en onder moeilijke randvoorwaarden. In vrijwel alle regio's wordt een aanzienlijke kloof ervaren tussen de ambitie van de plannen en wat, met de huidige middelen en bevoegdheden, op korte termijn haalbaar is.

Verscheidene Vlaamse administraties geven aan dat de RMP's actietabellen bevatten die financieel moeilijk te realiseren zijn binnen de bestaande budgettaire kaders. De plannen zijn opgesteld zonder echte budgetbeperking, waardoor de plannen maatregelen bevatten waarvan de realisatie enkel op zeer lange termijn haalbaar lijkt. Vooral acties rond *modal shift* blijken vaak erg ambitieus en binnen de huidige context beperkt uitvoerbaar. De beperkte financiële armslag van de vervoerregio's maakt dat veel maatregelen "papierambities" dreigen te blijven en dat het tempo van realisatie laag ligt.

Monitoring en evaluatie zijn ook decretale opdrachten van de vervoerregio's, maar bevinden zich momenteel nog in een ontwikkelingsfase. Het Departement MOW werkt aan indicatoren, dashboards en datastromen die regionale opvolging moeten mogelijk maken, maar deze instrumenten worden nog niet systematisch toegepast. Bovendien bevatten veel RMP's heel wat richtinggevende ambities zonder concrete indicatoren of resultaatsverbintenissen, wat opvolging en sturing kan bemoeilijken. De dataverzameling rond openbaar vervoer en vervoer op maat blijft voorlopig ook fragmentarisch: reizigerscijfers worden via extrapolaties ingeschat, en structurele rapportering per regio is vaak nog niet op niveau. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen in welke mate de regio's richting de Vlaamse modal shift-doelstellingen evolueren (Rekenhof, 2024).

### **Synthese: tussen mijlpaal en impasse**

De RMP's worden door vrijwel alle betrokkenen erkend als een prestatie van formaat. Voor het eerst slaagden vijftien vervoerregio's erin om, na jaren van overleg, een gezamenlijk en gebiedsdekkend mobiliteitskader vast te leggen. Daarmee markeren de RMP's een belangrijke stap in de institutionele ontwikkeling van het regionale mobiliteitsbeleid. De plannen tonen dat lokale en Vlaamse actoren in staat zijn om complexe mobiliteitsvraagstukken gezamenlijk te benaderen en een gedeelde strategische koers uit te zetten.

Tegelijkertijd leggen de RMP's de grenzen van het huidige governance-model bloot. De consensuslogica die nodig was om de plannen goedgekeurd te krijgen, leidde tot documenten die breed gedragen zijn, maar vaak voorzichtig in hun keuzes en beperkt in hun afdwingbaarheid. De variatie tussen regio's – zowel in ambitie als in concreetheid – weerspiegelt de uiteenlopende maturiteit van regionale samenwerking, maar maakt ook duidelijk dat de VVR's nog niet steeds een stabiel beleidsplatform vormen.

De grootste uitdagingen liggen echter in de doorwerking en uitvoering. De kloof tussen plan en praktijk is aanzienlijk. Voor meerdere betrokkenen dreigen de RMP's daardoor te evolueren van richtinggevend beleidsinstrument naar een document waarvan de realisatie grotendeels afhankelijk blijft van goodwill, toevallige lokale prioriteiten of externe financiering. De beperkte monitoringcapaciteit versterkt dit risico.





inhoud van het plan, maar ook van de betrouwbaarheid en stabiliteit van het netwerk waarmee het uitgevoerd kan worden, iets wat door de voortdurende bijstellingen in het gedrang dreigde te komen.

### **Operationele problemen: personeel, voertuigen en middelen**

De operationele uitrol van de OV-plannen werd vanaf het begin geconfronteerd met structurele knelpunten bij De Lijn en met een bredere centralistische sturing die de regionale besluitvorming bemoeilijkte. De overstap van een geplande *big bang* naar een gefaseerde invoering bood tijdelijk soelaas, maar maakte tegelijk zichtbaar hoe kwetsbaar de implementatie werd binnen een context van personeelstekort, materiële beperkingen en opeenvolgende besparingsopdrachten.

Structurele personeels- en voertuigenproblemen bepaalden in belangrijke mate het tempo en de betrouwbaarheid van het aanbod. Het chauffeurstekort bereikte in 2024 een piek als gevolg van een krappe arbeidsmarkt, hoog ziekteverzuim en uitstroom van ervaren medewerkers. In sommige regio's kon tot 10% van de ritten niet worden gereden, wat de stabiliteit van de dienstregeling sterk onder druk zette. Tegelijk liep de levering van nieuwe elektrische bussen aanzienlijke vertraging op, waardoor De Lijn langer dan gepland moest blijven rijden met een verouderd en beperkt voertuigenpark. Vooral stedelijke en sterk belaste regio's zoals Antwerpen, Mechelen, Leuven en de Vlaamse Rand werden hierdoor getroffen.

De financiële context bemoeilijkte de uitvoering verder. Ondanks een eerder aangekondigd groeipad voor extra aanbod werd de budgettaire ruimte stap voor stap ingeperkt. De opdrachten aan De Lijn om bijkomend te besparen op de exploitatie maakten dat verschillende lijnen, frequenties of aansluitingen werden geschrapt of herschikt—vaak zonder voorafgaand overleg met de vervoerregioraden.

De gefaseerde uitrol legde bijkomende spanningen bloot tussen regionale bevoegdheden en centrale sturing. Hoewel het decreet Basisbereikbaarheid de vervoerregioraden formeel beslissingsmacht geeft over het aanvullend net en Vervoer op Maat, werden in de praktijk verschillende operationele bijstellingen eerder unilateraal doorgevoerd. Vanaf 2024 werden talrijke wijzigingsmomenten—zoals rittenaanschaffingen, frequentiewijzigingen en lijnherstructureringen—pas erg laattijdig meegedeeld aan de raden, vaak met verwijzing naar personeelsdruk, voertuigenbeschikbaarheid of noodzakelijke efficiëntie-oefeningen. In verschillende regio's leidde dit tot formele protestbrieven richting minister en De Lijn, ook ondersteund door de VVSG.

Vanuit De Lijn wordt aangevoerd dat het decreet onvoldoende is ingericht op een operationele realiteit waarin snelle ingrepen noodzakelijk zijn. De frequentie van vervoerregioraden sluit daarvoor onvoldoende aan bij de operationele dynamiek van dagdagelijkse exploitatie. Lokale besturen erkennen de nood aan operationele flexibiliteit, maar ervaren de huidige praktijk als een uitholling van hun rol en een onderminning van de oorspronkelijke geest van Basisbereikbaarheid, waarin gedeelde besluitvorming en transparantie centraal stonden.

### **4.4.3 Vervoer op Maat (VoM)**

Het luik Vervoer op Maat (VoM) vormt een erg zichtbaar, maar tegelijk ook betwiste onderdeel van het decreet Basisbereikbaarheid. Het systeem was oorspronkelijk bedoeld als vangnet voor gebieden die niet door het kern- of aanvullend net worden bediend, en moest het vroegere belbussysteem vervangen door een vraaggestuurde,





aan op forenzenstromen en vormen ze een reëel alternatief voor korte stadsverplaatsingen of voor de tweede gezinswagen. In landelijke regio's – zoals de Kempen of de Westhoek – blijkt deze rol beperkter. Daar worden deelfietsen slechts sporadisch gebruikt als *last-mile*-oplossing naar haltes of Hoppinpunten. De lage dichtheid en langere afstanden maken het model hier financieel moeilijker houdbaar.

Sommige regio's experimenteren met innovatieve toepassingen. In de regio Kortrijk werd het basisaanbod van deelfietsen vanuit de vervoerregio aangevuld met bestaande en lokale initiatieven. Zo financierden sommige steden en gemeenten extra deelfietsen en werden bijkomende Hoppinpunten toegevoegd bovenop het regionale basisaanbod. Voor gebruikers werden deze stedelijke en vervoerregionale systemen gecombineerd gepresenteerd, wat de zichtbaarheid en toegankelijkheid van het aanbod vergrootte.

Hoewel deelsystemen bedoeld waren als functionele schakel binnen combimobiliteit, blijkt het gebruikersprofiel in veel regio's anders dan verondersteld. Deelfietsen lijken vooral gebruikt te worden door recreatieve gebruikers, occasionele bezoekers en gezinnen zonder tweede wagen, en in mindere mate door pendelaars. Ook de sociale functie staat soms onder druk: mensen met beperkte mobiliteit of digitale drempels ondervinden moeilijkheden in het gebruik van het systeem. Daarnaast is het voorziene *last-mile*-effect in veel regio's tot dusver eerder mager, mede door de trage realisatie van Hoppinpunten en geringe integratie met de Hoppincentrale. Ook blijft de interoperabiliteit tussen verschillende aanbieders (bv. Bluebike versus Donkey Republic/Hoppy) tot dusver beperkt, wat multimodale reizen bemoeilijkt. Het gevolg is dat de maatschappelijke meerwaarde van deelsystemen per regio sterk uiteenloopt en de bijdrage aan de doelstellingen van Basisbereikbaarheid variatie vertoont.

Deelsystemen hebben onmiskenbaar een rol te spelen als flexibele aanvulling op het openbaar vervoer en als motor van combimobiliteit, maar blijven in de huidige constellatie een financieel en organisatorisch kwetsbare pijler binnen Vervoer op Maat (VoM). De grote regionale variatie, de vragen rond financiële haalbaarheid bij intercommunales, de trage infrastructuur uitrol en de beperkte integratie in Hoppin maken dat hun bijdrage aan Basisbereikbaarheid voorlopig ongelijkmatig en eerder fragiel blijft.





de advisering te baseren op gemeenschappelijke principes en inhoudelijke criteria om te vermijden dat het overleg verzandt in het naar voren schuiven van individuele gemeentelijke wensen. Zo toetste de vervoerregio Kortrijk alle acties uit haar RMP systematisch af tegen het GIP, als basis voor een onderbouwd advies en om een gedeelde prioritering te behouden. In deze regio's wordt het adviesmoment ook gebruikt om de regionale strategie onderling te herbevestigen en de raden inhoudelijk op één lijn te brengen.

In andere regio's blijft de GIP-advisering in grote mate projectgericht. Lokale besturen benutten het adviesmoment om specifieke dossiers te benadrukken, waardoor de ruimte voor regionale afweging soms beperkt blijft. Sommige raden ervaren dat hun strategische keuzes maar in beperkte mate doorwegen in de Vlaamse besluitvorming, wat de bereidheid tot collectieve prioritering onder druk kan zetten.

### **Doorwerking als lakmoesproef**

Het beperkte gevoel van invloed binnen de formele GIP-procedure lijkt in sommige regio's gepaard te gaan met een bestendinging van informele trajecten buiten de vervoerregiostructuur. Lokale besturen wenden zich nog steeds ook rechtstreeks tot kabinetten en centrale diensten om projecten onder de beleidsaandacht te brengen. Voor meerdere betrokkenen bevestigt dit het beeld dat het streven naar collectieve regionale afstemming binnen de vervoerregio's het bestaande model van individueel lobbyen niet heeft vervangen. Verschillende respondenten spreken nog steeds van een bestaande "politieke koehandel", waarin wie het beste toegang heeft tot Vlaamse politieke besluitvorming het meeste kans maakt op investeringen, ongeacht het afgeklopte regionale kader. Het beeld dat investeringsbeslissingen mede afhangen van institutionele toegang en timing, versterkt daarbij de positie en perceptie van de vervoerregioraad als invloedrijk coördinatieplatform hoegenaamd niet.

De beperkte doorwerking van regionale prioriteiten in het GIP beïnvloedt ook ruimer de perceptie van de rol en meerwaarde van de vervoerregio's in zijn geheel. Lokale besturen verwachten dat de keuzes uit de RMP's richtinggevend zijn voor Vlaamse investeringsbeslissingen, maar ervaren in de praktijk dat bepaalde projecten worden uitgesteld of niet worden opgenomen in het GIP. Dit spanningsveld leidt in verschillende regio's tot vragen over de mate waarin regionale strategieën effectief worden meegenomen. Meerdere actoren wijzen erop dat het uitblijven van zichtbare invloed het engagement van lokale besturen ernstig kan verzwakken en daarmee de stabiliteit van de regionale samenwerking onder druk zet.

Tegelijk benadrukken verschillende gesprekspartners dat de verdere ontwikkeling van structurele procedures — zoals een vaste prioriteringsmethodiek, gedragen investeringskaders en systematische afstemming tussen regionale ambities en Vlaamse investeringsplanning — belangrijke voorwaarden vormen om de rol van vervoerregio's in de toekomst te versterken. Voor velen geldt het GIP daarom als een belangrijke lakmoesproef voor de maturiteit en toekomstbestendigheid van het regionaal mobiliteitsbeleid.







consistent regionaal front dat niet alleen snel kan reageren, maar ook met één stem naar de Vlaamse overheid toe communiceert.

### Vervoerregio Gent: een permanente stad-ranbalans

De vervoerregio Gent wordt gekenmerkt door een eerder asymmetrische regionale constellatie, met een dominante centrumstad en een uitgestrekt en heterogeen hinterland. In tegenstelling tot regio's met een lange traditie van structurele intergemeentelijke samenwerking, is de regionale samenwerking in het Gentse relatief recent en in belangrijke mate mee tot stand gekomen via de vervoerregiowerking zelf. De VVR fungeert hier minder als voortzetting van bestaande regionale netwerken, en eerder als een nieuw opgelegd samenwerkingskader waarin lokale besturen geleidelijk leren om regionaal te denken en te handelen.

Respondenten benadrukken dat veel lokale besturen in de Gentse regio elkaar bij de start van de vervoerregio nauwelijks kenden. De regio mist een diep ingebedde traditie van intergemeentelijke samenwerking vergelijkbaar met Zuid-West-Vlaanderen. Dit maakt dat vertrouwen, wederzijdse kennis en gedeelde beleidskaders niet vooraf aanwezig waren, maar pas gaandeweg werden opgebouwd binnen de VVR-werking.

De afbakening van de vervoerregio Gent valt samen met de referentieregio, wat op zich zorgt voor een duidelijke bestuurlijke schaal. Tegelijk valt deze schaal niet samen met het werkingsgebied van intercommunale Veneco, wat de institutionele coherentie van het regionale niveau beperkt.<sup>1</sup> Waar in Kortrijk schaalcongruentie een vanzelfsprekende basis vormt voor samenwerking, moet Gent functioneren met overlappende en deels concurrerende regionale arena's.

Binnen deze context neemt Veneco een meervoudige positie in. De streekintercommunale fungeert enerzijds als een invloedrijke uitvoerende en adviserende actor, met name via het penhouderschap voor deelmobiliteit en inhoudelijke ondersteuning van aangesloten gemeenten. Tegelijk loopt haar werking in belangrijke mate parallel aan het VVR-overleg, ook gezien het intercommunale werkingsgebied niet volledig samenvalt, met eigen regionale overlegmomenten en een autonome positionering richting Vlaamse besluitvorming. Deze positionering van Veneco in de VVR-werking versterkt het beeld van een regio waarin regionale coördinatie niet via één centrale institutionele spil verloopt, maar via meerdere, deels losstaande circuits. Dit vraagt bijkomende afstemming en vergroot de nood aan sterkere interne governance-mechanismen binnen de vervoerregio zelf.

Die rol wordt in Gent in sterke mate opgenomen door het Dagelijks Bestuur (DB). In tegenstelling tot Kortrijk, fungeert het DB in Gent als de feitelijke motor van de besluitvorming. De voltallige vervoerregioraad wordt door actoren omschreven als "te groot" en "te log" om tot inhoudelijke compromisvorming te komen. Het DB vormt daarom de plek waar agenda's worden voorbereid, conflicten worden voorbesproken en politieke keuzes worden afgetoetst. Het DB is samengesteld uit politieke zwaargewichten uit zowel de stad als de rand, wat bijdraagt aan de legitimiteit van beslissingen en aan de politieke slagkracht van de regio. Deze governance-opzet weerspiegelt een pragmatische aanpassing aan de schaal en complexiteit van de regio: waar brede deliberatie moeilijk wordt, wordt gestuurd via een kleiner, politiek sterker forum.

De Gentse vervoerregio beschikt ook over een uitgewerkt besluitvormingssysteem, dat expliciet ontworpen is om de structurele stad-randasymmetrie te neutraliseren. Besluitvorming gebeurt bij voorkeur via consensus, maar wanneer dat niet lukt, voorziet het huishoudelijk reglement in een puntensysteem met dubbele meerderheid: zowel een meerderheid van de gemeenten als een meerderheid van de inwoners moet instemmen. Dit systeem maakt het mathematisch onmogelijk dat de stad Gent, ondanks haar demografische

---

<sup>1</sup> De gemeente Wetteren is bijvoorbeeld aangesloten bij intercommunale DDS. Kruisem en Oosterzele zijn dan weer lid van Veneco, maar geen deel van VVR Gent.



## Vervoerregio Kempen: sterke basis, maar dalend draagvlak

De vervoerregio Kempen bouwt voort op een historisch sterke basis van intergemeentelijke samenwerking, die zich reeds vóór de invoering van Basisbereikbaarheid manifesteerde in diverse regionale overleg- en beleidsstructuren. In tegenstelling tot regio's waar de vervoerregio een breuk of nieuw begin markeerde, kon ook in de Kempen worden aangesloten bij een bestaand netwerk van samenwerking, met duidelijke institutionele ankerpunten en een gedeeld regionaal referentiekader.

De regio beschikt over een zekere traditie van politiek overleg via onder meer de Conferentie van Burgemeesters, en over inhoudelijke bouwstenen zoals het Kempenmemorandum en het Streekplatform. Deze bestaande beleidsprocessen en overlegfora fungeerden als vertrekpunt bij de opmaak van het RMP. De afbakening van de vervoerregio valt daarbij ook quasi volledig samen met het werkingsgebied van intercommunale IOK, wat zorgt voor een relatief duidelijke en herkenbare regionale schaal<sup>2</sup>.

Deze schaalcongruentie maakte dat de opstart van de vervoerregio door actoren als “vlotter” werd ervaren dan in regio's zonder dergelijke traditie. Regionaal overleg was geen nieuw concept, maar kreeg via de VVR een bijkomende institutionele verankering.

Binnen deze context speelt intercommunale IOK een centrale rol. IOK wordt door betrokkenen omschreven als een sterke ondersteunende en uitvoerende partner. Zij neemt een deel van de administratieve en logistieke ondersteuning van de vervoerregiowerking op zich, stelt personeel ter beschikking, bewaakt de continuïteit van de werking en fungeert als penhouder voor de uitrol van deelmobiliteit.

Deze rol maakt dat de dagelijkse werking van de vervoerregio mee leunt op de capaciteit van de streekintercommunale. Zonder deze ondersteuning zou het voor de afzonderlijke gemeenten – in een regio met 28 lokale besturen – lastiger zijn om de complexiteit van de vervoerregiowerking te kunnen dragen. Tegelijk wordt die afhankelijkheid ook als een kwetsbaarheid ervaren, zeker in een context waarin de middelen en doorwerking van het regionale beleid onder druk staan.

De bestuurlijke cultuur in de Kempen wordt gekenmerkt door een uitgesproken consensuslogica. Zowel de synthesesnota als het RMP werden unaniem goedgekeurd, wat door lokale besturen expliciet wordt benoemd als een belangrijke troef in een grote en diverse regio. Besluitvorming gebeurt op basis van unanimiteit, waarbij elke deelnemer in de praktijk over een vetorecht beschikt.

Deze aanpak bevordert collegialiteit en wederzijds respect, maar maakt de besluitvorming ook traag en gevoelig. Vooral wanneer regionale keuzes rechtstreeks ingrijpen op lokale mobiliteitsproblemen, vergt het bereiken van consensus aanzienlijke tijd, onderhandeling en compromisvorming. De RMP-opmaak wordt door respondenten dan ook omschreven als een intensief leerproces, waarin lokale besturen werden gedwongen om expliciet “over hun grenzen heen” te kijken.

Een bijkomende complexiteit in de Kempen wordt gevormd door de interne asymmetrieën tussen verschillende delen van de regio. Het noordelijke deel van de Kempen is dichter verstedelijkt, beschikt over grotere gemeenten en heeft doorgaans meer administratieve capaciteit. In het zuidelijke en oostelijke deel zijn de gemeenten kleinschaliger, is de OV-dekking beperkter en is de afhankelijkheid van Vervoer op Maat (VoM) daarom groter.

Deze uiteenlopende uitgangspunten maakten het lastig om eenduidige regionale keuzes te maken. Discussies over het flexvervoer brachten deze spanningen scherp aan het licht. Compromissen die nodig waren om

---

<sup>2</sup> De gemeenten Nijlen en Heist-op-den-Berg zijn lid van IOK, maar maken geen deel uit van de vervoerregio Kempen.

minimumdekking in landelijke zones te garanderen, werden door sommige betrokkenen ervaren als “een knieval”. Tegelijk groeide het ongenoegen over de hoge kostprijs van VoM in verhouding tot het gebruik, wat het draagvlak voor het systeem op sommige momenten onder druk zette.

Het politiek leiderschap in de Kempen wordt in deze context sterk ingevuld als belangenbehartiging voor de regio. De voorzitter, aangeduid via een mandaatgroep na de verkiezingen, gebruikt zijn rol expliciet om de stem van de Kempen te laten horen op Vlaams niveau. Deze focus op externe vertegenwoordiging hangt nauw samen met het gevoel in de regio dat men structureel “slecht bedeed” is binnen de Vlaamse investerings- en exploitatiebeslissingen, in het bijzonder ten opzichte van andere delen van de provincie Antwerpen.

Het Dagelijks Bestuur fungeert hierbij als een voorbereidend en regulerend orgaan dat probeert de agenda beheersbaar te houden en interne spanningen te kanaliseren. In tegenstelling tot Gent heeft het Dagelijks Bestuur in de Kempen echter minder uitgesproken sturende kracht; het fungeert eerder als een forum om consensus te bewaken dan om expliciet richting te geven.

Hoewel het RMP in de Kempen tot stand kwam op basis van een breed gedragen consensus, staat het eigenaarschap vandaag enigszins onder druk. Om unanimiteit te bereiken, was het tijdens de planopmaak soms nodig om de prioritering en timing van specifieke beleidsmaatregelen af te zwakken. Dit maakte het plan politiek aanvaardbaar, maar verminderde tegelijk zijn sturend vermogen.

Die kwetsbaarheid werd versterkt door de beperkte doorwerking van het RMP in Vlaamse investeringsbeslissingen. Projecten waarin lokaal en regionaal jarenlang werd geïnvesteerd, verdwenen uit het Geïntegreerde Investeringsprogramma (GIP), wat bij lokale besturen de vraag oproept naar de meerwaarde van deze regionale oefening. Het RMP dreigt daardoor zijn status van richtinggevend beleidskader te verliezen.

Ook de koppeling tussen mobiliteit en ruimte is in de Kempen conceptueel aanwezig, maar blijft in de praktijk beperkt. De integratie gebeurt vooral via subregionale werkgroepen, waarin IOK en de provincie een begeleidende rol spelen. Deze aanpak sluit aan bij de bestaande IGS-samenwerkingstraditie, maar maakt het moeilijk om mobiliteitskeuzes systematisch te vertalen naar ruimtelijke ingrepen op regionale schaal.

De spanningen met de Vlaamse investeringskeuzes vormen een cruciale verklaringsfactor voor het huidige tanende draagvlak in de Kempen. De regio reageerde formeel en procedureel op eenzijdige operationele ingrepen door De Lijn, met een protestbrief die vooral focuste op de schending van decretale bevoegdheden en het gebrek aan transparantie. De vervoerregioraad dreigt daarbij steeds sterker over te hellen naar een forum voor kritiek en betwisting van de recente Vlaamse beleidskeuzes, eerder dan als een intern gedragen interbestuurlijk afstemmingsplatform.

////////////////////////////////////





beperkingen en exploitatievereisten – zorgt ervoor dat de Vlaamse centrale administraties in de implementatiefase de beleidsuitkomsten nog sterker bepalen en de regionale beleidsruimte steeds verder inkrimpt. Vlaamse ambtenaren die regionaal actief zijn binnen de vervoerregio’s bevinden zich hierdoor in een knellende “tussenpositie”: zij moeten regionale verwachtingen zien te managen binnen een realiteit van strakker wordende centrale hiërarchische lijnen die in toenemende mate druk zetten op de nog resterende beslissingsruimte op regionaal niveau. De evoluerende rol van De Lijn via het ODC van gelijkwaardige planpartner naar een meer autonome beheerder van het vervoerssysteem, speelt daarbij een belangrijke rol en zet druk op het tot dusver ontwikkelde regionale compromismodel.

De goedkeuring van de RMP’s vormt een belangrijke mijlpaal binnen het beleidsproces en biedt een gedragen strategisch kader, maar blijkt vervolgens een doorvertaling binnen operationele beleidsinstrumenten te ontberen. Hierdoor blijft de doorwerking richting Vlaamse investerings- en exploitatiebeslissingen tot dusver beperkt. De institutionele duurzaamheid van de vervoerregio’s hangt mede af van de mate waarin deze plannen effectief richtinggevende waarde kunnen ontwikkelen voor zowel het Vlaamse als lokale mobiliteitsbeleid.

De vijftien regio’s ontwikkelen zich uiteenlopend naargelang hun historiek van samenwerking, de ontwikkelde institutionele inbedding en capaciteit en de mate waarin zij spanningen tussen stedelijke versus landelijke dynamieken het hoofd kunnen bieden. De vervoerregio’s vertonen op dit vlak duidelijke verschilpunten. Regio’s met sterke bestaande intergemeentelijke structuren tonen meer continuïteit, gedeeld eigenaarschap en oplossingsgericht vermogen. Grootstedelijke en landelijke regio’s vertonen elk hun eigen complexiteit en institutionele spanningsvelden. Regionale leiderschapscapaciteit blijkt in heel wat regio’s een doorslaggevende factor: waar voorzitters en ondervoorzitters actief investeren in relaties en afstemming, functioneert het arrangement robuuster en lijkt het beleidsarrangement ondanks de moeilijke werkcontext op het nodige draagvlak te kunnen blijven rekenen.

Tegen deze achtergrond kunnen enkele belangrijke elementen worden aangeduid die als succesfactoren in het proces bevorderend zijn gebleken voor de vervoerregiowerking. In de eerste plaats bleek de gekozen regionale schaal functioneel en werkbaar voor een gecoördineerde aanpak van mobiliteit. Actoren geven aan dat de schaalgrootte toelaat om uitdagingen rond openbaar vervoer, fietsnetwerken en gebiedsgerichte mobiliteitsknopen op een geïntegreerde manier te bekijken. De goedkeuring van de RMP’s vormt hierbinnen een belangrijke mijlpaal: zij bieden een breed gedragen strategische koers, die door lokale en Vlaamse actoren als richtinggevend wordt erkend. Daarnaast blijkt de ambtelijke samenwerking, en meer bepaald de rol van Team MOW en de regionale werkgroepen, duidelijk versterkt ten opzichte van voordien. Deze ambtelijke ruggengraat draagt bij aan continuïteit, kennisdeling en probleemoplossend vermogen binnen de Vlaamse betrokken administraties. Verder tonen de casussen dat streekintercommunales en provincies, hoewel institutioneel zwak verankerd binnen het formele model, een wezenlijke bijdrage leveren in termen van expertise, projectcapaciteit en stabiliteit.

Tegelijkertijd blijven een aantal structurele tekortkomingen hardnekkig aanwezig. De formele taakstelling van de vervoerregio’s staat nog steeds niet in verhouding tot hun daadwerkelijke invloed op Vlaamse beleids- en investeringsbeslissingen. De oorspronkelijke scheiding tussen beleid, regie en uitvoering vervaagde doorheen het proces, wat zowel op Vlaams als lokaal niveau leidt tot rolverwarring en onzekerheid teweegbrengt over wie precies waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast is de budgettaire en personeelsmatige capaciteit erg beperkt om de beoogde rol van regionale regisseur daadwerkelijk waar te maken, zeker in de domeinen van het Vervoer op Maat (VoM), alsook op het vlak van beleidsmonitoring en evaluatie. De betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders, die in de planningsfase nog enigszins zichtbaar was, lijkt onvoldoende structureel ingebed in het verdere operationele proces. Tot slot blijft de terugkoppeling naar lokale besturen bij momenten problematisch:







- Voorzie in een meerjarige en voorspelbare financiering per regio, zodat zij over voldoende basiscapaciteit beschikken om hun decretale taken rond monitoring, evaluatie en opvolging volwaardig te kunnen opnemen.

#### **Stimuleer geïntegreerde beleidsafweging op regionale schaal**

- Bouw het MOM-kader verder uit zodat mobiliteit en ruimtelijke ordening systematischer gekoppeld kunnen worden in regionale besluitvorming.
- Gebruik regionale overlegstructuren expliciet als knooppunt waar blendende beleidsdomeinen elkaar kunnen kruisen, met duidelijke handvaten voor gezamenlijke afweging.

#### **Veranker participatie als structureel onderdeel van de vervoerregio's**

- Faciliteer per regio een stakeholderforum waarin middenveldactoren op een meer continue en transparante manier kunnen bijdragen aan regionale beleidsprocessen.
- Overweeg de aanstelling van een regionale participatie- of stakeholdercoördinator om continuïteit en professionalisering te waarborgen.



## REFERENTIES

Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: A framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review*, 6(2), 93–106.

Conceptnota Basisbereikbaarheid. (2016). Vlaamse Regering, Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Debrock, S. (2017). *Het belang van mobiliteit en geïntegreerde gebiedsontwikkeling binnen het BRV*. Workshop vervoerregio's in het kader van Basisbereikbaarheid, 13 maart 2017.

De Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021). *De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen: De case van de vervoerregio uitgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Deloitte. (2017). *Evaluatie van de proefregio's Basisbereikbaarheid, met inbegrip van het vervoersplan, de werking van de overlegstructuren, en opstellen van nieuwe regelgeving voor de implementatie van de basisbereikbaarheid in Vlaanderen*. Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

Foster, K. A., & Barnes, W. R. (2012). Reframing regional governance for research and practice. *Urban Affairs Review*, 48(2), 272–283.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. IHS Political Science Series: 2003, No. 87.

Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.

Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA). (2015). *Advies Basisbereikbaarheid*. Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA). (2022). *Mobiliteitsverslag 2022: Basisbereikbaarheid, goederenvervoer en modal shift*. Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA). (2023). *Advies Verzameldecreet MOW IV*. Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Mobiliteitsraad van Vlaanderen (MORA). (2024). *Advies Beleidsnota MOW 2024–2029*. Mobiliteitsraad van Vlaanderen.

Natow, R. S. (2020). The use of triangulation in qualitative studies employing elite interviews. *Qualitative research*, 20(2), 160-173.

Nelles, J. (2011). Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city–region governance partnerships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1349–1367.

Rekenhof. (2024). *Basisbereikbaarheid in het openbaar vervoer: Beleidsvoorbereiding, regelgevingsagenda en operationele uitwerking van het decreet Basisbereikbaarheid*. Rekenhof.

//



# BIJLAGEN

## 1. Afgenomen interviews (in chronologische volgorde)

1. Hofman, Peter (coördinator vervoerregio's, dep. MOW) – 01/10/2025 (Gent)
2. Bertels, Jan (politiek covoorzitter vervoerregio Kempen, Herentals) – 03/10/2025 (MS Teams)
3. Deblaere, Hannelore (ambtelijk covoorzitter vervoerregio Gent, dep. MOW) – 08/10/2025 (MS Teams)
4. Demeulenaere, Sofie (ambtelijk covoorzitter vervoerregio Kortrijk, dep. MOW) – 08/10/2025 (MS Teams)
5. Van Eennoo, Lieven (ambtelijk covoorzitter vervoerregio Westhoek, dep.MOW) – 09/10/2025 (MS Teams)
6. Bastiaens, Jeroen & Van Pee, Stijn (expert studieconsortium, Sweco) – 09/10/2025
7. Van Pottelberge, Helena (Coördinator Vervoerregio's, dep. Omgeving) – 13/10/2025 (MS Teams)
8. Desmedt, Jonas (beleidsadviseur, Kabinet De Ridder) - 14/10/2025 (MS Teams)
9. Leys, Frank (ambtelijk covoorzitter vervoerregio Kempen, dep. MOW) – 14/10/2025 ( MS Teams)
10. Vaganée, Guido (mobiliteitsexpert, MINT) – 15/10/2025 (MS Teams)
11. Huys, Nele (manager Vervoerregio's, De Lijn) – 21/10/2025 (MS Teams)
12. Lachaert, Egbert (politiek covoorzitter vervoerregio Gent, Merelbeke) – 23/10/2025 (MS Teams)
13. Roose, Patrick (politiek covoorzitter vervoerregio Kortrijk, Menen) – 27/10/2025 (MS Teams)
14. Boelaert, Filip (secretaris-generaal, dep. MOW) – 05/11/2025 (MS Teams)
15. Moors, Gijs (afdelingshoofd, AWW) – 12/11/2025 (MS Teams)
16. Vandeweyer, Stijn & Coone, Amber (expert studieconsortium, Deloitte) – 14/11/2025 (MS Teams)
17. Keymeulen, Frederic (beleidsmedewerker, Transport en Logistiek Vlaanderen) – 14/11/2025 (MS Teams)
18. Delannoy, Sophie (Program Manager, North Sea Port) – 17/11/2025 (MS Teams)
19. Callens, Wies (beleidsverantwoordelijke, Fietsersbond) – 19/11/2025 (MS Teams)
20. Cromheecke, Mark (Directeur Ruimte & Mobiliteit, provincie Oost-Vlaanderen) – 24/11/2025 (MS Teams)

## 2. Gebruikte afkortingen

Afktorting	Volledige benaming
AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
DAV	Dienst aangepast vervoer
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer (art. 109, Vlaamse Codex Overheidsfinanciën)
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
GIP	Geïntegreerd Investeringsprogramma
MAV	Mobiliteitscentrale aangepast vervoer
MORA	Mobiliteitsraad van Vlaanderen
ODC	Openbaredienstcontract
OV	Openbaar Vervoer
RMP	Regionaal mobiliteitsplan
VOM	Vervoer op maat
VVSG	Vereniging Van Vlaamse Steden en Gemeenten